Principes généraux de droit, de politique et de législation, par M. P. Pradier-Fodéré,...

Source gallica.bnf.fr / Bibliothèque nationale de France

Pradier-Fodéré, Paul-Louis-Ernest. Principes généraux de droit, de politique et de législation, par M. P. Pradier-Fodéré,.... 1869.

1/ Les contenus accessibles sur le site Gallica sont pour la plupart des reproductions numériques d'oeuvres tombées dans le domaine public provenant des collections de la BnF.Leur réutilisation s'inscrit dans le cadre de la loi n°78-753 du 17 juillet 1978 :
 *La réutilisation non commerciale de ces contenus est libre et gratuite dans le respect de la législation en vigueur et notamment du maintien de la mention de source.
 *La réutilisation commerciale de ces contenus est payante et fait l'objet d'une licence. Est entendue par réutilisation commerciale la revente de contenus sous forme de produits élaborés ou de fourniture de service.

Cliquer ici pour accéder aux tarifs et à la licence

2/ Les contenus de Gallica sont la propriété de la BnF au sens de l'article L.2112-1 du code général de la propriété des personnes publiques.

3/ Quelques contenus sont soumis à un régime de réutilisation particulier. Il s'agit :

 *des reproductions de documents protégés par un droit d'auteur appartenant à un tiers. Ces documents ne peuvent être réutilisés, sauf dans le cadre de la copie privée, sans l'autorisation préalable du titulaire des droits.
 *des reproductions de documents conservés dans les bibliothèques ou autres institutions partenaires. Ceux-ci sont signalés par la mention Source gallica.BnF.fr / Bibliothèque municipale de ... (ou autre partenaire). L'utilisateur est invité à s'informer auprès de ces bibliothèques de leurs conditions de réutilisation.

4/ Gallica constitue une base de données, dont la BnF est le producteur, protégée au sens des articles L341-1 et suivants du code de la propriété intellectuelle.

5/ Les présentes conditions d'utilisation des contenus de Gallica sont régies par la loi française. En cas de réutilisation prévue dans un autre pays, il appartient à chaque utilisateur de vérifier la conformité de son projet avec le droit de ce pays.

6/ L'utilisateur s'engage à respecter les présentes conditions d'utilisation ainsi que la législation en vigueur, notamment en matière de propriété intellectuelle. En cas de non respect de ces dispositions, il est notamment passible d'une amende prévue par la loi du 17 juillet 1978.

7/ Pour obtenir un document de Gallica en haute définition, contacter reutilisation@bnf.fr.

Source gallica.bnf.fr / Bibliothèque nationale de France

42093

PRINCIPES GÉNÉRAUX

DE DROIT, DE POLITIQUE

ET

DE LÉGISLATION

BIBLIOTHÈQUE IMPÉRIALE IMPR.

OUVRAGES DE M. P. PRADIER-FODÉRÉ

ÉLÉMENTS DE DROIT PUBLIC ET D'ÉCONOMIE POLITIQUE. Deuxième édition. 1 volume, édit. Marescq aîné, 1865).

PRÉCIS DE DROIT ADMINISTRATIF. Sixième édition, revue, corrigée et augmentée d'un appendice. 1 volume, édit. Marescq aîné, 1862.

PRÉCIS DE DROIT COMMERCIAL, contenant l'explication des articles du Code de commerce et des lois commerciales les plus récentes, la discussion raisonnée des questions controversées et des modèles de formules; précédée d'une introduction et suivie d'une table analytique des matières. — Deuxième édition, revue et augmentée, et mise au courant de la législation et de la jurisprudence (édit. Guillaumin, 1866).

LOIS SUR LE RECRUTEMENT, recueil complet des lois, ordonnances, décrets, arrêts des cours impériales et de la cour de cassation, décisions des conseils de révision. Remplacements; substitutions; recherches médico-légales sur les motifs d'exemptions pour infirmités physiques, avec un commentaire explicatif (édit. Moquet, 1854).

LE DROIT DE LA GUERRE ET DE LA PAIX, par GROTIUS. Nouvelle traduction précédée d'un Essai biographique et historique sur Grotius et son temps; accompagnée d'un choix de notes de Gronovius, Barbeyrac, etc.; complétée par des notes nouvelles; mise au courant des progrès du Droit public moderne et suivie d'une table analytique des matières, par M. P. Pradier-Fodéré. (3 volumes, édit. Guillaumin, 1867).

LE DROIT DES GENS, OU PRINCIPES DE LA LOI NATURELLE APPLIQUÉS A LA CONDUITE ET AUX AFFAIRES DES NATIONS ET DES SOUVERAINS, par VATTEL, nouvelle édition, précédée d'un Essai et d'une dissertation de l'auteur; accompagnée des notes de Pinheiro-Ferreira et du baron de Chambrier d'Oleires; augmentée du discours sur l'étude du Droit de la nature et des gens, par sir James Mackintosh (*traduction nouvelle*); complétée par l'exposition des doctrines des publicistes contemporains; mise au courant des progrès du Droit public moderne, et suivie d'une table analytique des matières, par M. P. Pradier-Fodéré. (3 volumes, édit. Guillaumin, 1863).

NOUVEAU DROIT INTERNATIONAL PUBLIC, *suivant les besoins de la civilisation moderne, par Pasquale Fiore*, traduction de l'italien, annotée, précédée d'une introduction historique, et suivie d'une table analytique et alphabétique des matières, par M. P. Pradier-Fodéré (2 volumes), édition Auguste Durand et Pédone Lauriel, 1868.

SAINT-DENIS. — TYPOGRAPHIE DE A. MOULIN.

DÉPÔT LÉGAL
Seine
Qe 44
1869

PRINCIPES GÉNÉRAUX

DE DROIT, DE POLITIQUE

ET

DE LÉGISLATION

PAR

M. P. PRADIER-FODÉRÉ

PROFESSEUR DE DROIT PUBLIC AU COLLÉGE ARMÉNIEN, DE PARIS

AVOCAT A LA COUR IMPÉRIALE

ANNOTATEUR DU *Droit des Gens*, DE VATTEL

TRADUCTEUR ET ANNOTATEUR DU *Droit de la Guerre et de la Paix*, DE GROTIUS, ETC.

BIBLIOTHÈQUE IMPÉRIALE
IMPR.

DROIT. — DROIT NATUREL. — DROIT POSITIF.
LÉGISLATION. — DROIT CIVIL.
DROIT COMMERCIAL. — DROIT DE PROCÉDURE.
DROIT PUBLIC.
DROIT POLITIQUE OU CONSTITUTIONNEL.
LÉGISLATION POLITIQUE COMPARÉE.
DROIT ADMINISTRATIF.
DROIT ADMINISTRATIF COMPARÉ. — DROIT CRIMINEL.
DROIT DES GENS.

PARIS

GUILLAUMIN ET Cie,

RUE RICHELIEU, 14

AUGUSTE DURAND ET PEDONE LAURIEL

RUE CUJAS, 7

1869

A

M. DROUYN DE LHUYS

Membre de l'Institut,

Du Conseil privé et du Sénat.

Monsieur,

Ce n'est pas à l'homme d'État, au diplomate, au ministre qui a longtemps, et avec éclat, dirigé les affaires extérieures de mon pays, que je dédie cet ouvrage.

C'est à l'homme privé, qui m'a permis de lui vouer un filial attachement.

Que de fois, dans les entretiens intimes auxquels vous avez bien voulu m'admettre, ne m'avez-vous pas donné des preuves d'un affectueux intérêt !

Votre profonde expérience de la vie a souvent gourmandé mes illusions, et plus souvent encore relevé mon courage.

Vous m'avez permis de vous interroger sur les hommes et sur les choses de mon temps.

Pour m'éclairer sur plusieurs points douteux, vous avez daigné, même, développer devant moi quelques thèses de politique, d'histoire ou de philosophie, et votre langage, éloquent parce qu'il était convaincu, imprimait dans mon esprit des traces ineffaçables.

Dans ces entrevues si précieuses vous me recommandiez de ne plus voir en vous le ministre, et avec une satisfaction quelque peu mêlée d'égoïsme, je me hâtais d'oublier Votre Excellence pour ne me souvenir que de votre bonté.

Écho de quelques-unes de vos pensées, ce livre devait vous être dédié, Monsieur.

En abritant sous votre grand nom ces PRINCIPES GÉNÉRAUX DE DROIT, DE POLITIQUE ET DE LÉGISLATION, *je ne fais, d'ailleurs, que rendre hommage à l'esprit élevé qui n'a jamais cessé d'être fidèle aux principes immuables sur lesquels doivent reposer les relations internationales des peuples, la politique saine des gouvernements et les droits légitimes des citoyens.*

P. PRADIER-FODÉRÉ.

Paris, ce 25 décembre 1868.

AVANT-PROPOS.

J'ai voulu réunir en un volume et sous le titre de *Principes généraux de Droit, de Politique et de Législation*, les leçons que j'ai données au Collége Arménien pendant ces deux dernières années.

Il m'a semblé qu'une exposition méthodique des principes souverains sur lesquels repose la science des lois, ne serait pas tout à fait inopportune à notre époque où l'analyse l'emporte sur la généralisation. Dussé-je même encourir le dédain de mes contemporains, j'ai saisi, de plus, avec empressement, cette occasion de faire profession de spiritualisme, en marquant mon éloignement pour les tendances exclusivement pratiques de la science moderne, qui s'inquiète plus de constater les phénomènes que de s'élever à la recherche des causes.

Je n'ignore pas que, de nos jours, la jurisprudence tend de plus en plus à se renfermer presqu'exclusivement dans la connaissance des textes et des arrêts. Les sources de la philosophie juridique sont, il faut le reconnaître, en voie de se tarir. Pour la grande généralité des jeunes hommes qui embrassent l'étude du Droit, le manuel a tué l'*in-folio*, et les générations nouvelles de nos barreaux ne consultent guères que les arrêtistes.

Aussi le siècle des jurisconsultes est-il sur son déclin. Plaise à Dieu que la France ne soit pas réduite à ne posséder désormais que des juristes.

A qui attribuer ce discrédit des généralisations scientifiques? Est-ce au soi-disant matérialisme de la société contemporaine?

Est-ce à l'indifférence, à l'égoïsme, à la sécheresse de cœur de la jeunesse?

L'affirmer serait méconnaître les tendances immuables de l'esprit humain, et calomnier l'âge heureux des nobles enthousiasmes et des généreuses illusions.

Une société n'est pas fatalement et définitivement matérialiste : elle est ce que la font les influences du moment, et ses tendances se modifient avec les courants qui l'entraînent. Composée de corps et d'âmes, de chair et d'esprits, si les mains qui conduisent ses destinées retiennent l'essor des intelligences et font vibrer la corde des sensations matérielles, le niveau moral de la société s'abaisse, les appétits égoïstes surgissent et s'imposent; l'intérêt brutal parle en maître et domine. Comme les jouissances qui ont alors la vogue viennent de la matière, la matière est déifiée.

Mais que mieux pénétrés de leurs devoirs, les pouvoirs qui ont charge d'âmes facilitent l'émancipation des esprits, ouvrent à l'imagination des horizons vastes, convient les masses à s'enquérir de tout ce qui peut captiver les intelligences, les sociétés qu'on supposait endormies dans le matérialisme se réveillent dans l'idéal, car elles sont filles de Dieu, et, comme telles, elles ne peuvent se soustraire à l'instinct de l'infini.

Ce que je dis des sociétés, je le dirai de la jeunesse. Qui donc a osé prétendre que le cœur des jeunes générations soit desséché? Que leurs intelligences aient déserté sans retour les régions sereines des pures contemplations? Que les grandes choses accomplies par leurs pères ne seraient plus imitées par eux?

Dociles aux influences extérieures, si le milieu dans lequel

ils font l'apprentissage de la vie encourage le développement des passions égoïstes, ils sacrifieront à l'égoïsme par imitation, au plaisir par entraînement. Si de plus nobles aliments sont offerts à leur désir de connaître, à leur besoin d'aimer et d'agir, ils deviendront capables de tous les dévouements.

On dit souvent que la jeunesse ne s'intéresse plus aux spéculations de la pensée, et que, pour ne citer qu'un exemple, les questions politiques et sociales la trouvent indifférente.

Que les gouvernements consentent à tolérer quelques lieux de plaisirs de moins, et que, par compensation, ils ouvrent ou autorisent quelques chaires publiques ou privées, destinées à répandre les notions des sciences morales et politiques, sans exclure le Droit constitutionnel; qu'ils favorisent l'institution de cercles juvéniles où les jeunes gens se prépareraient à traiter les affaires de leur pays; qu'ils inaugurent un régime de liberté qui convie toutes les intelligences à la discussion des intérêts nationaux, et l'on verra si la jeunesse ne secoue point sa torpeur.

L'expérience de l'enseignement a fortifié ma conviction à cet égard.

Depuis douze ans que je professe le Droit public au Collége Arménien de Paris, depuis vingt ans que je vois se réunir autour de moi des jeunes gens appartenant à toutes les nationalités, pour s'initier, sous ma direction, à la science des lois, je n'ai jamais rencontré une âme de jeune homme fermée à l'enthousiasme, et que l'étude des principes souverains qui sont la base de la législation n'ait entièrement captivée. Je puis même attribuer la popularité qu'a obtenue mon enseignement libre, à l'habitude contractée par moi de ne jamais isoler l'examen des textes de l'étude des principes, et d'éclairer constamment la lettre de la loi avec le triple flambeau de la raison politique, de la philosophie et de l'histoire.

Le succès de cette méthode était certain. Il répondait à un besoin impérieux de notre temps, besoin que je caractérisais ainsi, en 1864.

« Quelles sont les préoccupations de notre époque? Jurons-

nous par Aristote, comme au moyen âge? Sommes-nous dévots comme sous le règne de Philippe II ou du Grand Roi? L'esprit philosophique des encyclopédistes a-t-il complétement desséché nos cœurs, en soufflant sur nous l'incrédulité? Le génie des batailles, qui a si glorieusement salué l'aurore du XIXe siècle au bruit du canon de Marengo, a-t-il fait du temple de la victoire le phare de toutes les nations?

« A voir sur les mers des deux mondes ces vaisseaux majestueux, pavoisés aux couleurs de tous les peuples, et qui portent d'un hémisphère à l'autre les produits de tous les climats, nous disons : l'univers est devenu désormais un vaste comptoir et le négoce est le dieu du jour. A entendre le bruit de la presse lançant aux quatre coins du globe les productions les plus variées, depuis les vastes conceptions du génie jusqu'aux plus fantaisistes boutades de l'imagination, nous croyons au triomphe définitif des lumières sur les ténèbres de l'ignorance. Mais le sol de notre planète tremble sous les efforts de luttes désespérées et lointaines; on entend des gémissements et des clameurs; l'horizon est de pourpre; la terre est baignée de sang et de larmes. Au nord de l'Europe, c'est un peuple héroïque qui succombe abandonné par ceux qui l'avaient entraîné dans la lutte; à l'est, c'est une nation martyre qu'on égorge sans pitié; à l'occident, des populations entières meurent dans la misère et le désespoir; au midi de l'ancien monde, le fanatisme relève son poignard contre la civilisation; et si nous prêtons l'oreille aux murmures de l'Atlantique, les vagues de l'Océan nous apportent des nouvelles de guerre et de mort [1]. Tant de haines et de combats seraient-ils donc le tribut payé par notre âge à l'histoire de l'humanité?

[1] Au moment où j'écrivais ces lignes le Danemark venait de succomber sous les efforts combinés de la Prusse et de l'Autriche; la Russie faisait fouler la terre polonaise aux pieds de ses cosaques; l'Irlande jetait un cri d'alarme sous les étreintes de la famine et de l'oppression anglaise; la grande et sanglante guerre de la sécession jonchait de cadavres les territoires de l'Union américaine. Depuis, les États-Unis ont mis fin à leur lutte fratricide; l'Irlande a entrevu des jours meilleurs; le gouvernement russe a supprimé les derniers vestiges de la malheureuse Pologne, et le Danemarck dépouillé de deux de ses provinces par

« Rassurons-nous, cependant. La locomotive siffle; le wagon s'élance dans l'espace; il traverse les contrées les plus éloignées; à chacune de ses étapes, il jette sur un sol étranger des populations étonnées de ce rapprochement soudain. Les barrières entre les peuples disparaissent; les frontières s'effacent; des missions scientifiques sillonnent le globe, du cap de Bonne-Espérance au cap Nord, de la mer de Béhring au détroit de Gibraltar, et correspondent entre elles par-dessus les mers et les continents; il n'y a plus pour les peuples qui brûlent de se confondre, ni d'étendue, ni de durée : la vapeur et l'électricité ont fait le miracle, conduites par la main providentielle du progrès. Doute et foi, science et fantaisie, sang et amour, lutte et fusion, voilà le XIX^e^ siècle.

« On se tromperait, toutefois, d'une manière étrange, si, parmi tant d'émotions diverses, on ne réservait pas une place distincte à une préoccupation majeure qui caractérise surtout notre siècle.

« Les merveilles de l'époque actuelle ont certes assez de grandeur et d'imprévu pour éblouir les regards des admirateurs superficiels; mais les esprits sérieux ne peuvent méconnaître qu'un mal secret, profond, fatal, travaille la société moderne.

« Une atmosphère lourde pèse sur les peuples; un vent d'orage souffle sur les nations. Insatiable de conquêtes, et pourtant dédaigneuse de ses victoires, l'humanité semble attendre quelque chose encore : elle regarde l'avenir.

« Traversez les capitales, visitez les plus humbles villages, et dites-moi si vous n'avez pas entendu parler de cet inconnu auquel toutes les classes sociales aspirent; que les habitants des palais redoutent, sans pouvoir s'en rendre compte; que les masses populaires invoquent, sans oser le nommer. Prêtez

la politique odieuse de la Prusse, proteste en vain contre la mauvaise foi prussienne qui se refuse à la loyale exécution des traités.

N'omettons pas de mentionner les campagnes allemandes ensanglantées par la guerre de 1866 entre la Prusse et l'Autriche, et signalons les épais nuages qui assombrissent l'horizon de l'Europe du côté du Danube et de l'Orient.

l'oreille aux bruits de la vie qui vous entoure, et racontez ce que vous entendez.

« De toutes parts les trônes des vieilles monarchies craquent et s'effondrent. Les démocraties déblayent le terrain et substituent à l'absolutisme le dogme de la souveraineté des peuples. L'union du trône et de l'autel se rompt, et l'auguste vieillard de Rome semble devoir se résigner désormais à n'être plus que le chef spirituel du monde chrétien. Les nationalités endormies relèvent la tête et secouent leurs fers ; elles murmurent que la léthargie n'est pas la mort. Un besoin irrésistible d'émancipation tourmente la terre habitée, tantôt grondant sourdement comme ces tonnerres précurseurs des cataclysmes de la nature, tantôt jaillissant sur quelque point du globe en révolutions soudaines, comme la lave des volcans. Au sein même des nations, de grandes questions s'agitent. Les gouvernants et les gouvernés discutent le problème de leurs droits et de leurs devoirs. Ces conflits sont féconds en héros et en martyrs. Les cachots regorgent de victimes ; les places publiques se peuplent de citoyens. Les contradictions les plus bizarres se croisent et se heurtent, et, au milieu de cette confusion extrême, il y a des démocraties qui s'entr'égorgent à côté de rois assez éclairés pour se mettre à la tête du mouvement des esprits.

« Vous dites aux nationalités vaincues : Pourquoi murmurer contre vos conquérants? Soumettez-vous au fait accompli ; vos maîtres se chargeront du soin de vos destinées ; courbez le front, ils vous associeront à leur fortune.

« Aux peuples avides de droits et d'indépendance, vous dites : De quoi vous plaignez-vous ? N'avez-vous pas le bonheur matériel ? Vos chefs construisent pour vous de confortables demeures ; ils versent à pleines mains l'aisance sur les classes les plus déshéritées ; l'industrie et le commerce ne sont-ils pas un champ fertile ouvert à votre activité? Pourquoi poursuivre le fantôme, quand la réalité vous comble de ses faveurs ? Confiez-vous à vos gouvernements ; ils savent qu'on n'a rien à gagner avec les nations pauvres. Donnez-

leur l'obéissance, ils vous récompenseront par le bien-être.

« Ces conseils sont ceux de la sagesse pratique. Vous croyez un instant qu'ils ont prévalu ; mais déjà les nationalités et les masses se sont lancées dans la région des orages, à la recherche de leur idéal.

« Les développements extraordinaires dont la presse périodique a été l'objet, depuis le gouvernement de la Restauration surtout, sont le symptôme le plus certain des préoccupations politiques et sociales de notre époque. Si, actuellement, le journalisme est le roi du monde, c'est qu'il répond à un besoin irrésistible, universel, de discuter les affaires publiques, et de voir, bien ou mal, quelque chose dans les intérêts de l'État[1]. »

Les principes de 1789 sont, de nos jours, l'objet ordinaire de tous les combats de la parole ou de la plume. Suivant qu'on appartient au parti du passé ou à celui de l'avenir, on jette l'anathème contre ces principes souverains qui rayonnent sur l'Europe contemporaine, ou l'on en fait l'apothéose.

Il n'est certes pas un cœur généreux qui ne se réjouisse des conquêtes sociales de notre siècle. L'égalité devant la loi, le respect de la liberté individuelle et des consciences, l'admissibilité de tous les citoyens indistinctement aux emplois, la répartition des charges selon les facultés de chacun et d'après le consentement des représentants de la nation, l'inviolabilité de la propriété, etc., sont des bienfaits qu'il n'est guères facile de nier.

Mais faut-il, avec la foule, ne dater l'aurore de ces principes que de la nuit du 4 août 1789 ?

L'Assemblée Constituante a fait disparaître les institutions qui blessaient l'égalité des droits, elle a organisé la France, refait la législation et l'administration, constitué l'unité du pouvoir législatif, réformé la jurisprudence criminelle, déclaré

[1] Voir l'*Avant-Propos* que j'ai écrit pour annoncer le livre des *Principes de 1789 en Amérique*, par mon excellent ami, M. Torrès-Caïcedo, ministre extraordinaire et plénipotentiaire des États-Unis de Colombie à Paris et à Londres, l'un des écrivains les plus distingués de l'Amérique latine. (Dentu, 1865.)

à l'Europe que la nation française renonçait à entreprendre aucune guerre dans un esprit de conquête, et qu'elle n'emploierait jamais ses forces contre la liberté d'aucun peuple. Voilà sa gloire. Mais il serait injuste d'oublier que sa mission a consisté plutôt à traduire dans les faits les réformes qui germaient dans les esprits.

La France avait mis deux siècles à exercer sa pensée. Elle avait passé de l'âge de Descartes, de Corneille, de Racine, de Bossuet et de Molière à celui de Montesquieu, de Jean-Jacques Rousseau, de Voltaire et de Diderot. 1789 n'a donc été que l'éclosion des idées émises par ces barons féodaux de la philosophie, qui avaient stipulé la charte des droits de l'homme avant que M. de La Fayette la portât à la tribune de la Constituante. Louis XVI, lui-même, a noblement ouvert la carrière de la Révolution, en renonçant au droit de joyeux avénement, en s'engageant à acquitter la dette publique, en rendant aux protestants l'usage des droits civils, en affranchissant les serfs des terres domaniales, en décidant que les taillables ne seraient plus solidaires pour le payement de l'impôt. Si donc on affirme que la Révolution française, quelque glorieuse qu'elle ait été, s'est bornée à mettre violemment en œuvre les matériaux accumulés par de nobles intelligences sous l'ancienne monarchie, on rend hommage à l'histoire ; mais si l'on assigne pour point de départ à cette émancipation féconde une date unique, sans précédents et sans transition, on paye tribut à l'erreur.

Or, que faut-il entendre par ces *principes de* 1789, qui ont fait le tour du monde ? Nous les invoquons volontiers dans nos dissertations de philosophie sociale. Publicistes novices, nous espérons, en les citant, nous donner de la consistance ; vieux routiers de la politique, nous leur demandons la popularité. Nos constitutions, opportunément élastiques, ne manquent pas de reconnaître, confirmer et garantir, sans les définir toutefois, les grands principes proclamés en 1789, et qui sont la base du droit public des Français.

S'agit-il des principes écrits dans les cahiers rédigés par les

électeurs de Paris ou des autres parties de la France? Faut-il recourir au discours de Louis XVI dans la séance du 23 juin? Doit-on combiner les diverses déclarations proposées par Sieyès, Mounier et La Fayette? Les *grands principes* paraissent plutôt avoir été formulés dans la Déclaration votée par l'Assemblée Constituante du 20 au 26 août 1789, et acceptée par Louis XVI le 15 octobre suivant. Ils comprennent, indépendamment de la liberté des cultes, de la liberté individuelle, de l'égalité des citoyens devant la loi, de l'inviolabilité de la propriété et de l'inamovibilité de la magistrature, la liberté de la presse, la résistance à l'oppression, la séparation des pouvoirs, l'application de la force publique à l'avantage de tous, le droit qu'a la société de demander à tout agent du gouvernement un compte de son administration.

Il est aujourd'hui peu de pays, en Europe, qui n'aient subi l'influence de cette émancipation sociale et politique.

En matière de liberté religieuse, par exemple, nous voyons la Belgique pratiquer la liberté des cultes au point de vue, non-seulement de la conscience et du for intérieur, mais encore de l'exercice public (*Constit.* 7 *fév.* 1831, art. 14, 15 et 16). Depuis 1815, la plupart des constitutions allemandes ont expressément reconnu le principe de la liberté religieuse.

On trouve des dispositions semblables dans les constitutions de Bavière, de Bade, de Wurtemberg, du grand-duché de Hesse et de Saxe. Ces dispositions, il est vrai, ne garantissaient que la liberté religieuse de l'individu, et ne s'appliquaient pas à la profession extérieure domestique ou publique du culte. Mais, depuis 1849, le système des États-Unis a paru s'introduire en Allemagne. La constitution de l'empire germanique, votée par le parlement de Francfort, garantissait non-seulement la liberté de conscience, mais encore la liberté des cultes. Plusieurs constitutions ont, depuis cette époque, consacré la libre profession du culte public ou domestique, et le droit de fonder de nouvelles sociétés religieuses. Je ne parle pas de la Suède, où la liberté religieuse n'existe pas encore, puisque tous les cultes, autres que la religion

évangélique, sont soumis à l'autorisation préalable du roi ; ni de l'Angleterre, où les membres des religions dissidentes sont encore exclus de certaines fonctions. Il faut reconnaître cependant que le progrès semble pénétrer au sein même de ces nations, si arriérées au point de vue religieux. C'est ainsi qu'en Suède la loi du 23 octobre 1860 a fait disparaître les lois barbares qui punissaient de la confiscation, de l'exil et de l'amende, ceux qui professaient une religion autre que la doctrine évangélique ; et qu'en Angleterre, depuis l'acte d'émancipation, les catholiques sont, au point de vue politique, assimilés aux anglicans. Quand on voit le principe de la liberté religieuse inscrit — ne fût-ce que théoriquement — dans les lois fondamentales de la Russie ; quand on constate que le gouvernement ottoman offre aux peuples du continent européen l'exemple de la tolérance la plus étendue, on ne peut renoncer à l'espoir de voir les idées philosophiques modernes, s'étendre sur les deux mondes dans un avenir prochain.

L'égalité civile a triomphé chez presque toutes les nations européennes. L'article 4, par exemple, de la constitution de 1845, porte que tous les Espagnols, sans distinction, sont admissibles aux emplois publics. La révolution de septembre 1868 a été la consécration la plus complète des principes de 1789 en Espagne. L'article 6 de la constitution belge veut qu'il n'y ait dans l'État aucune distinction d'ordres; que les Belges soient égaux devant la loi. Tout le monde sait qu'en Angleterre la noblesse ne confère aucun privilége, que les lords sont soumis au charges publiques comme le bourgeois et l'ouvrier, et que l'aristocratie anglaise n'est qu'une institution purement politique. Il est vrai que cet état social remonte à une époque antérieure au XIX^e^ siècle. La réforme du servage, en Russie, est un pas glorieux fait par l'empereur Alexandre II sur la voie de l'égalité civile dans l'empire des czars. Cette égalité a triomphé définitivement en Italie, en Portugal. Seule, l'Allemagne n'a pas encore réalisé sur ce point sa Révolution de 1789, et, malgré la marche progressive de sa législation, l'es-

prit égalitaire de notre siècle s'y heurte encore contre certaines institutions féodales. Mais cette patrie de la Réforme et de la philosophie ne restera pas longtemps fermée au progrès. Déjà les propriétaires bourgeois y sont sur la même ligne que les possesseurs nobles; déjà les droits et immunités attachés à la propriété immobilière y sont l'objet de vives attaques, dont le résultat sera de les faire entièrement disparaître. Pendant longtemps, en Prusse, les brevets d'officier n'étaient exclusivement accordés qu'à des gentilshommes. La constitution prussienne de 1850 a consacré, au moins théoriquement, le principe que « les fonctions publiques seront accessibles à tous ceux qui remplissent les conditions de capacité déterminées par la loi. »

Il a été donné, enfin, à la seconde moitié du dix-neuvième siècle, d'assister au phénomène politique le plus extraordinaire qui se soit jamais produit dans l'histoire.

Un peuple dont le gouvernement représentait par tradition l'absolutisme des vieilles monarchies, a passé, presque sans transition, à la pratique des libertés publiques, et le descendant couronné de l'antique maison des Hapsbourgs s'est mis, avec une spontanéité qui l'honore, au niveau des rois constitutionnels.

Là où l'utopie, aujourd'hui discréditée, du droit divin s'imposait à des populations asservies, le principe vivifiant de la souveraineté nationale est venu convier les masses populaires à s'enquérir de leurs droits et à les exercer. Là où les pouvoirs publics, dont la séparation constitue la supériorité des gouvernements modernes, se trouvaient confondus dans les mains toutes puissantes d'un héritier de Charles-Quint, une loi fondamentale rédigée sur le modèle des constitutions les plus libérales des peuples devenus majeurs, a tracé avec un soin scrupuleux les limites respectives des pouvoirs législatif et exécutif.

Cette révolution pacifique dont l'empire d'Autriche a été le théâtre, s'est accomplie en moins de deux années. Il a suffi, pour la réaliser, qu'il se soit trouvé à Vienne un prince et un

premier ministre ayant l'intelligence des besoins de leur temps.

L'histoire racontera avec admiration cette rapide métamorphose née des mécomptes d'une guerre malheureuse. Elle dira comment l'Autriche a su réparer les revers du champ de bataille par les bienfaits de la liberté.

On jetterait les bases d'un ouvrage plein d'intérêt, si l'on recherchait, dans les législations variées des différents peuples civilisés, la trace des principes grandioses formulés d'une manière si féconde par la Révolution française. On arriverait à constater que les institutions de la France ont servi de modèle à presque toutes les lois des États européens. On remarquerait, par exemple, que notre respect pour la propriété privée a inspiré la loi espagnole du 14 juillet 1836, la loi bavaroise, etc. ; que les ordonnances postales de Wurtemberg, de Bade, de Hanovre, de Saxe, de Bavière, d'Autriche, que l'article 22 de la constitution belge, ont compris le secret des lettres comme l'ont fait les législateurs français ; que la liberté de l'industrie a triomphé en Belgique, en Espagne, en Italie, etc., etc.

Ce travail n'a pas encore été tenté d'une manière sérieuse, complète et méthodique.

Je n'ai certes point la prétention d'avoir essayé de l'accomplir. J'ai voulu seulement, en jetant un coup d'œil d'ensemble sur les différentes parties du Droit, dégager les principes généraux qui dominent cette science, et montrer, en m'attachant particulièrement au Droit public, interne ou externe qui est l'objet de mon enseignement, la salutaire influence exercée par l'esprit moderne sur les constitutions de la France et des principaux États étrangers.

Cette récapitulation méthodique des principes généraux qui sont le fondement du Droit contemporain m'a paru d'autant plus opportune, que les conquêtes morales et politiques de notre siècle sont journellement menacées par les ennemis du progrès, et compromises par les exagérations des fanatiques de l'esprit nouveau. Les deux camps sont en présence ; d'un

côté, ce sont les ennemis éternels des lumières, les sombres satellites du droit divin, ceux qui refusent aux peuples le droit d'avoir une volonté, et qui maudissent les conquêtes de notre siècle ; de l'autre, les sceptiques disciples du rationalisme, incorrigibles contempteurs des croyances extra-naturelles, ennemis des autorités établies, enfants terribles de la liberté qu'ils feraient haïr, si la liberté était responsable de leurs exagérations.

Intervenir avec impartialité dans la querelle toujours renaissante des partis extrêmes ; demander aux diverses branches du Droit moderne quels sont les principes fondamentaux qui les gouvernent ou doivent les gouverner ; en rechercher la nature ; préciser les limites de leur application ; jeter, au passage, un regard curieux sur les législations comparées : tel a été le programme de cet essai de généralisation du droit.

Le cadre de mon enseignement ne me permettait point de donner à ce travail des développements trop étendus. Sur bien des points j'ai dû me borner à une simple indication des questions. Sur d'autres, sur le *Droit politique*, par exemple, je suis entré dans de plus amples détails. Puissé-je avoir inspiré à quelques-uns de mes contemporains le goût de s'engager plus profondément encore dans la voie que j'ai eu l'intention d'ouvrir, et d'achever l'œuvre que je n'ai qu'ébauchée.

P. Pradier-Fodéré.

Paris, ce 6 décembre 1868.

PRINCIPES GÉNÉRAUX

DE DROIT, DE POLITIQUE

ET

DE LÉGISLATION

CHAPITRE PREMIER.

LE DROIT.

Humanité et sociabilité. — Les adversaires de la théorie que l'homme est naturellement et essentiellement sociable. — Doctrine de Hobbes. — Doctrine de J.-J. Rousseau. — Doctrine des philosophes du XIX^e^ siècle. — Origine historique des sociétés humaines. — La vie en société est-elle pour l'homme un état de choix. — La vie en société est pour l'être humain un devoir. — Le *Droit* naît de la sociabilité. — Définition du droit. — Étymologie du mot *Droit*. — Acceptions diverses du mot *Droit*. — Distinction entre le *Droit* et la *Morale*. — Rapports entre le *Droit* et la *Morale*. — Tout ce qui est commandé ou défendu par la *Morale*, n'est pas ordonné ou prohibé par le *Droit*. — Il n'est pas vrai que la *Morale* commande ou défende tout ce que le *Droit* commande ou prohibe. — Le *Droit* est-il une science ou un art. — Classification des connaissances humaines. — Première division du *Droit*.

Humanité et sociabilité. — Aristote a défini l'homme un animal politique (ζῶον πολιτικὸν ὁ ἄνθτρωπος), c'est-à-dire un être fait pour vivre dans une cité régie par des lois.

Il résulte de cette définition que l'homme est un être ESSENTIELLEMENT SOCIABLE, qui n'a d'existence possible que dans la société; que la vie avec ses semblables est son état naturel, et que la réunion en société est conforme à sa destinée et à sa fin.

Plusieurs démonstrations établissent cette nature essentiellement sociable de l'homme.

C'est d'abord la physiologie humaine [1], ce sont les sciences naturelles [2] qui nous en fournissent la première preuve. — L'homme isolé est faible et sans défense contre tout ce qui l'environne. Réuni aux autres hommes, il enfante les merveilles qui sont les conquêtes de la civilisation. La parole lui a été donnée pour communiquer avec ses semblables. A quoi lui servirait ce merveilleux lien de rapprochement, s'il était destiné à vivre seul? Sa longue enfance, comparée à celle des autres animaux, n'est-elle pas une preuve qu'il a besoin de vivre en société? De plus, l'homme est destiné à se répandre sur la terre habitable, et à l'assujettir à ses besoins. Mais la science enseigne que toute terre non cultivée et inhabitée est malsaine. C'est là une vérité d'observation qui est attestée par l'histoire en général, et par celle de la fondation des colonies en particulier. La culture et le travail de l'homme assainissent la terre qu'il habite. Or, cette culture et cet assainissement ne peuvent se faire avec fruit que par les hommes réunis en société [3].

La sociabilité naturelle de l'homme est encore démontrée par la statistique [4]. Si l'état social était contraire à la destination

[1] *Physiologie* (φυσις, λόγος). On donne ce nom à cette branche des sciences médicales qui traite de la vie et des fonctions organiques par lesquelles la vie se manifeste. Elle diffère de l'anatomie, qui ne s'occupe que de la structure des organes.

[2] Les *Sciences naturelles* sont une des branches des sciences cosmologiques. Elles s'occupent des phénomènes relatifs aux espèces animale, végétale et minérale. Elles comprennent la *zoologie*, branche de l'histoire naturelle qui traite des animaux; la *botanique*, science qui a pour objet la connaissance, la description et la classification des végétaux; la *minéralogie*, qui s'occupe de la description et de la classification des corps inorganiques répandus à la surface du globe et dans le sein de la terre; la *géologie*, ou étude des matériaux qui constituent le globe terrestre, traite des différentes roches dont il se compose, de la forme, de l'âge, de la position des terrains formés par ces roches, et fait l'histoire des révolutions qu'a subies le globe.

[3] SERRIGNY, *Droit public des Français*, t. I, p. 6 et 7.

[4] *La Statistique* est la science des faits naturels, sociaux et politiques, exprimés par des termes numériques. Elle a pour objet la connaissance approfondie de la

naturelle de l'être humain, loin de se multiplier, il dépérirait lorsqu'il serait réuni en corps de nation. Or l'expérience prouve que la réunion en société est favorable à la population, au développement physique et intellectuel de l'homme. — On a démontré qu'il faut environ une lieue carrée de terrain pour fournir aux aliments d'un sauvage, tandis que le même espace suffit à la subsistance de plusieurs milliers d'habitants d'un pays civilisé. ROBERTSON a fait la remarque, dans son histoire de la découverte de l'Amérique, au sujet des Mexicains et des Espagnols, leurs conquérants, que les habitants des pays civilisés sont plus forts et plus vigoureux que les hommes élevés dans l'état qu'on appelle improprement état de nature. — Il n'est pas difficile, enfin, de prouver, que les facultés intellectuelles des hommes se développent dans l'état social avec encore plus de supériorité sur l'état sauvage que les facultés physiques [1].

Les besoins politiques et moraux de l'être humain sont une nouvelle preuve que l'homme est essentiellement sociable. — Pour se développer, en effet, l'être humain a besoin de *sécurité* et de *liberté* [2]. — Or, l'état de société est la condition essentielle de toute sécurité et de toute liberté. Dans l'état sauvage, ce qu'on appelle la liberté naturelle de chaque individu, rencontrant à chaque instant dans son exercice la liberté naturelle d'un autre, et chacun ayant une tendance à dépasser la limite de son droit, il en resulte que nul n'est assuré de jouir de ses facultés et de sa liberté. La force seule peut décider entre les prétentions opposées; et là où règne la force, il n'y a ni sécurité, ni liberté. C'est ainsi qu'au berceau des sociétés, dans ces époques reculées où le pouvoir social n'était pas encore suffisamment organisé, la déification des héros n'a pas

société, considérée dans sa nature, ses éléments, son économie, sa situation et ses mouvements. Elle a pour langage celui des chiffres, qui ne lui est pas moins essentiel que les figures à la géométrie et les signes à l'algèbre (MOREAU DE JONNÈS, *Éléments de Statistique*, 1856, p. 1).

[1] SERRIGNY, Libr. cit., t. I, p. 6.

[2] LERMINIER, *Philosophie du Droit*, 1853, liv. I, chap. III, p. 24 et suiv.

eu d'autre cause que la reconnaissance des hommes pour ceux qui employaient leur force à défendre les faibles contre les brigandages des forts [1].

La vie en société est, suivant ARISTOTE, *un penchant impérieux de la nature* [2]. Ce qui le prouve, c'est que le système pénitentiaire basé sur l'isolement, est une peine qui paraît tellement dure aux condamnés, qu'ils la supportent plus difficilement que celle des travaux forcés en réunion d'autres compagnons d'infortune, et que souvent même cet isolement entraîne la perte de leur raison [3].

L'histoire [4] enfin vient ajouter son grand enseignement à cet ensemble de démonstrations. A quelque époque que l'histoire nous fasse connaître l'homme, dans quelque état de décadence qu'elle nous le montre abaissé, toujours et partout nous trouvons la famille constituée, la propriété reconnue, le gouvernement établi, la société préexistante [5]. « Les choses, a dit VICO, hors de leur état naturel ne pourraient y rester, ni s'y maintenir. Or si, depuis les temps les plus reculés dont nous parle l'histoire du monde, le genre humain a vécu et vit en société, cet axiome termine la grande dispute élevée sur la question de savoir si la nature humaine est sociable [6]. » — Le principe de la sociabilité a d'ailleurs été tenu pour constant par les plus beaux génies des temps anciens et modernes. « La première cause pour se réunir, disait CICÉRON, est moins dans la faiblesse de l'homme, que dans l'esprit d'association qui lui est naturel. Car l'espèce humaine n'est pas une race d'individus isolés,

[1] BODIN, *De la République*, liv. I, chap. VI, édit. 1577, p. 50. — SERRIGNY, *Libr. cit.*, t. I, p. 9 et 10.

[2] ARISTOTE, *Politique*, liv. I, ch. II.

[3] SERRIGNY, *Libr. cit.*, t. I, p. 7.

[4] L'histoire est le récit des événements véritables, le tableau du développement progressif de l'humanité. Elle considère l'homme et la société dans toutes leurs manifestations, mais au point de vue de la succession des faits seulement, et dans le but d'y trouver, avec l'enseignement du passé, la loi de génération des phénomènes sociaux (LERMINIER, *Études d'histoire et de philosophie*; PRADIER-FODÉRÉ, *Précis de Droit politique*, p. 11).

[5] NIEBUHR, *Histoire romaine*, t. II, p. 5.

[6] VICO, *Scienz. nuov.*, liv. I, chap. II, § 8.

errants, solitaires; elle naît avec une disposition qui, même dans l'abondance de toutes choses, et sans besoin de secours, lui rend nécessaire la société des hommes [1]. »

Le principe de la sociabilité a pourtant trouvé des adversaires et particulièrement aux XVIIe et XVIIIe siècles. HOBBES en Angleterre, J.-J. ROUSSEAU en France, ont nié cette loi organique de l'humanité.

Théorie de Hobbes [2]. — Suivant le philosophe anglais, le premier but de l'homme est sa conservation; le second est le bien-être. Tout moyen par lequel il pourra se procurer une jouissance ou éloigner un mal, sera légitime. Il n'a pas à s'inquiéter des autres êtres : ses sens et ses organes ne lui ont pas été donnés pour l'utilité des autres, mais pour la sienne propre. Il peut donc tout faire pour augmenter son bien-être, même attenter à celui d'autrui. Mais, par suite du même principe, les autres ont le droit de résister et de se défendre. L'état de nature est donc l'état de guerre. Mais comme l'état de guerre n'est pas favorable au bien-être des individus, les hommes se sont entendus pour rétablir la paix, en créant l'état de société, c'est-à-dire en organisant au milieu d'eux une force capable de les réprimer, et de les empêcher de s'entre-nuire. La société, d'après cette théorie, n'est donc qu'un accident de l'humanité. Son seul but est de prévenir l'état de guerre, et tous les moyens qu'elle emploiera pour y réussir seront légitimes. Le droit et le devoir du pouvoir social seront d'annuler autant que possible les forces individuelles. Toute limite apportée à l'exercice de ce pouvoir, serait un retour à

[1] CICÉRON, *République*, liv. I, § 25, traduction de M. Villemain.

[2] HOBBES naquit en 1588. Esprit net et précis, il rendit à la philosophie le service de lui faire parler un langage clair et concis. Expatrié pendant la grande révolution de son pays, partisan des Stuarts et du despotisme, il employa tous ses efforts à démontrer, en politique, que la force était le seul principe respectable, la source du juste et de l'injuste; et, en morale, que l'homme ne pouvait connaître d'autre règle que son intérêt privé, comme il ne pouvait être dominé que par la crainte. Sa philosophie est contenue dans ses *Elementa Philosophica, seu Politia de Cive* (Amsterdam, 1647), et dans le *Leviathan, sive de Republicâ* (Amsterdam, 1668). (Voir BÉLIME, *Philosophie du Droit*, t. I, p. 72 et suiv.; LERMINIER, *Philosophie du Droit*, p. 274 et suiv.)

l'état de guerre. Tout est juste quand la loi l'ordonne [1].

Que répondre à cette théorie, si ce n'est que la philosophie de Hobbes dénature l'âme humaine; qu'elle la dépouille de tous les penchants sympathiques, de tous les sentiments généreux, pour leur substituer l'idole de l'égoïsme. On lui reproche d'aboutir, en politique, aux exagérations d'un despotisme sans exceptions comme sans limites. Quant à l'opinion que « la crainte seule des maux qui résultent de l'état de nature, a pu déterminer les hommes à vivre en société, » elle confirme la nécessité de l'état social pour le bonheur des hommes, sans établir en aucune façon que la société soit le résultat d'une convention volontaire. Si, en dehors de l'état social, l'homme est la plus misérable des créatures, l'état social est donc l'état naturel de l'homme, puisqu'on le rencontre partout et toujours, sans qu'il apparaisse jamais de convention qui ait servi à le former ou à le dissoudre [2].

Théorie de J.-J. Rousseau [3]. — Aux yeux du philoso-

[1] Bélime, *Libr. et loc. cit.*; Lerminier, *Libr. et loc. cit.*

[2] Serrigny, *Libr. cit.*, t. I, p. 18 et suiv.

[3] Jean-Jacques Rousseau naquit à Genève, en 1712. Fils d'un ouvrier intelligent et pauvre, son enfance rêveuse fut développée d'une manière précoce par la lecture des *Grands hommes* de Plutarque. Tour à tour apprenti, vagabond, séminariste, laquais, copiste de musique, mais avant tout cela nature d'élite et intelligence admirable, il porta en lui-même, au plus haut degré, ce qui dans la société politique amène les révolutions : le désaccord de la position et de la capacité. Son langage formé d'abord à Genève, et retrempé aux sources des vieux auteurs français du XVI^e^ siècle, garda quelque chose d'une saveur étrangère et piquante, et resta plus franc, plus coloré, plus populaire et plus démocratique dans son élégance que celui de ses contemporains. Armé de toute son éloquence, Rousseau, âgé de 38 ans, engagea la lutte contre la société corrompue qui l'entourait, par un discours sur la question suivante qu'avait posée l'Académie de Dijon : *Le rétablissement des sciences et des arts a-t-il contribué à épurer ou à corrompre les mœurs?* Jean-Jacques condamna les sciences et les arts au nom de la vertu. Il les rendit injustement responsables de la corruption qui en souillait l'emploi. La même académie ayant demandé : *Quelle est l'origine de l'inégalité parmi les hommes, et si elle est autorisée par la loi naturelle?* Rousseau ne manqua pas une pareille occasion de frapper un ensemble d'institutions dont sa conscience lui révélait les vices, et n'hésita pas d'avancer que la civilisation rend l'homme malheureux et coupable. Rousseau ne se borna pas au rôle de critique : il osa formuler ses principes. Le *Contrat social* peut être considéré comme le symbole politique de ce grand philosophe, et l'*Émile*, comme le monument le plus complet et

phe genevois, l'homme est né libre. Cette liberté commune est une conséquence de sa nature. Sa première loi est de veiller à sa propre conservation ; ses premiers soins sont ceux qu'il se doit à lui-même. Dès qu'il est en âge de raison, lui seul étant juge des moyens propres à se conserver, devient par là son propre maître. Aucun homme n'ayant une autorité naturelle sur son semblable, une indépendance sauvage est donc l'état naturel de l'être humain. Mais les hommes ne tardent pas à parvenir au point où « les obstacles qui nuisent à leur conservation dans l'état de nature, l'emportent par leur résistance sur les forces que chaque individu peut employer pour se maintenir dans cet état. Alors cet état primitif ne peut plus subsister ; et le genre humain périrait s'il ne changeait de manière d'être. Or, comme les hommes ne peuvent engendrer de nouvelles forces, mais seulement unir et diriger celles qui existent, ils n'ont plus d'autre moyen pour se conserver que de former par agrégation une somme de forces qui puisse l'emporter sur la résistance, de les mettre en jeu par un seul mobile, et de les faire agir de concert [1]. »

Cette somme de forces ne peut naître que du concours de plusieurs. Mais la force et la liberté de chaque homme étant les premiers instruments de sa conservation, comment les engagera-t-il sans se nuire et sans négliger les soins qu'il se doit? Comment trouver « une forme d'association qui défende et protége de toute la force commune la personne et les biens de chaque associé, et par laquelle chacun, s'unissant à tous,

le plus beau de sa philosophie. Le principe fondamental de ce dernier ouvrage, est que l'homme est un être naturellement bon ; que l'éducation ordinaire le déprave, en substituant à la rectitude originelle de la nature les vices contagieux de la société. Sur ce principe, Rousseau établit l'éducation négative comme la seule bonne. Il ne s'agit que de paralyser autour de l'enfant toute influence étrangère, et de laisser agir en paix sa liberté. Jean-Jacques Rousseau a encore écrit la *Profession de foi du vicaire Savoyard*, des *Confessions*, un roman : *La nouvelle Héloïse*, etc... Il est mort en 1778. Son apparition signala une phase nouvelle dans la littérature du XVIIIe siècle : il entrava le mouvement sceptique et matérialiste qui entraînait également les croyances et les arts (Voir Demogeot, *Histoire de la Littérature française*, chap. XXXIX, p. 494 et suiv. de la 1re édit.).

[1] *Contrat social*, chap. VI, liv. I, édit. Pourrat (frères), 1838, p. 40 et suiv.

n'obéisse pourtant qu'à lui-même, et reste aussi libre qu'auparavant [1]? » J.-J. Rousseau résout ce problème par le *Contrat social*. Chacun mettra en commun sa personne et toute sa puissance sous la suprême direction de la volonté générale, et recevra encore chaque membre comme partie indivisible du tout. Les clauses bien entendues de ce *contrat*, « se réduisent toutes, dit Rousseau, à une seule : savoir, l'aliénation totale de chaque associé avec tous ses droits à la communauté. Chacun se donnant tout entier, la condition est égale pour tous; et la condition étant égale pour tous, nul n'a intérêt de la rendre onéreuse aux autres. De plus, l'aliénation se faisant sans réserve, l'union est aussi parfaite qu'elle peut l'être, et nul associé n'a plus rien à réclamer; car, s'il restait quelques droits aux particuliers, comme il n'y aurait aucun supérieur commun, qui pût prononcer entre eux et le public, chacun, étant en quelque point son propre juge, prétendrait bientôt l'être en tous, l'état de nature subsisterait, et l'association deviendrait nécessairement tyrannique ou vaine. Enfin chacun se donnant à tous ne se donne à personne; et comme il n'y a pas un associé sur lequel on n'acquière le même droit qu'on lui cède sur soi, on gagne l'équivalent de tout ce qu'on perd, et plus de force pour conserver ce qu'on a [2]. »

L'effet de cet acte d'association est de produire, au lieu de la personne particulière de chaque contractant, un être moral et collectif, composé d'autant de membres que l'assemblée a de voix : « lequel reçoit de ce même acte son unité, son *moi* commun, sa vie et sa volonté [3]. » Ainsi, l'homme est primitivement dans l'état de nature; s'il en sort, c'est par son consentement, par un acte de sa volonté. Donc, toute société est fondée sur un contrat, sur un pacte; et l'homme est sociable parce qu'il veut l'être [4].

On reproche à la théorie de Rousseau sur la liberté humaine,

[1] *Contrat social*, chap. VI, liv. I, édit. cit., p. 41.
[2] *Ibid.*, p. 42 et suiv.
[3] *Contrat social*, ibid., p. 43.
[4] Lerminier, *Philosophie du Droit*, édit. de 1853, liv. IV, ch. X, p. 353.

d'être exagérée et incomplète. A côté de l'autonomie de l'homme, il fallait placer la nature éternelle des choses ; à côté de la liberté individuelle, il convenait de s'incliner devant la raison souveraine et impersonnelle, à laquelle, sous peine d'injustice, elle ne peut se soustraire. — L'idée que l'association est le produit d'un contrat intervenu entre les hommes, est purement imaginaire, au point de vue historique. L'existence de ce contrat politique est démentie par le témoignage des faits. L'histoire nous apprend que les sociétés ne commencent pas par le contact et l'équation de volontés indépendantes et égales, mais par la soumission de la liberté humaine à ce qu'elles appellent l'empire de Dieu, à la théocratie. Le *pacte*, loin d'être leur commencement, est aujourd'hui leur dernier progrès [1]. — On a dit, enfin, avec raison, que Rousseau n'a fait que retourner le système de Hobbes, et déplacer le despotisme en l'attribuant à la multitude. En effet, si toute société est fondée sur un contrat, si l'État repose sur une convention arbitraire, si l'ensemble des volontés particulières forme la volonté générale, qui est la seule véritable loi, le peuple est le seul souverain, son caprice est absolu et inviolable, sa décision sans appel.

Doctrine des philosophes du XIXe siècle. — La doctrine que la réunion des hommes en société est le résultat d'une convention volontaire, a encore été partagée par Puffendorff [2], Burlamaqui [3], Montesquieu [4], et par la plupart des philosophes

[1] Lerminier, *Philosophie du Droit*, édit. de 1853, liv. IV, ch. x, p. 356.

[2] *Droit de la Nature*, liv. VII, chap. I. — Samüel Puffendorff naquit en 1631, et mourut en 1694. Il occupa le premier la chaire de droit naturel et des gens, fondée à Heidelberg par l'électeur palatin Charles-Louis. On a de lui des *Éléments de Jurisprudence universelle;* le traité *Du Droit de la nature et des gens*, dont il fit un abrégé intitulé : *Des Droits de l'homme et du citoyen;* une *Introduction à l'Histoire générale et politique de l'Europe*. Travailleur consciencieux, mais intelligence épaisse, Puffendorff, que le temps avait placé entre Grotius et Leibnitz, ne dut qu'à sa position un renom passager. Leibnitz a dit de lui : *Vir parùm jurisconsultus, et minimè philosophus.*

[3] *Principes du Droit de la nature*, part. I, chap. IV et suiv. — Originaire de Lucques, en Italie, Burlamaqui naquit à Genève en 1694, et y mourut en 1750.

[4] *Esprit des Lois*, liv. I, chap. II.

des deux derniers siècles. Elle a été combattue, avant notre époque, par Fénelon [1], Voltaire [2], et, de nos jours, notamment par De Bonald [3] et Ch. Comte [4]. On peut considérer l'utopie de *l'état de nature*, comme complètement abandonnée par la philosophie du XIXe siècle. Il est aujourd'hui généralement enseigné, que la formation des sociétés politiques n'est point un fait accidentel purement volontaire de la part de l'homme ; mais un fait providentiel, un ordre conforme aux lois qui régissent la nature de l'être humain, et auxquelles l'humanité n'a pu se soustraire. En se réunissant en société, les hommes n'ont fait qu'obéir aux lois de Dieu leur créateur, pour accomplir la fin à laquelle ils étaient destinés.

Origine historique des sociétés humaines. — La société a commencé par la *famille*; elle s'accrut avec les membres d'une même famille. Les premiers hommes se sont d'abord séparés par groupes, parce qu'ils manquaient des moyens de subsistance pour vivre en grandes réunions. La vie pastorale ayant augmenté plus tard les facilités de se réunir en *tribus* par le moyen des troupeaux, ce genre de société a dû succéder à la famille. L'agriculture enfin ayant permis de nourrir un plus grand nombre d'individus, la réunion en *corps de nation* a dû venir en dernier ordre. Mais les nations ont nécessairement été peu étendues dans le principe. Aussi Bossuet fait-il remarquer avec raison que, dans les temps reculés, chaque petite contrée avait son roi, et que les États étaient resserrés dans d'étroites limites [5].

La vie en société est-elle pour l'homme un état de choix ? — Un philosophe contemporain, M. Bélime [6], a

[1] *Essai philosophique sur le gouvernement civil, selon les principes de Fénelon*, chap. III, dans ses œuvres complètes, t. III, p. 355, édit. Didot, 1838.

[2] *Essai sur les mœurs*, introd., ch. XIV.

[3] *Législation primitive, Discours préliminaire*, t. I, p. 238, 2e édition. M. DE BONALD a vécu de 1753 à 1840.

[4] *Traité de Législation*, t. I, liv. I, ch. VI.

[5] *Politique tirée de l'Écriture*, liv. II, art. 1, prop. V.

[6] Professeur de droit romain à la faculté de Dijon, depuis 1837, M. W. BÉLIME est mort en 1844; à l'âge de 33 ans.

toutefois nié que le penchant de l'homme pour la société soit une loi de son organisme. Il n'y a vu qu'une *tendance raisonnée*. La société n'est, à ses yeux, qu'un état de choix pour l'homme, un état volontaire. « Nous sentons tous, dit-il, qu'il nous serait parfaitement loisible de nous isoler de nos semblables [1]. » Mais cette liberté, dont on ne peut nier l'existence, ne saurait amener la conclusion que la société ne soit pour l'être humain qu'un état exclusivement volontaire. Lorsqu'un ou plusieurs membres d'une société l'abandonnent, elle n'en continue pas moins de subsister. D'ailleurs le monde n'a pas encore vu la dissolution volontaire d'une société politique ou corps de nation, par le libre consentement ou la dispersion de ses membres. Quand, du reste, les individus valides et sains d'esprit consentiraient tous à renoncer à la société politique, comment supposer ce consentement de la part des enfants, des insensés, des infirmes, des vieillards qui ne vivent qu'à l'aide et par le soutien de la société dont ils font partie? S'il est exact de dire que les sociétés politiques ne peuvent se dissoudre par le consentement libre et volontaire de tous les membres qui les forment, il faut donc en conclure que ce n'est pas ce consentement *seul* qui les a formées : car c'est une maxime de bon sens aussi bien qu'une règle de droit, que les conventions contractées par la seule volonté des parties, se dissolvent par un consentement contraire [2].

La vie en société est pour l'être humain un devoir. — Non-seulement l'homme est naturellement sociable; non-seulement la vie en société est un moyen indispensable pour l'espèce humaine de prospérité matérielle et de perfectionnement moral; mais la société des hommes tire son origine de plus haut : elle a pour principe le *devoir*. « L'homme, a dit Rossi, *se doit* à la vie sociale, hors de laquelle il n'y a pour lui qu'abrutissement et misère [3]. » Les sociétés humaines for-

[1] Bélime, *Philosophie du Droit*, t. I, p. 202.

[2] Serrigny, *Droit public des Français*, t. I, p. 16 et suiv. — Voir aussi notre édition du *Droit des Gens* de Vattel, *Collection des économistes et publicistes*, t. I, p. 140, note 1.

[3] *Cours d'Économie politique*, t. II, p. 282.

ment, en effet, des centres d'activité, représentent des personnalités qui ont une volonté, une force considérables, et qui contribuent à faire avancer l'humanité vers le progrès auquel elle est destinée, et que les hommes isolés ne pourraient jamais atteindre [1]. Lorsque l'Assemblée constituante proclamait dans la déclaration des droits de l'homme et du citoyen, qui précède la Constitution de 1791, que « le but de toute association politique est la conservation des droits naturels et imprescriptibles de l'homme : la liberté, la propriété, la sûreté et la résistance à l'oppression [2], » elle indiquait d'une manière incomplète la mission providentielle et toute progressive des associations humaines. L'état social n'est pas seulement un moyen de protéger les droits des individus contre les violences de leurs semblables : c'est encore une voie créée par la Providence pour étendre la sphère de puissance de l'humanité [3].

Le Droit naît de la sociabilité. — Sa définition. — L'homme est donc naturellement sociable. Intelligent, il rencontre sur son passage des êtres intelligents; libre, des hommes libres. Il conçoit alors qu'il a le devoir de respecter ces êtres qui lui ressemblent si parfaitement, et qu'il a le droit d'en être respecté lui-même; il comprend qu'entre lui et eux il y a identité, et par conséquent équation de droits et de devoirs. De ce rapport de l'homme avec l'homme naît le DROIT [4], qu'on peut définir : *la règle des devoirs extérieurs de l'homme*[5]; ou : *l'harmonie des rapports obligatoires des hommes entre eux* [6].

Le DROIT, considéré sous ce point de vue général est « l'enfant de la vie humaine, de la société, ou plutôt il est la société même : rien de plus réel et de plus vivant. L'homme ne peut toucher l'homme, l'influencer, modifier, maîtriser, posséder les choses, sans voir intervenir le DROIT qui réunit les hommes,

[1] SERRIGNY, *Libr. cit.*, t. I, p. 14.
[2] TRIPIER, *Code politique et constitutionnel de l'Empire français* (1855), p. 9.
[3] SERRIGNY, *Ibid.*
[4] LERMINIER, *Philosophie du Droit*, 3e édit., liv. I, ch. III, p. 24; *Introduction générale à l'histoire du Droit*, 1829, p. 3.
[5] Voir ESCHBACH, *Introduction à l'étude du Droit*, 3e édit., p. 6.
[6] Voir LERMINIER, *Introduction générale, etc.*, p. 4.

qui forme le lien social, en faisant à chacun sa part, en gardant comme un trésor la propriété de tous et de chacun, en réglant les sacrifices nécessaires, en protégeant les opinions, les doctrines, les sectes,... prêt à punir les écarts téméraires, les violations de la liberté, dont il est, pour ainsi dire, la religion [1]. » Inhérent à la nature de l'homme, comme la sociabilité dont il est le fruit, le principe du droit est donc antérieur aux législations humaines. De même que le cercle existait, et que les rayons en étaient égaux, avant que le premier compas eût tracé une circonférence, de même les principes dirigeants des actions existent indépendamment des tentatives faites par les législateurs pour les formuler [2].

Étymologie du mot Droit. — L'étymologie du mot *Droit* paraît justifier la définition philosophique qui vient d'en être donnée. Cette expression, empruntée au latin *directum*, dont on a fait *drictum*, puis *droict*, et qui a probablement fourni le mot anglais *Right*, hollandais *Regt*, allemand *Recht*, italien *Diritto*, etc., est empruntée par métaphore au fait matériel de tracer une ligne le long de l'instrument de mathématiques appelé *règle*. La ligne *droite* est celle qui est parallèle à la règle ; le *Droit* est ce qui est conforme à la *règle* morale suivant laquelle l'homme, être naturellement sociable, doit vivre avec ses semblables pour obéir à sa nature [3].

Acceptions diverses du mot Droit. — Le langage imparfait des hommes a malheureusement donné au mot *Droit* différentes autres acceptions. En le considérant comme *objet d'étude*, on l'a défini : *l'art de connaître et d'appliquer les lois* [4]. Souvent on a désigné par le mot *Droit*, l'ensemble des lois qui ont régi tel peuple, à telle époque historique : c'est dans ce sens qu'on a dit : Le *droit romain*, le *droit ancien*, le *droit intermédiaire*, le *droit nouveau*... — Quelquefois on a employé le mot *Droit* pour indiquer la *loi* même : *appliquer le droit au fait*. — On

[1] Lerminier, *Libr. cit.*, p. 4 et 5.
[2] Oudot, *Philosophie du Droit.*
[3] Eschbach, *Libr. cit.*, p. 6.
[4] Demante, *Programme du cours de Droit civil français*... 1840, t. I, p. 1.

a fait également usage de ce terme pour désigner les *facultés* ou *prérogatives* qui nous sont garanties par les lois : *le droit de creuser un fossé, d'ensemencer un champ*. — Dans ces membres de phrases : *exercer un droit, avoir un droit de succession, d'hypothèque*, le mot *Droit* est employé pour désigner les choses *incorporelles*, par opposition aux choses *corporelles*. — Si l'on dit : payer le *droit de timbre, de mutation, d'enregistrement*, le mot *Droit* est pris comme synonyme d'*impôt*. — Si l'on affirme qu'un juge a *fait droit* à une demande, le mot *Droit* est synonyme de *décision* [1]. De ces significations diverses, les deux premières seules appartiennent à un cours sur la généralisation du droit.

Distinction entre le Droit et la Morale. — Défini philosophiquement, le DROIT est *la règle des devoirs* EXTÉRIEURS de l'homme. Il diffère donc de la MORALE, qui est *la règle des devoirs* INTÉRIEURS de l'être humain.

Les DEVOIRS EXTÉRIEURS (autrement dits *juridiques* ou *parfaits*), sont les limites apportées à la liberté de l'homme, dans les relations de l'être humain avec ses semblables. Résultats nécessaires de la vie sociale, ils ont pour objet de restreindre les abus qui empêcheraient les autres de jouir de leur liberté extérieure. La vie en société ne pouvant exister sans l'accomplissement de ces devoirs, ils ont une sanction en dehors de la conscience, et les exigences de l'existence sociale autorisent l'emploi d'une coercition physique pour contraindre l'homme à les accomplir.

Les DEVOIRS INTÉRIEURS (appelés encore *moraux* ou *éthiques*), sont les restrictions apportées à la liberté intime de l'homme, maître de diriger son âme vers le bien ou vers le mal. Conformes à la nature et à la destination de l'être humain, ces restrictions n'ont de sanction que dans la conscience de l'homme. Les DEVOIRS INTÉRIEURS sont dits *imparfaits*, parce qu'ils n'engendrent pas au profit de ceux envers qui ils doi-

[1] PRADIER-FODÉRÉ, *Précis de Droit politique et d'Économie sociale*, p. 14 et 15.

vent être accomplis, la faculté ou le droit d'en exiger l'accomplissement [1].

Rembourser une somme prêtée, payer le prix d'une chose achetée, ce sont des devoirs EXTÉRIEURS; mais c'est un devoir INTÉRIEUR, d'être charitable et bienfaisant [2].

Différant par leur but immédiat, le DROIT et la MORALE ont des caractères particuliers complétement distincts. On a fait remarquer, avec raison, que leur séparation est la plus certaine garantie de la liberté de conscience. Si l'État, qui est préposé à l'exécution du DROIT par la contrainte, pouvait étendre son intervention jusqu'à régler, par le même moyen, la moralité intérieure des hommes, il pourrait imposer à ses membres telle morale, telle religion, c'est-à-dire peser avec toutes les forces matérielles dont il dispose, sur la liberté des consciences et l'indépendance de la pensée [3].

Voici les points sur lesquels le DROIT et la MORALE diffèrent :

Le *Droit* s'occupe des effets EXTERNES des actes humains, *quels qu'en soient les motifs*.

Le *Droit* apprécie les faits de l'homme, et les régit dans leurs effets extérieurs et sensibles, c'est-à-dire dans la vie sociale.

Les règles du *Droit* sont relatives et variables, parce que les conditions d'existence ou de développement d'une société peuvent changer par diverses causes.

La *Morale* ne considère dans les actes humains que *les motifs internes qui les ont déterminés*.

La *Morale* n'envisage les faits de l'homme que dans leur cause psychologique, c'est-à-dire dans la conscience humaine.

Les préceptes de la *Morale* sont ABSOLUS et INVARIABLES, INDÉPENDANTS DES LIEUX ET DES TEMPS [4].

Rapports entre le Droit et la Morale. — Mais de ce que le DROIT et la MORALE diffèrent sur plusieurs points, il ne faut pas conclure qu'ils doivent être séparés en tout. S'il y

[1-2] ESCHBACH, *Libr. cit.*, p. 1 et 2.
[3] *Id.*, p. 3.
[4] *Id.*, p. 2 et 3.

aurait du danger à les confondre, il y en aurait plus encore à les placer en état de lutte et d'antagonisme. La MORALE doit ennoblir le DROIT ; sans elle il n'y a point d'institution durable. L'histoire du monde prouve que les peuples ont souvent payé bien cher la faute d'avoir sacrifié ses principes éternels à des intérêts présents et passagers [1].

Reconnaissons toutefois que, même dans l'état actuel des civilisations modernes :

1° Tout ce qui est commandé ou défendu par la MORALE, n'est pas ordonné ou prohibé par le DROIT ;

2° Qu'il n'est pas vrai que la MORALE commande ou défende tout ce que le DROIT ordonne ou prohibe.

Tout ce qui est commandé ou défendu par la Morale, n'est pas ordonné ou prohibé par le Droit. — La première de ces propositions est admise sans conteste. C'est l'ancien adage des jurisconsultes romains : *Non omne quod licet honestum est*. Le DROIT, en effet, ne se préoccupe que des actes extérieurs qui peuvent être nuisibles à la vie, à l'honneur, à la fortune des individus, et par conséquent troubler l'ordre social. Mais les faits qui ne s'accomplissent qu'au fond de la conscience, sont en dehors de son domaine. Tant qu'une mauvaise pensée ou un coupable désir ne se réalisent pas dans le monde extérieur en portant préjudice à autrui, ils peuvent bien constituer une violation de la MORALE, mais ne tombent pas dans le domaine du DROIT [2].

Il n'est pas vrai que la Morale commande ou défende tout ce que le droit ordonne ou prohibe. — La seconde proposition est plus délicate. Les publicistes qui considèrent, avec HOBBES, que tout est juste quand la loi l'ordonne, enseignent que « la morale fait à chacun de nous un devoir intérieur d'accomplir tous nos devoirs extérieurs [3]. » Ils n'admettent pas que la conscience de chaque individu puisse s'ériger en juge des lois établies. « N'est-ce pas, s'écrient-ils avec BENTHAM, mettre les armes à la main de tous les fanatiques

[1-2] ESCHBACH, *Libr., cit.*, p. 3 et 4.
[3] *Id.*, p. 4 et 5.

contre tous les gouvernements? Dans l'immense variété des idées sur la loi naturelle et la loi divine, chacun ne trouvera-t-il pas quelque raison pour résister à toutes les lois humaines? Y a-t-il un seul État qui puisse se maintenir un jour, si chacun se croyait en conscience tenu de résister aux lois, à moins qu'elles ne fussent conformes à ses idées particulières sur la loi naturelle et sur la loi révélée [1]?... »

Il est certain que le premier devoir du citoyen est de respecter les lois de son pays, de peur que, tous venant à les violer, l'anarchie ne s'introduise dans l'État. Mais est-il possible d'admettre qu'il dépende d'un plus ou moins grand nombre d'hommes votant des lois, de faire qu'une action juste devienne injuste? On a vu des lois ordonner, sous peine de mort, de livrer au glaive de la justice de malheureux proscrits. Qui donc oserait soutenir que ces lois étaient sanctionnées par la Morale? La loi française permet au fils de saisir et de faire vendre les biens de son père, devenu son débiteur insolvable : cette loi est-elle conforme à la règle des devoirs intérieurs? Il arrivera souvent que les besoins de la société, ou que des considérations politiques détermineront le législateur à défendre ou à ordonner des actions indifférentes en droit naturel. Pourra-t-on soutenir que la Morale soit directement intéressée dans ces prohibitions ou dans ces prescriptions? Et si la loi humaine restreint, dans un but d'intérêt général, l'exercice de certains droits légitimes, par exemple le droit de chasser, ou de pêcher, sera-ce une action bien immorale de se livrer aux plaisirs de la chasse et de la pêche en violation de la loi? L'observation des lois purement positives n'est généralement qu'une affaire de prudence et nullement une obligation morale. Il n'est donc pas exact d'affirmer que la Morale revêt de sa sanction tous les préceptes du Droit. Une semblable théorie tendrait à légitimer tous les écarts du despotisme, et à dénaturer dans les esprits les idées de morale et de justice absolue [2].

Ajoutons toutefois que, s'il y a une multitude de lois dont on

[1] Bentham, *Traité de législation*, t. I, p. 149.

[2] Voir Bélime, *Philosophie du Droit*, édit. cit., t. I, liv. I, ch. xvi, p. 155 et s.

peut contester l'opportunité, il ne s'en trouve heureusement que de loin en loin qui violent ouvertement la MORALE.

Le droit est-il une science ou un art? — Considéré comme objet d'étude, le *Droit* est rangé au nombre des *sciences*, et cependant on l'a défini : *l'art* de connaître et d'appliquer les lois, c'est-à-dire les règles des devoirs extérieurs de l'homme. Le DROIT est-il donc une *science*, ou un *art*?

Au point de vue le plus général, on appelle SCIENCE : *tout ensemble de connaissances, sur quelle que matière que ce soit.* Sous un point de vue restreint, on donne le nom de SCIENCE à *une série de propositions décrivant des phénomènes et se bornant à exprimer la manière dont les choses se passent.* On désigne par la dénomination d'ART, *une collection de préceptes ou de règles de conduite pour atteindre un but déterminé.* La SCIENCE expose la vérité; elle décrit. L'ART ne décrit pas; il conseille; il déduit une méthode. La géométrie est une *science;* la peinture est un *art.* Le DROIT est aussi un *art*, parce qu'il nous offre des règles, il nous présente des préceptes pour nous conduire à la connaissance et à l'observation des lois qui président aux rapports extérieurs des hommes entre eux. Quand on affirme que le DROIT est une *science*, on prend ce mot dans sa signification la plus générale, qui embrasse en même temps la science proprement dite et l'art.

L'art de connaître et d'appliquer les lois figure donc parmi les *sciences*, c'est-à-dire dans *l'ensemble des connaissances humaines.* Mais quelle place occupe-t-il dans le tableau des sciences?

Classification des connaissances humaines. — La classification des sciences a beaucoup préoccupé l'esprit des philosophes [1]. Dans l'origine il n'y avait qu'une science, qui

[1] BACON (*De dignitate et augmentis scientiarum*) prend pour base de sa classification les trois facultés de l'intelligence, auxquelles, suivant lui, tous les travaux de l'esprit se rapportent : la *mémoire*, l'*imagination*, la *raison*. — Selon DESTUTT DE TRACY, le seul moyen de classer méthodiquement les sciences humaines, est de les ranger suivant l'ordre dans lequel elles naissent les unes des autres, et suivant lequel elles se secourent et s'enchaînent mutuellement. D'après ce principe, il donne comme la première de nos connaissances celle de la formation des idées, et range les autres comme au-dessous de celle-là, selon qu'elles en pro-

embrassait dans l'unité d'un vaste problème l'univers tout entier. Peu à peu cette science unique s'est divisée en plusieurs sciences distinctes. Ainsi l'a voulu la faiblesse de l'esprit humain, qui ne lui permet pas d'embrasser d'un seul coup d'œil un objet un peu vaste, et qui l'oblige à décomposer tout ce qu'il aspire à connaître.

On peut dire qu'il y a autant d'ordres de sciences que de *réalités*. Or, il y a deux réalités dans le monde : la MATIÈRE (κόσμος, *monde physique*) et L'ESPRIT (νοῦς, *monde métaphysique* ou *moral*). Il y a donc deux ordres de sciences : les SCIENCES COSMOLOGIQUES, ou connaissances relatives aux phénomènes du monde physique, et les SCIENCES NOOLOGIQUES, ou connaissances relatives aux phénomènes du monde moral.

Les SCIENCES COSMOLOGIQUES, ayant pour objet les êtres extérieurs physiques, et les êtres abstraits qui s'y rattachent directement, embrassent six ordre de phénomènes :

I° Les phénomènes relatifs aux espèces animale, végétale, minérale.

II° Les phénomènes relatifs aux agents et aux effets qui proviennent des agents.

III° Les phénomènes relatifs à la constitution du corps vivant, à son organisation, à ses états normal et anormal.

IV° Les phénomènes relatifs au monde physique tout entier, considéré comme globe, univers, terre.

cèdent plus ou moins immédiatement. — D'autres philosophes distribuent les sciences d'après les trois âges de la vie humaine, l'enfance, l'adolescence, la jeunesse, à chacun desquels il leur semble que telles ou telles d'entre elles s'adressent plus spécialement (Voir DIDEROT, *Traité de l'éducation publique*). — BUCHEZ (*Introduction à l'étude des sciences médicales;* et *Introduction à la science de l'Histoire*) propose une classification ternaire basée sur le triple point de vue des forces que lui présente le monde créé, et qu'il nomme *force circulaire* (astronomie, botanique, etc., etc.); *force sérielle* dans l'ordre physique (géogénie, histoire de la génération et des âges); et *force spirituelle* (phénomènes moraux et sociaux). — AMPÈRE (*Essai sur la Philosophie des sciences*) divise tous les phénomènes dont la vie universelle se compose, en deux classes : *matériels*, d'une part, *intellectuels*, de l'autre, et il reconnaît par suite deux ordres de sciences : les sciences *cosmologiques* et les sciences *noologiques*. Cette dernière classification est à la fois la plus simple, la plus méthodique et la plus complète. — Voir, dans le Recueil des mémoires de *l'Académie de Caen* (1860) un article de M. CHARMA, sur *une nouvelle classification des sciences*, p. 273.

V° Les phénomènes relatifs au monde extérieur considéré comme planète, dans ses rapports avec les autres planètes.

VI° Les phénomènes relatifs aux êtres de raison, absolus, abstraits, qui existent dans l'esprit humain, mais pour être appliqués dans le monde physique.

Les SCIENCES NOOLOGIQUES, ayant pour objet les êtres intellectuels et moraux, comprennent trois ordres de phénomènes :

I° Les phénomènes relatifs à l'âme dans ses rapports avec la création.

II° Les phénomènes relatifs à l'âme dans ses rapports avec l'idéal.

III° Les phénomènes relatifs à l'âme, soit dans ses rapports avec le monde physique, soit dans ses rapports avec Dieu et avec la société : telles sont la *Pédagogique*, l'*Histoire*, l'*Économie politique*, le *Droit*. Les sciences de ce dernier groupe sont dites *morales*, pour exprimer un ensemble de connaissance qui se rapportent à la nature morale et intellectuelle de l'homme. On appelle encore ces trois dernières *politiques*, pour indiquer ainsi un ensemble de connaissances relatives aux divers moyens d'association générale que les hommes ont imaginés pour garantir leur sécurité et l'exercice de la justice entre eux, pour assurer la jouissance de leurs propriétés et des fruits de leur travail, et pour obtenir divers avantages communs.

Ces sciences sont EXPÉRIMENTALES. Les lois générales dont elles se composent, quant à leur application, dérivent de la nature des choses, aussi sûrement que les lois du monde physique. La connaissance ne peut en être acquise que par des observations nombreuses, des expériences répétées, des rapprochements et des combinaisons sans fin. Le DROIT fait donc partie des SCIENCES MORALES et POLITIQUES. Science NOOLOGIQUE et SCIENCE EXPÉRIMENTALE, les phénomènes dont l'étude le constitue sont relatifs à l'âme dans ses rapports avec la société.

Première division du Droit. — Considéré sous le point de vue de la nature des lois qu'il enseigne à connaître et à appliquer, le DROIT est NATUREL, ou POSITIF.

CHAPITRE II.

LE DROIT NATUREL.

Définition du Droit naturel. — Objections relatives à la signification et à l'existence du Droit naturel. — L'existence du Droit naturel est démontrée par l'observation, et reconnue par les plus beaux génies. — Principes fondamentaux du Droit naturel. — Définition des principes du Droit naturel. — Questions diverses relatives au Droit naturel. — Légitime défense. — Historique de cette question. — Théorie de la légitime défense. — De la légitime défense entre les nations. — De l'excuse de la nécessité. — De l'excuse de la misère. — Question de l'obéissance passive. — Question de la raison d'État. — La charité est-elle un principe de Droit naturel. — Utilité de l'étude du Droit naturel. — Aperçu historique sur la culture du Droit naturel.

Définition du Droit naturel. — Le chancelier d'Agues-seau a défini le *Droit naturel :* « Celui qui consiste dans les lois primitives également reconnues par tous les hommes, même par ceux qui les violent, et qui sont regardées comme gravées dans le fond de notre être par la raison de son auteur. » Le *Droit naturel* règle les devoirs *extérieurs* de l'homme, tels qu'ils sont déterminés, non point par un législateur humain, mais par la raison et par la nature propre de l'humanité. « Je crois, dit M. Troplong, à l'existence d'un droit naturel, supérieur à l'homme, et condition de sa nature sociale. Il est des règles antérieures à toutes les lois positives, et je ne saurais admettre que les mouvements de la conscience et l'idée du droit soient l'œuvre du législateur. Ce n'est pas la loi qui a fait la famille, la propriété, la liberté, l'égalité, etc. Elle peut, sans doute, organiser toutes ces choses, mais elle ne fait alors que travailler

sur le fonds que la nature lui a donné, et elle est d'autant plus parfaite qu'elle se rapproche davantage de ces lois éternelles, immuables, innées que le Créateur a gravées dans nos cœurs [1]. »

Ces belles paroles sont le développement du préambule suivant que le législateur français avait inscrit en tête du projet du code Napoléon : « Il existe un droit universel et immuable, source de toutes les lois positives : il n'est que la raison universelle, en tant qu'elle gouverne tous les hommes. » Ce droit s'impose à tout législateur. Les jurisconsultes païens eux-mêmes le faisaient remonter à Dieu comme au législateur souverain. Les lois dont il se compose sont si claires, qu'elles sont gravées dans la conscience de tous les hommes, et que ni le temps, ni les préjugés ne parviennent à les corrompre. De ce nombre est le principe qui défend de tuer ou de voler, et celui qui ordonne de tenir la foi promise. « Dans quelque position, dit Bélime, que vous supposiez deux hommes, qu'ils soient membres du même corps social ou de pays différents, qu'ils vivent sous la protection des lois, ou qu'ils soient jetés sur une plage déserte, ils devront également respecter ces principes, dont la violation serait la violation de la morale elle-même [2]. »

Objections relatives à la signification et à l'existence du Droit naturel. — Il s'est toutefois élevé, de nos jours, de vives controverses, tant sur le sens que l'on doit attribuer à l'expression de *Droit naturel*, que sur l'existence même de ce droit.

1er système. — Certains philosophes n'entendent par le *Droit naturel* que celui que pratiquaient les hommes à une époque primitive, antérieure à l'établissement des sociétés. Mais nous savons ce qu'il faut penser de ce prétendu droit de nature, qui n'a jamais eu d'existence que dans l'imagination de quelques rêveurs. « L'état de nature, dit Bossuet, est celui où chacun peut tout prétendre et en même temps tout contester; où tous sont en garde et par conséquent en guerre continuelle contre

[1] Troplong, *Préface du Commentaire de la vente.*
[2] Bélime, *Philosophie du Droit*, édit. cit., t. I, p. 211.

tous; où la raison ne peut rien, parce que chacun appelle raison la passion qui le transporte; où le droit même de la nature demeure sans force, parce que la raison n'en a point; où, par conséquent, il n'y a ni propriété, ni domaine, ni biens, ni repos assuré, ni, à vrai dire, aucun droit, si ce n'est celui du plus fort; encore ne sait-on jamais qui l'est, puisque chacun peut tour à tour le devenir, selon que les passions feront conjurer ensemble plus ou moins de gens [1]. »

IIe SYSTÈME. — Les publicistes de l'école utilitaire n'admettent point de distinction entre le *Droit naturel* et le *Droit positif*. Ils ne connaissent que des lois plus ou moins *utiles*, et, par conséquent, plus ou moins *naturelles*. « Toute disposition législative, disent-ils avec REY, qui sera non convenable à la nature de l'homme dans ses rapports sociaux, c'est-à-dire qui ne tendra pas à son bien-être et à l'harmonie sociale, si nécessaire à ce bien-être, cette disposition sera *anti-naturelle*, fût-elle classée dans le code du prétendu droit naturel par tous les docteurs du monde; tandis qu'au contraire la loi la plus éloignée des principes primordiaux de la législation, une loi de succession, par exemple, sera très-*naturelle*, si elle tend à son bien-être [2]. » Il est certain que lorsqu'on observe les phénomènes individuels et sociaux, on aperçoit aisément que les individus et les peuples prospèrent lorsqu'ils se trouvent placés dans certaines circonstances, et dépérissent dans les circonstances inverses. Une certaine quantité de satisfactions physiques, morales, intellectuelles et de garanties est nécessaire au bien-être de l'homme; quand elles viennent à lui manquer, il souffre plus ou moins; leur privation absolue l'anéantit. Ces phénomènes se reproduisant constamment, l'expression de la manière dont ils s'accomplissent peut s'appeler une loi. Après avoir soigneusement observé les phénomènes où l'homme joue un rôle, il est permis d'en déduire les règles ou préceptes de conduite que l'on doit pratiquer pour atteindre un but déter-

[1] BOSSUET, *Ve avertissement sur les lettres de M. Jurieu*, ch. XLIX
[2] REY, *Traité des principes généraux du Droit*, p. 196.

miné, par exemple, le bonheur de l'humanité en général, de chaque nation et de chaque individu en particulier. La méthode rationnelle pour découvrir les règles de morale et de droit naturel, consisterait donc à étudier les faits, à observer comment les biens et les maux se produisent, à chercher enfin la meilleure voie pour éviter le mal et arriver au bien [1]. L'application de la méthode expérimentale en matière de morale et de Droit naturel, est, incontestablement, une des plus importantes conquêtes du XIX^e^ siècle; mais la raison a de la peine à croire qu'il n'y ait aucune autre différence entre les lois que le degré d'utilité, et que la loi qui établit des impôts, tout indispensable qu'elle soit au mécanisme social, soit loi au même titre que celle qui défend le vol ou le parjure [2].

III^e^ SYSTÈME. — Dans un troisième système, le soi-disant *Droit naturel* n'est qu'une rêverie métaphysique. Les philosophes de cette école n'admettent pas qu'il y ait de *droit* hors de l'État, c'est-à-dire en l'absence d'un pouvoir constitué qui puisse forcer à l'observation de la loi positive [3]. Mais cette doctrine, renouvelée des sophistes grecs, est fausse et dangereuse. Sans doute le Droit ne devient *exécutoire* que lorsque l'État vient lui prêter main-forte, mais, même antérieurement, il est *obligatoire*, et l'idée du *Droit* est tout à fait indépendante de celle d'un pouvoir souverain qui en garantisse l'exécution par la force. Dire qu'il n'y a pas de *Droit* antérieur à la création des États, c'est confondre le *Droit* avec la *garantie* du *Droit*. Celui-là eût évidemment violé le *Droit*, qui eût renversé la cabane construite par Robinson Crusoë, quoiqu'il n'y eût pas de tribunaux dans son île déserte. Dire qu'il n'y a de *Droit* que celui que fait la loi positive, c'est légitimer tous les actes d'un législateur, et absoudre le plus monstrueux despotisme [4].

L'existence du Droit naturel est démontrée

[1] Voir mon édition du *Droit des gens* de VATTEL (*Guillaumin*, 1863), t. I, p. 79, en note.

[2] BÉLIME, *Libr. cit.*, t. I, p. 214.

[3] BENTHAM, *Principes de législation*, ch. XIII, n° 10.

[4] ESCHBACH, *Introduction à l'étude du Droit*, p. 16 et 17.

par l'observation et reconnue par les plus beaux génies. — Ces systèmes variés ne sauraient prévaloir contre l'observation de la nature des choses. Il ne faut pas avoir longtemps réfléchi sur l'histoire de l'humanité, pour s'être convaincu de l'existence de deux lois simultanées, dont l'une se compose de préceptes universels, de tous les temps, communs à tous les peuples, identiques sous tous les climats; et dont l'autre se constitue de dispositions variables, mobiles, arbitraires, appropriées aux mœurs, aux âges, aux pays. Les anciens n'avaient point méconnu cette double législation. « Il est une loi véritable, disait Cicéron, la droite raison, conforme à la nature, universelle, immuable, éternelle, dont les ordres invitent au devoir, dont les prohibitions éloignent du mal. Soit qu'elle commande, soit qu'elle défende, ses paroles ne sont ni vaines auprès des bons, ni impuissantes sur les méchants. Cette loi ne saurait être contredite par une autre, ni rapportée en quelque partie, ni abrogée toute entière. Ni le sénat, ni le peuple ne peuvent nous délier de l'obéissance à cette loi. Elle n'a pas besoin d'un nouvel interprète, ou d'un organe nouveau. Elle ne sera pas autre dans Rome, autre dans Athènes; elle ne sera pas demain autre qu'aujourd'hui; mais dans toutes les nations et dans tous les temps, cette loi règnera toujours, une, éternelle, inpérissable; et le guide commun, le roi de toutes les créatures, Dieu même donne la naissance, la sanction et la publicité à cette loi, que l'homme ne peut méconnaître sans se fuir lui-même, sans renier sa nature, et, par cela seul, sans subir les plus dures expiations[1]... » Plus tard, le jurisconsulte Gaïus avait formulé les mêmes idées. « Tous les peuples, disait-il, régis par des lois ou des coutumes, ont un droit qui leur est propre en partie, en partie commun à tous les hommes. En effet le droit que chaque peuple se donne exclusivement est particulier aux membres de la cité, et se nomme droit civil, c'est-à-dire droit de la cité; celui qu'une raison naturelle établit entre tous les hommes, est observé

[1] Cicéron, *de Republicâ*, lib. III, § 17, traduction de M. Villemain.

presque par tous les peuples, et se nomme *droit des hommes* [1]. »

Principes fondamentaux du Droit naturel. — Les adversaires du *Droit naturel* ont contesté qu'il soit possible de donner une définition précise et une énumération complète des principes dont l'ensemble constituerait ce Droit. Mais on possède un texte d'ULPIEN, qui résume assez exactement les règles-types du *Droit* naturel [2]. « Voici, dit ce jurisconsulte, les préceptes du Droit : *ne léser personne, donner à chacun ce qui lui est dû, vivre honnêtement.* » NE LÉSER PERSONNE, c'est-à-dire ne point causer de préjudice aux autres hommes; respecter la personne physique de ses semblables et se garder de porter atteinte à leur personne morale. — DONNER A CHACUN CE QUI LUI EST DU, c'est-à-dire ne pas convoiter les biens d'autrui; ne rien se permettre contre le droit du voisin; ne pas dénier la chose due à son semblable; ne pas tenter de se soustraire à l'autorité légitime sous laquelle on est placé. — VIVRE HONNÊTEMENT, c'est-à-dire se conformer aux règles qu'impose la décence publique quelles que soient ses manifestations, d'après la variété des mœurs. Ces préceptes sont de tous les temps, communs à tous les peuples. Véritables commandements de Dieu, les fondateurs de religions les ont inscrits dans leurs livres sacrés, pour les présenter à la vénération des masses sous le prestige de la révélation. Les législateurs humains leur ont donné une sanction dans leurs lois positives, parce qu'ils ont compris que sans l'observation de ces préceptes, il n'y aurait pas de société possible. Ces règles viennent de Dieu, parce que la société des hommes est une création divine, et parce que l'existence de la société est intimement liée à la pratique de ces règles.

Définition des principes du Droit naturel. — On peut donc définir ainsi les principes du DROIT NATUREL : *toutes*

[1] GAÏUS, *Instit., Com. I,* § 1; *Instituts de* JUSTINIEN, liv. I, tit. II, § 1; sur l'expression *droit des hommes*, voir ORTOLAN, *Explication historique des Instituts,* édition de 1851, t. I, p. 141. GAÏUS vivait sous MARC-AURÈLE, au IIe siècle de l'ère chrétienne (149).

[2] DIGESTE, livre I, tit. I, l. X. § 1. ULPIEN vivait sous CARACALLA, au IIIe siècle de l'ère chrétienne (212).

règles, tous préceptes essentiels à la réalisation de la vie sociale. Il résulte de cette définition que pour savoir si telle loi donnée fait partie du *Droit naturel*, ou du *Droit positif*, il suffira de rechercher si la vie sociale peut ou non se maintenir sans l'observation de cette loi. Lorsque les utilitaires disent, ainsi que nous l'avons vu plus haut, que « toute disposition législative qui sera non convenable à la nature de l'homme dans ses rapports sociaux sera *anti-naturelle*, » ils ont raison. Mais lorsqu'ils ajoutent « qu'une loi de succession sera *très-naturelle*, si elle tend au bien-être de l'homme, » ils se jettent en dehors de la vérité, parce qu'une loi de succession n'est pas absolument nécessaire à la vie sociale, et parce qu'on peut concevoir, sans trop de frais d'imagination, des sociétés très-florissantes, très-heureuses, et surtout très-morales, sans l'existence d'un ordre de successeurs [1]. Le précepte qui impose à l'homme le devoir de servir avec dévouement son pays, est, sans doute, grand et nécessaire, dans l'état de nos mœurs actuelles. Les poètes et les prosateurs de tous les âges ont vanté le patriotisme avec une ardeur qui ne s'est point encore refroidie. Mais l'abnégation patriotique n'est point une loi du *Droit naturel*, parce que le morcellement de la société humaine en sociétés grandes ou petites, unies ou divisées d'intérêts, n'est pas une condition fatale de la vie de l'homme social. Aux petits États de l'ancien monde les temps modernes ont substitué de vastes empires, et les vastes empires, naguères séparés par des barrières réputées infranchissables, tendent tous les jours à se rapprocher et à s'unir. Déjà l'esprit, qui ne connaît point de frontières, a pris possession des larges horizons de l'univers. Les mœurs, les goûts, les occupations intellectuelles de presque tous les peuples civilisés, sont aujourd'hui à peu près les mêmes, sous toutes les latitudes. Le commerce fera tomber, dans un avenir qui n'est peut-être pas bien éloigné, les dernières barrières, et les nations ne tarderont point à se confondre dans le grandiose embrasse-

[1] Voir, sur ce point, PRADIER-FODÉRÉ, *Précis de Droit politique et d'Économie sociale*, p. 385 et suiv.

ment d'une providentielle unité. On pourrait multiplier les exemples pour prouver qu'il ne saurait y avoir de règles du *Droit naturel*, que celles qui sont *la condition essentielle de l'existence de l'homme en société*.

Questions diverses relatives au Droit naturel. — 1° LÉGITIME DÉFENSE. — HISTORIQUE DE CETTE QUESTION. — Les philosophes qui se sont occupés du *Droit naturel*, ont examiné diverses questions très-controversées parmi les docteurs. Ils ont, par exemple, à propos du principe « *ne léser personne*, » discuté le point de savoir s'il est permis de blesser ou de tuer autrui pour se défendre. L'instinct de la conservation a, depuis le commencement des siècles, résolu affirmativement ce doute de conscience. Mais la solution contraire a été soutenue par des Pères de l'Église, et même par des jurisconsultes. Suivant SAINT AMBROISE, le chrétien, l'homme sage et juste ne doit pas défendre sa vie aux dépens de la vie d'autrui. Le voyageur surpris dans un guet-apens, ne doit pas frapper le brigand qui l'attaque, de peur de nuire à la charité en défendant sa propre existence [1]. C'était aussi la doctrine de SAINT CYPRIEN [2], et, de nos jours, elle a été partagée par AHRENS, qui, toutefois, reconnaît que le fait de la légitime défense n'est pas criminellement punissable [3]. Cette application exagérée du principe de la charité chrétienne est en contradiction, non-seulement avec la nature de l'homme, mais encore avec l'enseignement donné par tous les philosophes et tous les législateurs. « Il est une loi sacrée, dit CICÉRON; loi non écrite, mais qui naquit avec l'homme, loi antérieure aux légistes, à la tradition, à tous les livres, et que la nature nous offrit gravée dans son code immortel, où nous l'avons puisée, d'où nous l'avons extraite; loi moins étudiée que sentie, moins apprise que devinée. Cette loi nous crie : dans un péril éminent, préparé par l'astuce ou la violence, sous le poignard de la cupidité ou de la haine, tout

[1] SAINT-AMBROISE, *De Offic.*, lib. III, c. 4.
[2] SAINT-CYPRIEN, lib. VI, c. 18 et 20.
[3] AHRENS, *Droit naturel*, t. I, p. 156.

moyen de salut est légitime [1]. » Les lois des douze Tables permettaient de tuer le voleur de nuit [2]. On trouve dans le Digeste et dans le Code de Justinien différents textes qui réputaient légitimes tous actes accomplis pour la défense du corps [3]. Grotius [4], Puffendorff [5], Bentham [6], adoptaient cette théorie de la loi romaine. Les anciens criminalistes admettaient aussi, comme maxime inviolable, que la légitime défense exclut l'imputabilité de toute violence, même extrême [7]. L'article 6 du code pénal de 1791 (2e part., titre Ier, sect. I), portait que « l'homicide est commis légalement, lorsqu'il est indispensablement commandé par la nécessité actuelle de la légitime défense de soi-même et d'autrui. » L'article 328 du code pénal français de 1810 déclare « qu'il n'y a ni crime, ni délit, lorsque l'homicide, les blessures et les coups étaient commandés par la nécessité actuelle de la légitime défense de soi-même ou d'autrui. » « Après avoir vu la loi, dit l'exposé des motifs du code pénal, défendre d'exercer les violences, on la voit ici permettre de les repousser. Elle veut que les hommes écoutent et respectent cette défense dans le commerce paisible qu'ils ont entre eux ; mais elle en dispense lorsque l'on commet contre eux des actes hostiles : elle ne leur commande pas d'attendre alors sa protection et son secours, de se reposer sur elle du soin de leur vengeance, parce que l'innocent souffrirait une mort injuste avant qu'il eût pu faire subir au coupable le juste châtiment qu'il aurait mérité [8]. »

L'article 329 du même code indique comme compris dans

[1] Cicéron, *pro Milone*, § 4 et 11.

[2] Tabula Octava, § 5, *Manuale juris synopticum*, p. 725.

[3] Voir, notamment, au Digeste, *De justit. et jure*, lib. I, t. I; *De vi et vi armatâ*, lib. XLV, tit. XVI; *Ad. Legem Aquiliam*, lib. IX, tit. XII; et, au Code, *Ad. leg. Cornel. de sicar.*, lib. IX, tit. XVI; *De rap. virgin.*, lib. IX, tit. XIII.

[4] Grotius, *le Droit de la guerre et de la paix*, traduction de Pradier-Fodéré, liv. II, chap. I, édit. Guillaumin, 1867, t. I, p. 343 et suiv.

[5] Puffendorff, liv. II, chap. V.

[6] Bentham, *Légis. civ. et pén.*, t. II, p. 61.

[7] Farinacius, *Quæst.*, 125; Muyart de Vouglans, p. 32; Rousseaud de la Combe, art. 1, chap. II, p. 97; Jousse, t. III, p. 500 et suiv.

[8] *Exposé des motifs*, par M. Faure (Locré, t. XXX, p. 478).

les cas de nécessité actuelle de défense, les deux cas suivants : « Si l'homicide a été commis, si les blessures ont été faites, ou si les coups ont été portés en repoussant pendant la nuit l'escalade ou l'effraction des clôtures, murs ou entrées d'une maison ou d'un appartement habité ou de leurs dépendances; si le fait a eu lieu en se défendant contre les auteurs de vols ou de pillages exécutés avec violence. » Mais ces espèces particulières sont plutôt indicatives que restrictives. Le législateur les a consignées dans ses dispositions pour avertir que, s'il consent à regarder comme légitime l'action qui a pour but de repousser la mort dont nous sommes menacés, il réduit l'usage de ce droit au seul cas où l'impérieuse nécessité nous en ferait un devoir [1].

Théorie de la légitime défense. — La science du droit criminel moderne exige, pour que les violences employées comme moyen de défense soient légitimes, le concours des quatre conditions suivantes : 1° que les violences aient été déterminées par une *agression injuste*; 2° que l'agression ait eu lieu par voies de fait; 3° que l'attaque ait été commise contre la *sûreté d'une personne*; 4° qu'il y ait eu *nécessité actuelle* de tuer ou de blesser [2].

1° L'AGRESSION DOIT AVOIR ÉTÉ INJUSTE. — Toute attaque ne saurait, en effet, justifier l'homicide, ni même les coups et blessures graves, dans une société qui a des lois et des magistrats pour frapper les coupables. Mais il importe peu que l'agresseur ait ou non la conscience de l'illégitimité de son acte; que ce soit, par exemple, un homme fou ou ivre, ou bien un individu se croyant investi d'un pouvoir qu'il n'a pas, car le droit de défense vient du soin de notre conservation [3]. Un fait *permis* par la loi naturelle et par la loi sociale, tel qu'une correction paternelle, ne saurait légitimer les coups qu'un fils porterait à

[1] *Rapport de* M. MONTSEIGNAT (LOCRÉ, t. XXX, p. 513).

[2] Voir, sur la question de la légitime défense, les excellentes indications contenues dans le *Répertoire du Droit criminel* de M. ACHILLE MORIN, t. I, p. 704 et suiv. — BOITARD, *Leçons sur les codes pénal et d'instruction criminelle*, 8e édition, p. 186 et suiv. — TISSOT, *Le Droit pénal étudié dans ses principes*, t. I, p. 49. — BERTAULD, *Cours de Code pénal*, 2e édit., p. 328 et suiv.

[3] GROTIUS, liv. II, ch. I; PUFFENDORFF, liv. II, chap. V, § 5.

son père [1]; et les actes d'exécution ou de répression commandés par l'autorité légitime, ne pourraient non plus autoriser aucune voie de fait comme moyen de défense (art. 327, C. pénal). L'*injustice* de l'agression donne tant de droits à la victime, que l'agresseur ne saurait invoquer l'exception de la légitime défense, pour justifier des voies de fait contre celui qu'il aurait réduit à la nécessité de se défendre, même avec excès [2].

2° L'ATTAQUE DOIT AVOIR EU LIEU PAR VOIES DE FAIT. — Une injure verbale, ou par écrit, ne saurait jamais légitimer des coups et blessures, encore moins l'homicide. Ce n'est pas même une cause d'excuse atténuante, aux termes de l'article 321 du code pénal, qui n'admet que la provocation par des *coups ou violences graves*. « Le citoyen, disait M. FAURE au conseil d'État, en 1808 (8 novembre), qui repousse un *outrage* grave n'est pas mis dans la nécessité d'opposer la force à la force. S'il frappe, s'il blesse, s'il tue, ce n'est que pour *venger* une injure et *punir* l'homme qui l'a offensé. Or, le droit de punir ne peut être confié qu'à l'autorité publique; et, en tout cas, il serait contre toutes les règles de laisser l'offensé se constituer juge dans sa propre cause. Les tribunaux lui sont ouverts; c'est là qu'il doit demander la réparation qui lui est due [3]. » La loi pénale française n'admet donc l'excuse des coups et blessures que lorsqu'il y a eu une provocation *violente*, et telle que l'auteur de ces coups et blessures n'ait pas eu, au moment même de l'action, la liberté nécessaire pour agir autrement [4].

3° L'ATTAQUE DOIT AVOIR ÉTÉ COMMISE CONTRE LA SURETÉ D'UNE PERSONNE. — GROTIUS, BARBEYRAC et BENTHAM enseignaient que l'homicide est permis quand il est nécessaire à la défense de nos *biens*. Mais PUFFENDORFF, suivant en cela les principes de la loi romaine, établissait une différence entre la vie et les biens, *qui ne sont pas choses nécessaires à l'existence*. Le code pénal français

[1] PLATON, *de Legibus*, lib. IX.

[2] LOCRÉ, t. XXX, p. 513.

[3] LOCRÉ, *Ibid.*

[4] BOITARD, *Leçons sur les Codes pénal et d'instruction criminelle*, 8e édition, p. 346 et suiv.

n'admet pas que l'attaque contre les *biens* puisse être considérée comme cause justificative. L'article 328 de ce code n'accorde point qu'il soit légitime de tuer le voleur qui n'attaque et ne menace même pas la personne. La défense des propriétés ne justifie l'homicide et les coups que dans les cas d'escalade et d'effraction pendant la nuit, où de vols commis avec violence [1].

Mais si la loi exclut l'attaque contre les *biens*, elle embrasse dans ses prévisions l'attaque contre un tiers [2]. Plusieurs législations étrangères ont compris, comme la législation française, que la défense énergique et violente dont on use au profit d'un enfant, d'une femme, en général d'une personne faible absolument ou relativement, n'est pas moins digne d'excuse que celle qui a pour objet de se protéger soi-même [3]. M. Tissot rappelle, à ce sujet, que le code du Brésil met au nombre des crimes justifiables ceux qui sont commis non-seulement pour la défense de sa propre personne, ou de ses droits, mais ceux encore qui sont commis pour la défense de la famille du délinquant ou d'un tiers. On exige seulement qu'il y ait certitude du mal, défaut absolu d'autres moyens moins préjudiciables, et qu'il n'y ait pas eu provocation de la part du protégé ou du protecteur. M. Tissot cite aussi le nouveau code pénal du canton de Vaud, comme ayant adopté les mêmes principes [4]. « C'est un beau mouvement, s'écrie Bentham, que celui qui nous fait oublier notre danger personnel et courir aux premiers cris de détresse. La loi doit bien se garder d'affaiblir cette généreuse alliance entre le courage et l'humanité; qu'elle honore plutôt, qu'elle récompense celui qui fait la fonction de magistrat en faveur de l'opprimé. Il importe au salut commun que tout homme se considère comme le protecteur naturel de tout autre [5] .»

[1] Carnot, *Commentaire sur le code pénal, sur l'art.* 328, n° 4; Chauveau et Hélie, *Théorie du code pénal,* t. VI, p. 69-72; Le Sellyer, *Traité du Droit criminel,* t. I, n° 135.

[2] C. pén., art. 328.

[3] Tissot, *Le Droit pénal étudié dans ses principes,* etc., t. I, p. 49.

[4] Tissot, *Ibid.,* t. I, p. 50.

[5] Bentham, *Théorie des peines,* t. II, ch. xiv.

4° IL DOIT Y AVOIR EU NÉCESSITÉ ACTUELLE DE TUER OU DE BLESSER. — Pour user du droit de se défendre, il faut, ainsi que le dit PUFFENDORFF « que le danger soit *présent* et comme enfermé dans un point indivisible. » « Si j'aperçois, dit encore le même philosophe, un homme qui vient fondre sur moi, l'épée à la main, d'un air qui donne suffisamment à connaître qu'il vient me la passer au travers du corps, et que d'ailleurs je ne trouve point d'endroit où me réfugier, je puis lui décharger un coup de pistolet, avant qu'il soit tout près de moi et à portée de me toucher avec son épée, de peur que, s'il s'avance trop, je ne sois plus en état de me servir de mon arme[1]. » Cet exemple résume très-exactement les éléments constitutifs de la quatrième condition exigée pour que la défense soit légitime. Il y a *péril imminent,* dès que l'agresseur armé s'avance en manifestant le dessein de frapper. C'est ce *péril imminent* qu'a en vue l'article 328 du code pénal français, lorsqu'il parle d'une « *nécessité actuelle*. » La loi exclut avec raison de ses prévisions le danger qui ne serait que *lointain;* elle en exclut aussi le danger qui aurait *cessé*. Les anciens criminalistes reconnaissent enfin que lorsque le péril peut être évité par la fuite ou autrement, l'homicide ne doit pas être permis[2]. On ne saurait admettre, en effet, qu'il soit licite de tuer un agresseur dont l'attaque et les coups peuvent être évités par un moyen facile de salut[3].

Si de simples menaces, quelle qu'en fût la gravité, ne sauraient constituer un péril suffisant pour légitimer l'homicide ou les blessures, il est hors de doute que l'homicide *par prévention* ne doit trouver aucune justification dans une société convenablement organisée. GROTIUS enseignait, il est vrai, qu'il serait permis de tuer celui dont on craindrait l'attaque, si on ne voyait jour à éviter le péril par quelque autre voie[4]. Mais,

[1] PUFFENDORFF, *Le Droit de la nature et des gens,* traduit par BARBEYRAC, liv. II, chap. v, § 7.

[2] MUYART DE VOUGLANS, p. 10; JOUSSE, t. III, p. 542.

[3] Voir, dans un sens contraire, CHAUVEAU et HÉLIE, t. VI, p. 80; LE SELLYER, t. I, n° 140.

[4] GROTIUS, liv. II, chap. I, traduction de PRADIER-FODÉRÉ, édition Guillaumin, 1867, t. I, p. 343 et suiv.

avant l'ère chrétienne, CICÉRON avait déjà combattu cette étrange doctrine. « Qui donc, s'était-il écrié dans une de ses immortelles plaidoieries [1], a jamais décidé, et à qui peut-on accorder, sans un grave danger pour tous, qu'il soit permis de tuer celui qui inspire des craintes, afin de n'être point tué plus tard par lui? » Sur ce point encore il convient de citer PUFFENDORFF et BARBEYRAC. « Il n'y a, disent-ils, ni soupçon, ni crainte d'un péril encore incertain, qui suffisent pour donner droit de prévenir celui dont on appréhende quelque chose... Pour ce qui est des sûretés pour l'avenir, il en faut laisser le soin aux magistrats [2]. »

De la légitime défense entre les nations. — Le droit de *conservation de soi-même*, et par suite le droit de défense, ou le droit de repousser la force par la force, est le premier de tous les droits absolus, celui qui sert de base à tous les autres. Ce droit doit donc appartenir à toute personne morale, à toute société humaine, à tout État souverain, comme il appartient à toute personne individuelle. En vertu du droit de conservation et de légitime défense, chaque État peut se procurer, tenir prêts et employer tous les moyens de sûreté légitimes qu'il juge nécessaires non-seulement à sa défense, mais aussi pour prévenir des lésions possibles, et obtenir réparation pour celles qu'il a déjà éprouvées. Il peut faire toute sorte d'armements, rassembler et organiser des armées, des flottes, des troupes de toute espèce, préparer de l'artillerie et d'autres armes, élever des fortifications dans l'intérieur et aux frontières, former des camps, conclure des traités de subside et d'alliance, etc. Il existe toutefois deux sortes de restrictions à ce droit absolu [3].

1° Dans l'exercice de ses moyens de défense, aucun État indépendant n'a d'injonction, de prohibition ou de limitation

[1] CICÉRON, *Orat. pro Tull.*

[2] PUFFENDORFF, *Libr. cit.*, lib. II, cap. v, § 7.

[3] Voir, sur cette question : MARTENS, *Précis du Dr. des gens mod. de l'Eur.*, t. I, § 117, 118, p. 303 et suiv.—KLÜBER, *Dr. des gens mod. de l'Eur.*, § 36 à 43, p. 57 et suiv. — WHEATON, *Éléments du Droit international*, t. I, p. 76 et 77. — TH. ORTOLAN, *Règles internationales et diplomatie de la mer*, t. I, p. 55.

à recevoir d'aucune puissance étrangère. Mais toute puissance, si elle voit dans ces préparatifs un sujet d'alarme ou une occasion de prévoir pour elle-même quelque danger possible d'agression, peut, en vertu de son propre droit de conservation, demander des explications qu'il est de l'intérêt de tout peuple de ne pas refuser. Le refus d'explication, en effet, une réponse équivoque ou hautaine sur une demande mesurée, donneraient lieu à une juste défiance, à des contre-armements, souvent même à des violences et à des guerres. C'est ainsi que, dans notre époque contemporaine, l'Angleterre inquiétée par certains développements donnés à la marine française, a, plusieurs fois, par l'organe de ses journaux, par les interpellations de ses hommes politiques en plein parlement, et même par les communications officieuses de ses diplomates, provoqué des déclarations pacifiques de la part du gouvernement français [1].

2° Le droit absolu d'ériger des fortifications pour la défense du territoire de l'État, a été quelquefois modifié par des conventions, dans les cas où on a trouvé ces fortifications menaçantes pour la sûreté des États voisins, et quelquefois une pareille concession a été dictée comme une condition de paix, par une puissance assez forte pour insister sur une telle condition. Par les stipulations, par exemple, du traité d'Utrecht entre l'Angleterre et la France, confirmées par celles de la paix d'Aix-la-Chapelle en 1748, et par le traité de Paris de 1763, le gouvernement français prit l'engagement de démolir les fortifications de Dunkerque. En 1815, il fut aussi stipulé que les fortifications d'Huningue, qui avaient toujours été un objet d'inquiétude pour la ville de Bâle, seraient démolies et qu'elles ne pourraient point être reconstruites ou remplacées par d'autres fortifications, à moins que ce ne fût à une distance de trois lieues de la ville de Bâle [2]. Par le traité de Paris du 30 mars 1856, la Russie et la Turquie se sont engagées à ne maintenir, ni établir aucun arsenal militaire maritime sur le

[1] WHEATON, *Ibid.* — KLÜBER, *Ibid.*

[2] MARTENS, *Recueil des traités*, t. II, p. 469; WHEATON, *Éléments du Droit international*, t. I, p. 76 et 77.

littoral de la mer Noire, et à n'entretenir sur cette mer qu'un certain nombre de bâtiments légers de l'État; la Russie a promis, en outre, de ne pas fortifier les îles d'Aland et de n'y maintenir ou créer aucun établissement militaire ou naval [1]. L'Angleterre, enfin, a subordonné la cession des îles Ioniennes au royaume de Grèce, à la condition de la démolition préalable des fortifications de Corfou.

MONTESQUIEU a reconnu le droit de légitime défense entre les nations, lorsqu'il a dit : « La vie des États est comme celle des hommes. Ceux-ci ont le droit de tuer dans le cas de la défense naturelle; ceux-là ont le droit de faire la guerre pour leur propre conservation.. » Malheureusement il a ajouté : « Entre les sociétés, le droit de la défense naturelle entraîne quelquefois la nécessité d'attaquer, lorsqu'un peuple voit qu'une plus longue paix en mettrait un autre en état de le détruire, et que l'attaque est le seul moyen d'empêcher cette destruction [2].»

L'attaque par prévention, qui est presque unanimement condamnée entre particuliers, a pendant longtemps trouvé des partisans en ce qui concerne les nations. Suivant cette politique étroite et jalouse, la guerre agressive devient donc juste et nécessaire, lorsque l'État limitrophe acquiert trop de puissance pour ne pas donner à craindre qu'il ne devienne usurpateur [3]. Mais une expérience plus intelligente des choses humaines enseigne que la meilleure manière de ne pas redouter l'envahissement, c'est de s'élever soi-même par la civilisation dans l'estime des autres nations; de les intéresser par les avantages d'un commerce fécond en richesses à sa propre prospérité, et de se préparer des alliances utiles par des traités consciencieux. Il n'est permis d'attaquer une nation voisine, qu'autant qu'elle s'est rendue coupable d'actes directement menaçants, ou qu'elle

[1] CH. DE MARTENS et DE CUSSY, *Recueil manuel*, t. VII.

[2] ESPRIT DES LOIS, X, chap. II.

[3] Voir HOBBES, *De Cive*, c. XIII. — Sur cette question, voir GROTIUS, lib. II, c. 1, § 17, traduction et édition citées; BÖHNER, *Juris publ. univ. part. spec.*, lib. II, § 9; KLÜBER, *Dr. des gens mod. de l'Eur.*, § 41, p. 60 et suiv., et la note *a*, p. 61.

a foulé aux pieds la foi des traités. Ces principes paraissent être descendus de la théorie dans la pratique des États contemporains. L'empereur Napoléon III les a proclamés en ces termes, dans le discours d'ouverture de la session législative de 1860 : « La France ne menace personne ; elle désire développer en paix, dans la plénitude de son indépendance, les ressources immenses que le ciel lui a données, et elle ne saurait éveiller d'ombrageuses susceptibilités, puisque, de l'État de civilisation où nous sommes, ressort, de jour en jour plus éclatante, cette vérité qui console et rassure l'humanité, que plus un pays est riche et prospère, plus il contribue à la richesse et à la prospérité des autres [1]. » Quant aux dangers directs et immédiats, chaque État puise dans le sentiment de sa propre conservation le droit de les repousser et de les conjurer. « Il a le droit, dit KLUBER, non-seulement de prévenir toute lésion immédiate et médiate des droits qui lui assurent sa conservation et sa durée, l'acquisition de certains objets, sa réputation, etc. ; mais aussi de se faire raison soi-même de tout préjudice porté à l'exercice de ces mêmes droits. En vertu de ce principe, on a souvent vu des gouvernements, tantôt de leur chef, tantôt sur la demande qui leur en avait été faite, désapprouver publiquement des bruits répandus, des pamphlets, des déclarations écrites ou imprimées, des faits injurieux prétendus judiciables à un autre État ou à la personne de son souverain ; en poursuivre les auteurs ou complices, comme si l'injure leur avait été faite à eux-mêmes ; enfin faire à l'État offensé des excuses et des déclarations destinées à manifester leur improbation [2]. » — Le droit des gens s'écarte, sur ce point, du droit civil, et l'absence de tout tribunal international rend indispensable le droit de se faire justice à soi-même : droit interdit aux particuliers dans toute société digne de ce nom.

La question de savoir si les droits qu'une nation peut défendre pour elle-même, elle peut aussi les soutenir pour une

[1] MONITEUR du 3 mars 1860. — Voir mon édition du *Droit des gens* de VATTEL (Guillaumin, 1863), t. II, p. 383, note 1.

[2] *Droit des gens mod. de l'Eur.*, § 43, p. 63.

autre nation, se rattache à la matière du *droit d'intervention*, qui soulève les plus grandes difficultés.

2° De l'excuse de la nécessité. — Les docteurs dissertent aussi sur l'existence du *droit de la nécessité*, c'est-à-dire sur le point de savoir si l'homme est autorisé à causer du mal à autrui pour éviter un plus grand mal qui le menace lui-même. Sur cette question encore la théorie diffère beaucoup de la pratique. Voici ce que disent les théoriciens.

Si le caractère de la loi morale est de devoir être accomplie au prix de tous les sacrifices, il s'en suit que l'homme ne doit jamais violer le droit des autres pour se soustraire à un danger, comme pour rejeter sur eux le mal que le hasard lui fait échoir en partage. Les circonstances les plus extrêmes ne peuvent suspendre l'empire de cette règle. Ainsi, dans un naufrage, quand un matelot a saisi une planche comme moyen de salut, celui qui se noie à côté de lui n'a pas le droit d'user de sa force pour la lui arracher; ainsi le capitaine de vaisseau qui, pour sauver une centaine de passagers entraînés vers le gouffre sur une embarcation menaçant de couler à cause de la surcharge, fait jeter quelques individus à la mer, est passible de la peine du meurtre[1]. Partant du principe que le caractère de la loi du devoir est tel, que chacun doit sacrifier sa vie pour lui obéir, les philosophes qui nient le *droit de la nécessité* condamnent même celui qui aurait causé du préjudice à autrui sous l'empire d'une contrainte irrésistible. Ils n'admettent pas même une excuse en faveur de celui qui aurait causé un dommage très-léger pour éviter un péril considérable. Ainsi, je me trouve mourant de soif et de faim, près d'un arbre dont les fruits peuvent me soutenir, le propriétaire, présent sur les lieux, s'oppose à ce que je sauve ma vie aux dépens de sa propriété : le droit naturel défendrait de m'emparer de ses fruits sans son consentement[2] ! Cette théorie est admirable pour des saints et pour des héros, mais elle n'est point faite pour l'hu-

[1] Voir l'exemple cité par M. Bélime, *Philosophie du Droit*, t. I, p. 220 et suiv.

[2] Voir Bélime, *Libr. cit.*, t. I, p. 219 et suiv. — Voir aussi mon édition de Vattel (Guillaumin, 1863), t. II, p. 105, en note.

manité. L'abnégation, le sacrifice, supposent une élévation de l'âme qui n'est pas l'apanage du commun des hommes. Il peut être facile de discourir, loin du péril, sur le dévouement absolu; mais quelque sublimes que soient les doctrines des philosophes, l'instinct de la conservation n'en sera pas moins toujours la loi la plus fatale de notre nature. S'il est vrai que l'homme ait reçu une mission sur la terre où Dieu l'a envoyé, c'est un devoir pour lui de défendre sa vie, qui est le premier des biens; c'est une obligation non moins impérieuse de défendre les jours des personnes qui lui sont chères, et dont l'existence est nécessaire à son développement moral; c'est enfin une règle de la vie sociale, que l'intérêt individuel doit s'effacer devant l'intérêt du plus grand nombre. La conservation de sa propre vie ou de celle de ses proches est donc l'intérêt majeur de l'homme, et doit l'emporter sur toutes les autres considérations plus ou moins sentimentales. En dehors de la défense de la vie, il ne saurait y avoir d'excuse pour le mal fait à autrui, parce que tous les biens de ce monde, y compris la gloire et la puissance, seraient achetés trop cher au prix d'une seule larme arrachée à son semblable. La défense de la vie cesse enfin d'être permise, lorsque le salut de la majorité est mis en question.

Tandis qu'en morale certains philosophes veulent prouver que la crainte, si grande qu'elle puisse être, n'est pas un motif suffisant pour faire le mal, tous les législateurs, prenant en considération la faiblesse de la plupart des hommes, sont d'accord pour admettre que si la crainte est de nature à ébranler un grand courage, elle peut fournir une excuse complète : à la condition toutefois que le péril soit très-pressant, et qu'il ne puisse être évité d'aucune manière légitime, soit en y opposant une résistance personnelle, soit en invoquant l'appui d'une force étrangère, soit en différant l'exécution [1]. L'im-

[1] Tissot, *Le Droit pénal étudié dans ses principes*, etc., t. I, p. 45. — Puffendorff, t. I, p. 83; Burlamaqui, t. I, p. 243; Rossi, *Traité du Droit pénal*, t. II, ch. xxiii; Rauter, *Traité théorique et pratique du Droit criminel français*, n° 69; Chauveau et Hélie, *Libr. cit.*, t. II, p. 261.

putabilité d'une action suppose, en effet, que l'agent était libre de s'en abstenir. Celui qui n'a agi que par contrainte, étant dominé par une force irrésistible, ne saurait donc être responsable aux yeux de la loi pénale. Ce principe est consacré par toutes les législations. La loi anglaise et les codes des États-Unis, la loi prussienne, le code pénal d'Autriche, exemptent de toute peine, sans distinction, l'agent qui était privé de la faculté d'agir librement, s'il y avait une force insurmontable. Le code pénal français dispose qu'il n'y a « *ni crime, ni délit, lorsque le prévenu a été contraint par une force à laquelle il n'a pu résister* » (art. 64)[1]. Cette disposition qui comprend tous les faits punissables, quelle que soit leur nature ou leur gravité relative, depuis les crimes jusqu'aux simples contraventions, ne s'applique pas seulement, de l'avis de tous les commentateurs, à des cas de contrainte physique, directe, immédiate; mais encore à des cas de contrainte morale, pourvu que cette contrainte provienne d'une *impulsion étrangère*. Quant à l'agent qui n'aurait été excité que par l'emportement de ses passions, ou par ses propres déréglements, il ne saurait invoquer l'excuse péremptoire de la contrainte[2].

3° De l'excuse de la misère. — Les *menaces* ne peuvent équivaloir à la *contrainte*, tant qu'il n'y a pas *violence irrésistible*. Le code prussien n'admet pas que la crainte des menaces dont l'effet pouvait être détourné par l'autorité publique ou autrement, soit suffisante pour légitimer un délit; et la loi du Brésil exige « qu'il y ait une certitude du mal que le prévenu se proposait d'éviter. » Mais la faim, mais une extrême misère, mais l'ordre et le commandement émanant d'une autorité légitime, ne peuvent-ils pas parfois justifier certains actes dommageables?

Le code suédois déclare innocent celui qui, pour éviter un

[1] Voir le *Journal de droit criminel* de M. Ach. Morin, art. 2561 et 2875; voir aussi le *Répertoire du Droit criminel* du même auteur, v° *Contrainte*.

[2] Voir Boitard, *Leçons sur les codes pénal et d'instruction criminelle*, 8e édition, p. 193. — Chauveau et Faustin Hélie, *Théorie du code pénal*, t. II, p. 266. — J. Stephen, *Summary of the crim. Law*, t. I, p. 12.

grand danger, s'empare de la chose d'autrui. La loi anglaise est moins indulgente; elle n'admet pas que la faim puisse faire excuser le vol; mais elle suppose le jury et les circonstances atténuantes. Le code pénal autrichien n'accorde qu'une simple atténuation. GROTIUS acceptait l'excuse de la faim, avec quelques conditions propres à restreindre le privilége de la nécessité[1]. PUFFENDORFF et BARBEYRAC enseignaient que le superflu du riche doit être donné aux pauvres, et partaient de ce principe pour légitimer le vol commis dans un pressant besoin : doctrine condamnée par le pape Innocent XI[2]. Dans l'état actuel de la législation pénale française, la misère et la faim ne sont tout au plus admises que comme des circonstances atténuantes : ce qui n'empêcherait pas, néanmoins, que le fait pourrait échapper à toute pénalité, si les circonstances appréciées par le juge démontraient une nécessité suffisamment impérieuse pour constituer un cas de force majeure, et une absence de volonté coupable. Ce serait alors presqu'un retour au cas de la légitime défense et à l'excuse de la nécessité[3].

Question de l'obéissance passive. — La contrainte morale peut résulter aussi du concours, de l'opposition, du conflit de deux devoirs, et c'est ici que se présente la question de l'*obéissance passive*. Dans l'état de nos mœurs et de nos institutions, l'ordre du *maître* ne serait jamais un fait justificatif à l'égard du domestique, ni l'ordre du *mari*, à l'égard de la femme; l'ordre du *père* ne saurait non plus justifier le crime commis par l'enfant. Mais l'obligation d'obéissance à la loi, les nécessités, par exemple, du service militaire n'imposent-elles point une exécution passive, exclusive de toute responsabilité? « L'obéissance à la loi est un devoir, dit BENJAMIN CONSTANT, mais, comme tous les devoirs, il n'est pas absolu, il est relatif; il repose sur la supposition que la loi part d'une

[1] GROTIUS, *Libr. cit.*, ch. II, traduction de PRADIER-FODÉRÉ, édit. Guillaumin, 1867, t. I, p. 392 et suiv.

[2] *Libr. cit.*, lib. II, cap. VI, § 5 et suiv.

[3] Voir ROSSI, *Libr. cit.*, t. II, p. 221; CARNOT, *Libr. cit.*, sur l'art. 64; RAUTER, n° 73; LESELLYER, *Libr. cit.*, n°s 86-90; *Libr. cit.*, t. I, p. 48.

source légitime, et se renferme dans de justes bornes. Ce devoir ne cesse pas, lorsque la loi ne s'écarte de cette règle qu'à quelques égards. Nous devons au repos public beaucoup de sacrifices; nous nous rendrions coupables aux yeux de la morale si, par un attachement trop inflexible à nos droits, nous troublions la tranquillité, dès qu'on nous semble, au nom de la loi, leur porter atteinte. Mais aucun devoir ne nous lie envers des lois... dont l'influence corruptrice menace les plus nobles parties de notre existence. Aucun devoir ne nous lierait envers des lois qui, non-seulement restreindraient nos libertés légitimes, et s'opposeraient à des actions qu'elles n'auraient pas le droit d'interdire, mais qui nous en commanderaient de contraires aux principes éternels de justice ou de piété, que l'homme ne peut cesser d'observer sans démentir sa nature... La doctrine de l'obéissance illimitée à la loi a fait sous la tyrannie, et dans les orages des révolutions, plus de maux, peut-être, que toutes les autres erreurs qui ont égaré les hommes. Les passions les plus exécrables se sont retranchées derrière cette forme, en apparence impassible et impartiale, pour se livrer à tous les excès. Voulez-vous rassembler, sous un seul point de vue, les conséquences de cette doctrine? Rappelez-vous que les empereurs romains ont fait des lois, que Louis XI a fait des lois, que Richard III a fait des lois, que le Comité de salut public a fait des lois... Rien n'excuse l'homme qui prête son assistance à la loi qu'il croit inique; le juge qui siége dans une cour qu'il croit illégale, ou qui prononce une sentence qu'il désapprouve; le ministre qui fait exécuter un décret contre sa conscience; le satellite qui arrête l'homme qu'il sait innocent, pour le livrer à ses bourreaux [1]. »

Quant à l'obéissance du soldat, qu'elle soit passive en ce qui concerne le service; que le militaire soit entre les mains de ses chefs une machine animée, dans les limites de la discipline nécessaire aux armées : rien de mieux. Mais le principe est

[1] BENJAMIN-CONSTANT, *Cours de politique constitutionnelle*, t, I, p. 352 et suiv.

loin d'être aussi absolu qu'on le répète communément. « Même en présence de l'ennemi, dit M. Bérriat-Saint-Prix, des circonstances imprévues et l'impossibilité de demander de nouveaux ordres peuvent parfois justifier la désobéissance. En dehors du service, il est évident que le droit et la morale doivent l'emporter sur le caprice du chef. Qui oserait soutenir que l'ordre d'un supérieur justifierait le meurtre, le vol, la violation des lois constitutionnelles ou secondaires? Les généraux ont reçu le pouvoir d'exposer la vie de leurs soldats, mais uniquement pour défendre la patrie et faire respecter la volonté nationale régulièrement manifestée. La théorie de l'obéissance passive *absolue*, est bonne pour les usurpateurs [1].... »

Question de la raison d'État. — La question de la *nécessité*, de la *légitime défense*, de *l'obéissance passive*, se reproduit sous une autre forme, à propos de ce qu'on nomme, en politique, la *raison d'État*. M. Bélime a consacré un chapitre de son ouvrage sur la *Philosophie du Droit*, à démontrer cette vérité fondamentale qu'il n'y a pas deux morales, et qu'il n'est pas permis de faire, dans l'intérêt de tous, ce qui n'est pas possible dans l'intérêt de chacun [2]. On ne peut contester, toutefois, que la première loi de toute société politique ne soit de se sauver : *salus populi suprema lex est*, disait Cicéron [3]. Il est vrai que Montesquieu a prouvé dans son livre sur *les causes de la grandeur et de la décadence des Romains*, que la constitution de Rome et sa liberté ont péri par l'usage trop fréquent du pouvoir dictatorial, employé sous le prétexte de sauver l'État. Mais s'il est conforme à l'histoire qu'à toutes les époques la *raison d'État* ait servi de prétexte pour justifier les plus flagrantes violations de la loi morale, il n'est pas moins évident que le salut du peuple, comme celui de l'individu, peuvent

[1] Berriat-Saint-Prix, *Théorie du Droit constitutionnel français*, p. 661; Tissot, *Libr. cit.*, t. I, p. 46 et suiv.; Boitard, *Libr. cit.*, p. 194; Ach. Morin, *Répertoire du Droit criminel*, v° *Contrainte*, n° 4, t. I, p. 561; voir aussi mon édition du *Droit des Gens* de Vattel, t. II, p. 362, note 1.

[2] T. I, liv. I, ch. xviii, p. 169 et suiv.

[3] *De Legib.*, iii, 8.

souvent justifier à un égal degré l'emploi de mesures irrégulières, quand la nécessité le commande. « Un homme est attaqué par un brigand au fond des bois, dit M. BERRIAT-SAINT-PRIX, les moralistes exigeront-ils qu'il appelle à son secours les agents de la force publique? Repousser la force par la force devient alors un droit. Les chefs d'un gouvernement s'emparent du pouvoir absolu et font protéger leur usurpation par la force armée dont ils disposent. Que devront faire les citoyens? Appeler de l'usurpation aux usurpateurs eux-mêmes ou à leurs complices? Attendre paisiblement que les conséquences du coup d'État se consolident et prennent les apparences de la légitimité?... Une révolte à main armée, une invasion ennemie se déclarent à l'improviste. Les principaux magistrats, menacés par une force supérieure, devront-ils convoquer les législateurs, bien que les communications soient coupées; devront-ils assembler les juges et faire, un à un, tous les actes prescrits par la loi pour une situation normale? Une semblable théorie assurerait le triomphe de tous les attentats dirigés contre les gouvernements les plus réguliers et les plus irréprochables. L'homme qui se noie n'est pas tenu d'examiner si la branche d'arbre qu'il saisit est, ou non, sa propriété; c'est assez qu'une fois sauvé il indemnise le maître... Le gouvernement qui n'a pas le choix des moyens, ne peut être accusé s'il sauve le pays par un emploi irrégulier de la force. Le danger passé, on revient à l'exécution stricte des lois [1]. » La dictature peut donc être légitime, mais à la condition : 1° que le peuple ou que le gouvernement menacés dans leur existence, *aient le bon droit de leur côté;* 2° qu'il y ait *impossibilité* de suivre la marche régulière. Aussitôt que l'impossibilité a cessé, il faut revenir à l'observation des formes légales, rendre compte à qui de droit des irrégularités commises, et en réparer, s'il est possible, les conséquences [2]. En dehors de l'observation stricte de ces principes, chaque citoyen est, de droit naturel, le maître d'obéir ou de

[1] *Théorie du Droit constitutionnel français*, p. 484.

[2] Voir mon édition du *Droit des gens* de VATTEL (Guillaumin, 1863), t. II, p. 42 et suiv., note 1.

résister aux ordres émanés du dictateur; mais à ses risques et périls. Il en est de ce cas comme de celui où un militaire recevrait l'ordre d'exécuter une mesure atroce. Chacun peut dire, avec le commandant français qui refusa de prendre part au massacre de la Saint-Barthélemy : « Employez nos bras à choses faisables; j'ai trouvé des soldats prêts à sacrifier leur vie pour leur devoir, mais pas un assassin. » Qui dit pouvoir *dictatorial*, dit pouvoir *extra-légal*. Or, les citoyens ne sont tenus d'obéir qu'aux lois; lorsqu'on se place au-dessus d'elles, au-dessus du pacte social, de la constitution, ils rentrent dans le droit qui appartient à tout être pensant d'examiner l'utilité et la moralité des actes qu'on lui commande. S'il est personnellement victime de la force, il a droit de défendre ses propriétés, sa liberté ou sa vie. « *Le ver de terre quand on l'écrase relève la tête*, » disait CUVIER, avec autant de force que de sensibilité. « C'est, écrit M. PAILLET, le principe de la résistance à l'oppression; il est antérieur aux sociétés; il appartient au droit naturel; les hommes, en entrant en société, ne se dépouillent de ce droit que sous la condition tacite qu'ils seront gouvernés suivant les lois qu'ils ont faites ou consenties. Toutes les fois que les hommes du pouvoir sortent du cercle qui leur est tracé par les lois, ce droit reprend toute sa force [1]. »

La question de la dictature légale a particulièrement été agitée au sujet de l'article 14 de la charte du 4-10 juin 1814. Cet article accordait au roi « chef suprême de l'État » l'attribution et le pouvoir de faire « les règlements et ordonnances nécessaires pour l'exécution des lois et la *sûreté de l'État*. » Ces mots, sainement entendus, signifiaient que le roi, dans un péril imminent, avait le droit de suppléer au silence des lois sur les mesures propres à sauver l'État, au lieu d'attendre la réunion des Chambres pour statuer de concert avec elles, et, dans tous les cas, sans violer les lois existantes. Mais les partisans du pouvoir absolu voyaient dans l'article 14 la faculté attribuée au roi de renverser les lois, de sa propre autorité, lorsque la sûreté

[1] PAILLIET, *Droit public français*, p. 962.

de l'État paraîtrait l'exiger. L'application de cette doctrine politique conduisit aux ordonnances du 25 juillet 1830, qui, elles-mêmes, amenèrent, à la suite d'une manifestation nouvelle de la volonté populaire, la substitution de la branche cadette des Bourbons à la branche aînée, sur le trône de France. La phrase ambiguë de la charte de 1814 disparut, pour être remplacée par la disposition plus précise de l'article 13 de la charte du 14 août 1830 : « Le Roi est le chef suprême de l'État;... il fait les règlements et ordonnances nécessaires pour l'exécution des lois, *sans pouvoir jamais ni suspendre les lois elles-mêmes, ni dispenser de leur exécution.* » — Cette détermination des pouvoirs du chef de l'État a passé dans la constitution de la Belgique, du 7 février 1831, art. 67.

Les constitutions qui avaient précédé, en France, la charte de 1814, avaient soigneusement limité la possibilité de la dictature. L'article Ier, du chapitre IV, tit. III, de la constitution du 3-14 septembre 1791, se bornait à confier au roi « *chef suprême de l'administration générale* » le soin de « veiller au maintien de l'ordre et de la tranquillité publique. » L'article 6 de la section première du même chapitre, interdisait au pouvoir exécutif le droit de faire « aucune loi, même provisoire, » et ne lui reconnaissait que celui de faire « des proclamations conformes aux lois, pour en ordonner ou en rappeler l'exécution. » Suivant l'article 11, du titre IV, dans le cas où des troubles auraient agité tout un département, le roi aurait pu donner, « *sous la responsabilité de ses ministres,* » les ordres nécessaires pour « l'*exécution des lois et le rétablissement de l'ordre,* » mais « *à la charge d'en informer le Corps législatif* » s'il se trouvait assemblé, et « *de le convoquer,* » s'il était en vacance.

La constitution du 24 juin 1793 chargeait de l'exercice du pouvoir exécutif un Conseil qui « ne pouvait agir qu'en exécution des lois et des décrets du Corps législatif (art.65).

La constitution du 5 fructidor an III déléguait le pouvoir exécutif à un Directoire de cinq membres, nommé par le Corps législatif (tit. VI, art. 132). Ce Directoire était chargé de pour-

voir, « *d'après les lois*, à la sûreté extérieure ou intérieure de la République. » Il pouvait faire des proclamations « *conformes aux lois, pour leur exécution.* » Il disposait de la force armée, mais sans, « qu'en *aucun cas*, » le Directoire collectivement, ni aucun de ses membres, pût la commander, ni pendant le temps de ses fonctions, ni pendant les deux années qui auraient suivi immédiatement l'expiration de ces mêmes fonctions (art. 144).

La constitution du 22 frimaire an VIII, déjà moins restrictive, moins ombrageuse à l'égard des pouvoirs du gouvernement, avait rendu les consuls *irresponsables*, mais avait soumis les ministres à la responsabilité, 1° de tout acte de gouvernement signé par eux et déclaré inconstitutionnel par le Sénat; 2° de l'inexécution des lois et des règlements d'administration publique; 3° des ordres particuliers donnés par eux, et contraires à la constitution, aux lois et aux règlements (art. 72).

Le chapitre V de la constitution républicaine du 4 novembre 1848 est presque exclusivement consacré à limiter l'action du pouvoir exécutif. Les auteurs de cette loi fondamentale multiplient, comme s'ils étaient sous le poids d'un pressentiment, les restrictions et les obstacles. Avant d'entrer en fonctions, le président de la République devra prêter au sein de l'Assemblée nationale le serment suivant : « En présence de Dieu et devant le peuple français, représenté par l'Assemblée nationale, je jure de rester fidèle à la République démocratique, une et indivisible, et de remplir tous les devoirs que m'impose la constitution » (art. 48). Si le président dispose de la force armée, il ne pourra jamais la commander en personne (art. 50). Il ne pourra dissoudre, ni proroger l'Assemblée nationale, ni suspendre, en aucune manière, l'empire de la constitution et des lois (art. 51). Toute mesure par laquelle le président de la République dissoudrait l'Assemblée nationale, la prorogerait, ou mettrait obstacle à l'exercice de son mandat, serait un crime de haute trahison ; par ce seul fait le président serait déchu de ses fonctions, et les citoyens seraient

tenus de lui refuser obéissance... (art. 68). Le président, les ministres, les agents et dépositaires de l'autorité publique, seront responsables, chacun en ce qui le concerne, de tous les actes du gouvernement et de l'administration (*id.*) Quant à l'*état de siége*, dont l'effet est de faire passer tout entiers à l'autorité militaire les pouvoirs appartenant à l'autorité civile pour le maintien de l'ordre et de la police, une loi du 9-11 août 1849 a pourvu à ce qu'il ne pût être déclaré que par l'Assemblée nationale seule, et dans le cas de péril imminent pour la sécurité intérieure ou extérieure (art. 1). Aux termes de cette loi, le président de la République pouvait, dans le cas de prorogation de l'Assemblée, déclarer l'état de siége, de l'avis du conseil des ministres; mais à la charge d'en informer immédiatement une commission parlementaire, instituée en vertu de l'article 32 de la constitution de 1848, et, selon la gravité des circonstances, de convoquer l'Assemblée nationale elle-même. L'Assemblée, dès sa réunion, pouvait maintenir ou lever l'état de siége (art. 2 et 3).

La constitution de 1852, modifiée par le sénatus-consulte des 7-10 novembre 1852, par le décret du 2-9 décembre de la même année, rendu en vertu de ce sénatus-consulte, et par le sénatus-consulte du 25-30 décembre 1852, n'a pas été rédigée sous l'influence des mêmes susceptibilités. Elle a reconnu, il est vrai, dans son article 5, que le président de la République, devenu empereur depuis, est « responsable devant le peuple français, auquel il a toujours le droit de faire appel. » Mais, ainsi que le fait observer M. Batbie, il serait bien difficile de dire en quoi consiste cette responsabilité, puisqu'elle n'a été déterminée par aucune loi, et qu'il n'existe pas de juridiction compétente, en France, pour juger le chef de l'État. Pour exécuter la disposition qui le déclare responsable, il faudrait créer la peine, la procédure et le juge [1]. Dira-t-on que la Haute-Cour de justice, chargée par la constitution du 14 jan-

[1] *Traité théorique et pratique du Droit public*, t. III, p. 466. — Voir sur la question de la responsabilité du chef de l'État, mon édition du *Droit des gens* de Vattel (Guillaumin, 1863), t. I, p. 185 et suiv., note 1.

vier 1852, de juger « *toutes* personnes prévenues de crimes, attentats ou complots contre la sûreté intérieure ou extérieure de l'État » (art. 54), serait la juridiction compétente pour assurer la sanction de l'article 5 de la constitution? Mais ce haut tribunal politique « ne peut être saisi qu'en vertu d'un décret » de l'empereur lui-même (art. 54), et il serait plaisant d'attribuer compétence à une cour pour juger un accusé sans l'ordre duquel elle ne pourrait pas se réunir. Quant à l'état de siége, l'empereur a le droit de le déclarer dans un ou plusieurs départements, « sauf à en référer au Sénat dans le plus bref délai » (art. 18, constit. 14 janv. 1852), car le Sénat est le gardien du pacte fondamental et des libertés publiques (art. 25). Mais si l'on songe que les membres du Sénat sont nommés par l'empereur, qu'ils reçoivent une dotation opulente, que c'est le chef de l'État qui convoque, proroge le Sénat, fixe la durée de ses sessions et en nomme le président et les vice-présidents, on peut regretter que la responsabilité de l'empereur n'ait pas été assise sur des bases moins accessibles à la discussion. Les garanties mal définies conduisent parfois à des théories extrêmes. « Dans la monarchie absolue, dit BENJAMIN CONSTANT, il n'y a de moyen de destituer le pouvoir exécutif qu'un bouleversement, remède souvent plus terrible que le mal [1]. »

La Charité est-elle un principe de Droit Naturel? — C'est encore une question posée par les docteurs, celle de savoir si le DROIT NATUREL m'ordonne de faire du bien à mes semblables, lorsque je le peux, bien entendu, sans rien sacrifier de ce qui m'appartient. CICÉRON nous a conservé, à ce sujet, trois beaux vers d'ENNIUS, où le père de la poésie latine compare celui qui enseigne la route au voyageur égaré, à l'homme qui laisserait allumer le flambeau d'autrui à son flambeau, sans diminuer la lumière qui l'éclaire [2]. Le grand orateur romain recommandait, lui aussi,

[1] *Cours de Politique constitutionnelle*, t. I, p. 22.

[2] *Homo qui erranti comiter monstrat viam,*
Quasi lumen de suo lumine accendat facit,
Nihilominùs ipsi luceat, quum illi accenderit.

de rendre tous les services qui ne nous coûtent rien [1]. Mais la plupart des jurisconsultes refusent d'ériger la bienfaisance en règle du DROIT NATUREL. Ils s'inclinent devant l'homme vertueux qui rend service; mais faire le bien d'autrui, être serviable, obligeant, « ce sont, disent-ils avec M. BÉLIME, des qualités louables, ce ne sont pas des obligations juridiques. Vous avez le moyen de procurer un emploi à un père de famille que vous savez honnête, capable et très-nécessiteux; vous ne le faites pas : on pourra blâmer votre conduite, mais on ne dira pas que vous avez manqué à la probité : preuve que vous n'étiez pas obligé en droit naturel de venir à son secours [2]. »

Les partisans de cette doctrine égoïste admettent cependant un tempérament, pour ne pas paraître, sans doute, tout à fait odieux. « Si je ne suis point obligé, disent-ils, de procurer du bien à mes semblables, je suis du moins obligé de détourner d'eux le mal qui les menace, lorsque je puis leur porter secours sans danger pour moi [3]. » Ils veulent bien ne reconnaître aucune différence entre l'assassin qui tue, et celui qui, voyant un homme se noyer, refuse de lui tendre la main pour le ramener sur le rivage [4]. Mais ils refusent absolument à la loi positive d'édicter une sanction contre l'égoïsme, car, suivant eux. « le principe du droit n'est pas la bienfaisance, mais l'ordre [5]. »

Les apôtres de l'intérêt individuel se retrouvent encore sur le terrain politique. Ce sont eux qui prêchent, dans les relations de peuple à peuple, la doctrine dangereuse du « *chacun chez soi,* » et qui, sous le prétexte du patriotisme, laissent fouler aux pieds les droits de l'humanité. « La vertu fait des utopies, disent-ils; la science du droit ne s'occupe que de ce qui peut être... Il ne faut pas exiger des peuples plus qu'on

[1] CICÉRON, *De offic.*, lib. I, c. XVI.
[2] BÉLIME, *Philosophie du Droit*, t. I, p. 229 et 230.
[3] *Id.*, *p.* 230 *et suiv.*
[4] *Id.*, *p.* 231.
[5] *Id.*, *p.* 231.

n'exige des particuliers. La politique chevaleresque ne saurait être une obligation dans aucun cas [1]. »

Quand cette école n'aurait d'autre résultat que d'abaisser le niveau moral des générations nouvelles, et de dessécher le cœur, elle devrait être combattue à outrance au nom des sentiments généreux, qui sont la plus noble gloire d'un peuple. Mais elle a le tort de reproduire d'une manière trop servile les vieux arguments derrière lesquels se sont retranchés les pouvoirs égoïstes de tous les pays et de tous les siècles. La société a constamment vécu d'individualisme, depuis l'origine des temps historiques; et l'humanité sait les souffrances que cette lèpre de l'âme lui a coûtées. Les guerres, les révolutions, les luttes civiles, les fléaux de toute sorte, ont été, comme la haine et la misère, jusque dans nos temps de mœurs plus adoucies, le cortége fatal de l'égoïsme politique comme de l'égoïsme privé. Il serait cependant bien nécessaire d'enrayer sur cette pente, et de demander à l'observation des conditions essentielles de la vie sociale une direction meilleure.

Si l'égoïsme a semé de débris et arrosé de larmes la scène du monde, depuis les premiers âges connus, l'esprit d'individualisme n'est donc pas favorable au développement moral et à la félicité de l'humanité. Avec un peu plus d'intelligence des besoins de l'homme vivant en société, les publicistes, les législateurs et les politiques auraient constaté que la paix et l'assistance mutuelle sont la première aspiration de l'être humain. La constitution de l'homme est, en effet, telle, qu'il est nécessairement forcé d'unir ses efforts à ceux des autres hommes, afin de suppléer par une concentration de forces à son insuffisance personnelle. L'aide, le secours mutuel, l'assistance réciproque, l'union des efforts de tous dans une œuvre de collaboration commune, tel est le principe fondamental de l'humanité, la grande loi du devoir, en dehors de laquelle l'homme, tel qu'il est constitué, serait le plus faible, le plus abject et le plus malheureux de tous les êtres. « La Charité, dit avec raison

[1] *Id.*, *p.* 296.

M. Houzel, n'est donc pas, comme on le voit, une vertu purement théologale qui n'oblige que dans le for intérieur ; la Charité est le principe constitutif de l'humanité. En dehors d'elle, tout lien social disparaît; toute association, toute communion, toute œuvre de collaboration est impossible; on n'aperçoit plus, de quelque côté qu'on tourne les yeux, que des parties hétérogènes gravitant dans des directions opposées et s'entrechoquant continuellement [1]. » Les hommes sont tous solidaires les uns des autres, tous dans la dépendance absolue les uns des autres ; car tous ont besoin les uns des autres pour vivre conformément à leur nature et être heureux. « Avoir assez d'empire sur soi-même pour juger des autres par comparaison avec nous, et agir envers eux comme nous voudrions que l'on agisse envers nous-mêmes, c'est ce que l'on peut appeler la doctrine de l'humanité. Il n'y a rien au delà. » Voilà ce que disait Confucius bien longtemps avant l'ère chrétienne. Et le divin fondateur du Christianisme, sacrifié à l'égoïsme des puissants de son époque, n'a-t-il pas légué à l'humanité cette devise sublime : « *Faites à autrui ce que vous voudriez qu'il vous fît!* » devise qui n'est pas seulement la base nécessaire des relations privées, mais encore le fondement de toute vraie politique.

Je n'hésite donc pas à ranger la loi de la Charité parmi les règles du Droit Naturel, parce qu'elle est indispensable à l'existence de l'homme en société.

Ce qui est vrai pour les relations des particuliers entre eux, l'est pour les rapports réciproques des peuples. M. Benjamin Constant a caractérisé les résultats de l'égoïsme politique, dans un passage de son *Cours de Politique constitutionnelle*, également applicable aux gouvernés vis-à-vis des gouvernants, et aux nations à l'égard les unes des autres. « Quelles que soient les espérances des âmes pusillanimes, a-t-il dit, heureusement pour la moralité de l'espèce humaine, il ne suffit pas de se tenir à l'écart et de laisser frapper les autres. Mille liens nous unissent à nos semblables, et l'égoïsme le plus

[1] Houzel, *Constitution sociale*, p. 78 et 79.

abject ne parvient pas à les briser tous. Vous vous croyez invulnérable dans votre obscurité volontaire : mais vous avez un fils; la jeunesse l'entraîne.... Votre maison d'Albe charme les regards d'un prétorien... Que ferez-vous? Après avoir, avec amertume, blâmé toute réclamation, rejeté toute plainte, vous plaindrez-vous à votre tour?... Des innocents ont disparu, vous les avez jugés coupables; vous avez donc frayé la route où vous marchez à votre tour [1]. »

Utilité de l'étude du Droit Naturel. — Ces questions, et tant d'autres qu'il a fallu laisser de côté, pour ne pas charger cet enseignement de trop de détails, suffiront pour donner une idée de l'importance de l'étude du DROIT NATUREL. M. AHRENS a très-exactement démontré les avantages que les publicistes, les jurisconsultes, les praticiens même et les législateurs peuvent retirer de cette étude. « Les sciences philosophiques, a-t-il dit, dont le DROIT NATUREL fait partie, sont le produit du besoin qu'éprouve l'intelligence humaine de rechercher les premiers principes des choses, de se rendre compte des événements et des institutions, en les ramenant à la cause qui les fait naître, à la raison qui justifie leur existence. Ces sciences tirent leur importance, avant tout, de la satisfaction qu'elles procurent à un désir légitime et élevé de l'esprit humain; et si le droit naturel n'avait d'autre résultat que de jeter plus de clarté sur l'origine de l'idée du droit, de mieux déterminer les principes généraux qui sont le fondement de la justice, son étude serait déjà à un haut degré digne de l'homme; car l'être doué de raison veut aussi connaître les raisons des lois et des institutions de la société. Mais de même que toute science philosophique, quelque abstraite qu'elle soit, et quelque éloignée qu'elle paraisse d'abord de toute application, montre son côté pratique aussitôt qu'on l'approfondit, de même le DROIT NATUREL exerce et a toujours exercé une grande influence sur l'étude et le développement du DROIT POSITIF [2]. »

[1] *Cours de Politique constitutionnelle*, t. II, p. 222.

[2] AHRENS, *Cours de Droit naturel*, etc., V^e^ édition, ch. VI, p. 100 et suiv.

Le premier avantage qu'on retire de l'étude du DROIT NATUREL, c'est de concevoir une règle fixe, universelle, uniforme, d'après laquelle on pourra apprécier la bonté et la perfection relatives des lois positives. Les lois humaines sont, en effet, multiples, souvent opposées entre elles; elles manquent du caractère d'unité et d'universalité. Les codes des peuples apparaîtraient comme une masse confuse de dispositions arbitraires, si l'intelligence ne saisissait pas le principe de chaque matière, en cherchant dans la nature de l'homme et de la société la cause qui l'a fait établir [1].

L'étude du DROIT NATUREL n'est pas seulement utile pour donner à l'esprit des notions générales sur les législations; elle a encore pour effet d'éveiller et de développer, avec l'intelligence, le sentiment du juste dans le cœur de l'homme. Elle est, de plus, éminemment propre à mûrir et à éclairer le jugement sur les lois et les choses positives. Sans la notion des principes généraux, on peut, à la rigueur, acquérir une certaine habileté dans l'application mécanique des lois aux cas particuliers qui se présentent dans la vie. On n'est alors qu'un *légiste*. Mais pour être un *jurisconsulte* digne de ce nom, il faut connaître les lois par leurs raisons, et ne pas oublier le *Droit* pour la *lettre* de la loi [2].

S'agit-il de l'interprétation de la loi positive, l'étude du DROIT NATUREL offre de grandes ressources au juge livré à ses propres lumières par le silence du législateur. Les législations humaines, quelque parfaites qu'elles soient, n'offrent que trop souvent des lacunes, des obscurités ou des défauts de décision pour des cas non prévus. Ne sera-t-il pas nécessaire, alors, de remonter à la raison de la loi, au motif qui a dû guider le législateur, en supposant qu'il ait voulu ce qui est conforme aux intérêts et aux besoins de la société [3]? La loi française a fait du DROIT NATUREL le complément du DROIT POSITIF. L'article 11 du titre V du livre préliminaire du projet du code

[1] *Id.*, p. 100 et 101.
[2] *Id.*, p. 101.
[3] *Id.*, p. 101 et 102.

Napoléon, était ainsi conçu : « Dans les matières civiles, le juge, à défaut de loi précise, est un ministre d'équité. L'équité est le retour à la *loi naturelle*, ou aux usages reçus dans le silence de la loi positive. » « Si l'on manque de lois, disaient les rédacteurs du code, dans le discours préliminaire, il faut consulter l'usage ou l'équité. L'équité est le retour à la *loi naturelle*, dans le silence, l'obscurité ou l'opposition des lois positives [1]. » Ce principe a été formellement consacré par les articles 565, 1135 et 1854 du code [2]. Plusieurs législations ont même, — telles que le code autrichien, — reconnu expressément le Droit Naturel comme une source subsidiaire du Droit Positif [3].

Utile aux jurisconsultes, l'étude du Droit Naturel est indispensable aux législateurs eux-mêmes. Les lois des hommes ne sont pas immuables; elles changent avec les conditions, les besoins et les intérêts de la société qui les ont fait naître. Il s'agit souvent de modifier les lois existantes, ou d'introduire des principes nouveaux, ou d'établir même toute une codification nouvelle. Pour opérer ces changements il faut s'appuyer sur une doctrine philosophique du Droit, et connaître les règles du Droit Naturel, pour s'en rapprocher le plus possible [4].

Parmi les branches du Droit Positif, il en est, enfin, une qui, plus qu'aucune autre, est liée au Droit Naturel : c'est le Droit politique, qui n'est autre chose que l'application du principe de la justice à l'organisation de l'État et de la société [5].

[1] Eschbach, *Introduction générale à l'étude du Droit*, 3e édit., chap. I, p. 19.

[2] *C. Nap.*, art. 565 : Le droit d'accession, quand il a pour objet deux choses mobilières appartenant à deux maitres différents, est entièrement subordonné aux principes de l'*équité naturelle*.. —Art. 1135 : Les conventions obligent non-seulement à ce qui y est exprimé, mais encore à toutes les suites que l'*équité*, l'usage ou la loi donnent à l'obligation d'après sa nature. — Art. 1854 : Si les associés sont convenus de s'en rapporter à l'un d'eux ou à un tiers pour le règlement des parts, ce règlement ne peut être attaqué, s'il n'est évidemment contraire à l'*équité*...

[3] Ahrens, *Libr. citat.*, p. 102.

[4] *Id.*, p. 102 et 103.

[5] *Id.*, p. 103.

« L'étude du DROIT NATUREL est donc d'une utilité incontestable, dit M. AHRENS; elle est surtout un besoin de notre époque, où il s'agit, d'un côté, de consolider et de développer les améliorations qui ont été opérées dans les différentes branches de la législation civile et politique, et, d'un autre côté, d'ouvrir au progrès des voies nouvelles, d'introduire d'autres réformes adaptées aux besoins nouveaux et aux idées plus justes qui se sont répandues sur le but de la vie sociale. C'est donc de l'intelligence plus parfaite et de la diffusion des doctrines du DROIT NATUREL, que dépend, en grande partie, l'avenir de la société civile et politique [1]. »

Aperçu historique sur la culture du Droit Naturel. — L'antiquité païenne n'avait pas séparé le DROIT NATUREL de la MORALE. Dans les premiers temps du Christianisme, les Pères de l'Église l'avaient confondu avec la religion. Au XVI^e^ siècle, la réforme religieuse, en consacrant le libre examen et en provoquant les investigations philosophiques et historiques, jeta les fondements d'une théorie nouvelle, qui apporta l'indépendance dans la critique des institutions, mais ne considéra point le DROIT NATUREL comme une science distincte de la science religieuse. Aucun des précurseurs de GROTIUS n'avait distingué avec précision, parmi les devoirs de l'homme, ceux dont l'accomplissement ne relève que de sa conscience, et ceux à l'exécution desquels il peut et doit être extérieurement contraint. C'est le hollandais HUGO GROTIUS qui, le premier, fit cette importante et lumineuse distinction. Il publia à Paris, en 1625, son grand ouvrage sur *le Droit de la Guerre et de la Paix*, qui devint le point de départ d'une culture très-active du DROIT NATUREL. Le livre de GROTIUS eut un immense retentissement en Europe. Il fut suivi de nombreux travaux. C'est l'Allemagne surtout qui s'est livrée avec le plus d'ardeur à cette étude. On cite, au XVII^e^ siècle, les écoles de THOMASIUS et de LEIBNITZ; au XVIII^e^ siècle, l'école éclectique de BURLAMAQUI; à la fin du XVIII^e^ siècle, l'école de KANT. Depuis

[1] *Id.*, p. 103.

1830, la France qui, jusqu'alors, était demeurée en arrière de ce mouvement philosophique, a produit quelques travaux remarquables, qui, sans doute, seront suivis d'œuvres plus profondes encore, si le gouvernement de ce beau pays n'y comprime pas l'essor de la pensée [1].

[1] Voir : GROTIUS, *Le Droit de la guerre et de la paix*, traduction et annotations de M. PRADIER-FODÉRÉ (édition Guillaumin, 1867); — VATTEL, *Le Droit des gens*, annoté par M. PRADIER-FODÉRÉ (édition Guillaumin, 1863); — BENSA, *Juris naturalis universi summa* (1856); — BURLAMAQUI, *Principes du droit de la nature et des gens* (édition revue par M. DUPIN, 1820, 1821); — *Principes du Droit naturel* (1830); — *Éléments de Droit naturel* (1822); — FRITOT, *Cours de Droit naturel, public, politique et constitutionnel* (1827); — JOUFFROY (Théod.), *Cours de Droit naturel* (3e édit., 1857); — KANT, *Principes métaphysiques du Droit*, traduction de l'allemand par M. TISSOT (2e édit., 1853); — NEUFBOURG, *De la loi naturelle* (3e édit., 1862); — PERREAU, *Éléments de législation naturelle*; — DE PORTETS, *Cours de Droit naturel, des gens et public* (1830); — TAPARELLI, *Essai théorique de Droit naturel basé sur les faits* (trad. de l'italien, 1858); — TOLOMEI, *Corso elementare di Diritto naturale o razionale* (2e édit., Padoue, 1863); — BRUCKNER, *Essai sur la nature et l'origine des Droits* (2e édit, 1818); — GLINKA, *la Philosophie du Droit*, ou *Explication des rapports sociaux* (3e édit., 1863).

CHAPITRE III.

LE DROIT POSITIF.

§ 1. La Loi. — Définition du droit positif. — Définition de la Loi. — Différences entre les lois naturelles et les lois positives. — Diverses sortes de lois positives. — Lois fondamentales. — Lois secondaires. — Lois impératives. — Lois prohibitives. — Lois facultatives. — Lois répressives ou pénales. — Lois innovatives. — Lois interprétatives. — Lois générales. — Lois locales. — Lois personnelles ou priviléges. — Lois préventives. — Lois d'exception. — § 2. Le Pouvoir réglementaire. — Limites du pouvoir réglementaire. — Les ministres n'exercent pas en France le pouvoir réglementaire. — Pouvoir réglementaire des préfets et des maires. — § 3. De la confection des lois. — Éléments dont elle se compose. — Proposition ou initiative. — Discussion. — Sanction. — Promulgation. — A qui appartient l'initiative des lois en France. — En Angleterre. — En Belgique et dans d'autres États. — Objections contre l'utilité de la sanction. — Effet de la promulgation. — Publication de la loi. — Publication d'urgence. — Décrets particuliers. — Publicité de fait. — Du style des lois. — Opinion de Bentham. — Critique de cette opinion. — § 4. Interprétation des lois. — Diverses sortes d'interprétation de la loi. — Interprétation par voie de doctrine. — Interprétation judiciaire. — Caractère commun à ces deux interprétations. — Différence qui existe entre elles — La jurisprudence. — Interprétation par voie d'autorité. — De la manière d'interpréter les lois. — § 5. De la non rétroactivité des lois. — Exceptions à ce principe. — § 6. De l'abrogation des lois. — De la désuétude. — § 7. Cercle d'action des lois. — Division des lois, sous le point de vue de leur objet. — Lois réelles. — Lois de police. — Lois personnelles proprement dites. — Lois qui déterminent la forme des actes. — Autorité de la loi. — § 8. — Le Droit non écrit. — La coutume. — L'équité. — § 9. Branches diverses du Droit positif.

§ 1. — LA LOI.

Définition du Droit positif. — Le Droit positif est l'ensemble des règles résultant de la volonté expresse du législateur humain, ou du consentement tacite d'un peuple. On

l'appelle *posisitif*, du latin *positum*, posé. C'est, en effet, le Droit que chaque peuple s'est posé, s'est établi [1]. Tandis que les préceptes du DROIT NATUREL ne sont perceptibles que par la raison et ne se révèlent point par des signes matériels, le DROIT POSITIF s'annonce par des témoignages sensibles, par des monuments extérieurs : *les lois* [2].

Si les idées absolues de justice régnaient seules et sans mélange, toutes les nations n'obéiraient qu'à une seule et grande loi : la loi *naturelle* ou loi divine. Mais ces idées revêtent mille formes diverses, suivant les préjugés, les mœurs, les passions et les climats des différents peuples. Il doit donc en résulter autant de lois particulières à chaque peuple, et qui se rapprochent plus ou moins de l'équité universelle. C'est l'ensemble de ces lois propres à chaque nation qui constitue le Droit positif de chaque peuple. L'autorité nécessaire pour les dicter ne saurait appartenir qu'aux pouvoirs humains légitimement constitués. On qualifie encore ces lois d'*arbitraires*, parce qu'elles dépendent uniquement de la volonté des hommes.

Définition de la Loi. — Au point de vue le plus général, dans la signification la plus étendue, les lois sont, d'après MONTESQUIEU, « les rapports nécessaires qui dérivent de la nature des choses [3]. » Les choses, en effet, ont entre elles des rapports *nécessaires* auxquels elles sont inévitablement soumises, puisqu'elles ne peuvent ni dépouiller, ni changer leur nature. En interrogeant la matière, NEWTON a compris que les corps s'attiraient les uns les autres ; et cette découverte lui a dévoilé le mécanisme de l'univers. Entre les différents corps qui se meuvent dans l'espace avec une si admirable régularité, il y a des rapports qui dérivent de leur masse et déterminent leur action réciproque. Ces rapports, nécessaires parce qu'ils dérivent de la nature des choses créées, sont des lois immuables. Mais s'il y a des relations néces-

[1] ... *Quod quisque populus ipse sibi jus constituit...* (Instituts de Justinien, liv. I, tit. II, § 11).

[2] Voir ESCHBACH, *Introduction à l'étude du Droit*, p. 27.

[3] MONTESQUIEU, *Esprit des Lois*, livre I, chap. I.

saires entre les choses inanimées, il doit y en avoir aussi entre les êtres animés. Par cela seul qu'ils existent, ils ont entre eux et les objets extérieurs des rapports qui sont aussi les lois de leur existence. Toutes les lois physiques qui gouvernent l'homme, sont autant de rapports qui dérivent de sa nature et de celle des choses : ces lois sont tellement nécessaires, que l'œuvre de la nature serait détruite si elles étaient violées. L'homme, toutefois, n'est pas seulement un être physique : il est doué d'une nature libre et intelligente, ayant conscience d'elle-même, réagissant sciemment et volontairement contre le monde extérieur, et capable de concevoir la notion du vrai, du juste, du droit et du devoir. De cette nature morale, comme de la nature physique, dérivent encore des rapports nécessaires qui sont des lois pour l'être humain; seulement la nécessité physique est fatale et irrésistible, tandis que les rapports moralement nécessaires peuvent être volontairement violés; mais, au milieu même des infractions, ils demeurent encore les seuls rapports légitimes [1]. Partant de ce point de vue absolu, MONTESQUIEU caractérise ainsi les lois positives : « La loi, en général, est la raison humaine, en tant qu'elle gouverne tous les peuples de la terre; et les lois politiques et civiles de chaque nation ne doivent être que les cas particuliers où s'applique cette raison humaine. Elles doivent être tellement propres au peuple pour lequel elles sont faites, que c'est un très-grand hasard si celles d'une nation peuvent convenir à une autre. Il faut qu'elles se rapportent à la nature et au principe du gouvernement qui est établi, ou qu'on veut établir... Elles doivent être relatives au physique du pays; au climat glacé, brûlant ou tempéré; à la qualité du terrain, à sa situation, à sa grandeur; au genre de vie des peuples, laboureurs, chasseurs ou pasteurs; elles doivent se rapporter au degré de liberté que la constitution peut souffrir, à la religion des habitants, à leurs inclinations, à leurs richesses,

[1] LAFERRIÈRE, *Cours de Droit public et administratif*, 5e édit., t. I, p. 13 et suiv.

à leur nombre, à leur commerce, à leurs mœurs, à leurs manières; enfin elles ont des rapports entre elles; elles en ont avec leur origine, avec l'objet du législateur, avec l'ordre des choses sur lesquelles elles sont établies [1]...»

Bien que, depuis VOLTAIRE [2], la théorie de MONTESQUIEU ait été, jusqu'à nos jours, l'objet de vives critiques, et qu'on lui ait reproché de n'être qu'une vaine généralité, « plus vraie dans les sciences naturelles que dans la jurisprudence [3], » il serait difficile de rencontrer une notion plus exacte de l'essence des lois. L'appréciation de MONTESQUIEU est, à coup sûr, une des plus belles observations qu'ait faites le génie de l'homme [4]. L'auteur de l'*Esprit des lois* n'est d'ailleurs rien moins que métaphysicien. Au lieu d'aller chercher ses *rapports nécessaires* dans la région des idées, c'est dans l'étude positive des faits qu'il prétend les trouver. Il ne considère pas l'homme comme un être abstrait, créé par la pensée, il l'observe dans l'état réel où le montre l'histoire. Il examine les lois dans leur rapport avec le gouvernement, les mœurs, le climat, la religion et le commerce. Il s'empare des faits, et il en dispose à son gré [5].

Considérée sous le point de vue de son but, la *loi positive* est *la règle des actions de l'homme*, établie par une *autorité humaine* pour opposer aux individus l'obligation de faire ou de ne pas faire certaines actions, sous la menace de quelque peine. Elle entretient la paix dans la société; elle empêche, ou, au moins, apaise les débats que les passions ne sauraient manquer d'y produire. Destinée à régler les actions des hommes, il est de son essence d'être *obligatoire*, autrement elle ne serait pas une règle, mais tout au plus un conseil [6].

[1] MONTESQUIEU, *Esprit des Lois*, livre I, chap. III.

[2] VOLTAIRE, *Remarques sur Montesquieu*. — TOULLIER, *Droit civil français*, t. I, prolégomènes.

[3] BÉLIME, *Philosophie du Droit*, t. I, p. 458.

[4] E. LERMINIER, *Introduction générale à l'histoire du Droit*, chap. XIV, p. 194 et suiv.

[5] DEMOGEOT, *Histoire de la Littérature française*, édit. 1852, p. 510.

[6] PRADIER-FODÉRÉ, *Précis de Droit politique et d'Économie sociale*, p. 16 et 17.

Étudiée au point de vue de son caractère, on peut, avec les jurisconsultes romains, définir la *loi positive : un commun précepie* [1], parce qu'il est de sa nature d'être *la même* pour tous les membres d'un même pays ; d'embrasser *la généralité des personnes et des choses ;* de statuer sur *ce qui arrive le plus ordinairement* et non sur de simples cas d'exception ; de *lier uniformément* les citoyens ; de les soumettre *aux mêmes devoirs, aux mêmes charges, aux mêmes peines pour les mêmes délits*, et de leur conférer *les mêmes droits* [2]. La loi qui méconnaîtrait ces principes essentiels, ne serait qu'un *privilége*, et comme nécessairement elle favoriserait les uns au détriment des autres, elle serait odieuse.

Envisagée enfin au point de vue de son origine humaine, la *loi positive* a pu être définie dans les pays gouvernés despotiquement : « *le bon plaisir du prince* [3] ; » et chez les peuples visités par la liberté : « *l'expression de la volonté générale* [4]. »

Différences entre les lois naturelles et les lois positives — Il y a plusieurs différences entre les LOIS NATURELLES, qui dérivent de la nature sociable de l'homme, et les LOIS POSITIVES, qui sont le résultat immédiat de la volonté des hommes réunis en société [5]. »

Les LOIS NATURELLES sont de tous les temps et de tous les lieux ; elles règlent le passé, le présent et l'avenir. Les LOIS POSITIVES sont limitées par le temps et par les lieux ; elles ne s'étendent pas sur le passé ; elles se bornent à gouverner le présent et l'avenir.

Les LOIS NATURELLES parlent au sens intime : c'est la raison qui les rend obligatoires. Pour être obéies, les LOIS POSITIVES doivent avoir été portées à la connaissance du corps social.

Les LOIS NATURELLES sont justes toujours et partout. Aucune

[1] PAPINIEN, *Digest., De Legib.*, liv. I.

[2] DUPIN, Leçons professées au duc de Chartres.

[3] « *Quod principi placuit, legis habet vigorem* (*Instit. de Justinien,* lib. I, tit. II, § 6).

[4] *Constitution du 3-14 sept.* 1791, art. 6.

[5] SERRIGNY, *Traité du Droit public des Français*, t. I, p. 85 et 86.

autorité ne peut les changer, ni les abolir. Les LOIS POSITIVES peuvent être modifiées ou abrogées.

Il n'est jamais permis de se soustraire aux LOIS NATURELLES. On peut dans certains cas s'écarter des LOIS POSITIVES.

Diverses sortes de lois positives. — La LOI NATURELLE est uniforme. On distingue parmi les LOIS POSITIVES : les lois *fondamentales* et les lois *secondaires*; les lois *impératives*, *prohibitives*, *permissives;* les lois *innovatives*, *interprétatives*, *générales*, *locales*, *personnelles;* les lois *préventives*, les lois *d'exception*.

La *loi fondamentale* est celle qui fixe la *distribution des pouvoirs dans un État*. On la nomme encore *Constitution*. Ensemble des règles qui déterminent la forme du gouvernement d'une nation, elle dit comment sera conféré, et à quelles conditions sera exercé le mandat de faire les lois, de les exécuter, de les appliquer aux différends des citoyens. La *constitution* est appelée *loi fondamentale*, parce que c'est sur elle que repose l'organisation politique d'un peuple.

Les *lois secondaires* sont celles qui règlent les détails; elles précisent comment seront exercées les attributions diverses des pouvoirs établis par la loi fondamentale; elles mettent en œuvre les principes posés par cette loi-type. Les *constitutions* ne contiennent, ordinairement, que des préceptes généraux, extrêmement larges, dont la rédaction, vague parfois, ferait naître dans l'application de nombreuses difficultés, si les *lois secondaires*, autrement dites, *organiques*, ne venaient leur donner le mouvement et les développer. C'est ainsi que l'article 57 de la constitution du 14 janvier 1852, remet à une *loi secondaire* le soin de déterminer *l'organisation municipale*.

Les *lois impératives* sont celles qui imposent certaines obligations, qui commandent certaines actions : telles sont les lois relatives au payement des impôts, au service militaire; telle est la disposition de l'article 205 du code Napoléon, suivant laquelle « les enfants doivent des aliments à leurs père et mère et autres ascendants qui sont dans le besoin. »

Les lois sont *prohibitives*, lorsqu'elles défendent de faire tel

ou tel acte. Ainsi l'article 144 du code Napoléon, qui dispose que « l'homme avant dix-huit ans révolus, la femme avant quinze ans révolus, ne peuvent contracter mariage; » l'article 147, qui interdit de « contracter un second mariage avant la dissolution du premier; » les dispositions qui interdisent le port de certaines armes dangereuses, etc., etc., sont des *lois prohibitives*. Il faut remarquer, toutefois, que le législateur ne fait pas ordinairement des lois pour défendre ce qui est déjà interdit par un droit naturel *évident*. C'est ainsi qu'il n'y a aucune disposition du législateur qui prohibe l'assassinat ou le vol. Le législateur se borne, en ce qui concerne ces actions, à déterminer la peine qui leur sera infligée. On cite, à ce sujet, pour le critiquer, l'article 1er du titre *Du Mariage* du code suédois, qui porte que : « C'est à celui qui a le droit de disposer d'une fille qu'il faut la demander. Il est défendu de l'enlever en usant de fraude ou de violence. » Mais cette disposition, qui parait naïve, s'explique par l'ancienne coutume des peuples scandinaves d'enlever leurs fiancées les armes à la main [1]. Quant aux actions que le législateur prohibe d'une manière formelle, elles sont généralement du nombre de celles relativement auxquelles le doute pourrait s'élever, ou même qui seraient licites dans le pur droit de la nature : telles sont la défense de se marier avant un âge déterminé, ou la prohibition de porter des armes.

On appelle *lois facultatives*, ou *permissives*, celles qui, sans ordonner, ni défendre, se bornent à introduire un droit dont on peut, à son gré, user ou ne pas user : telles sont, par exemple, la disposition de l'art. 1075 du code Napoléon, qui porte que « les père et mère et autres ascendants *pourront* faire, entre leurs enfants et descendants, la distribution et le partage de leurs biens; » celle de l'art. 1091, suivant laquelle « les époux *pourront*, par contrat de mariage, se faire réciproquement, ou l'un des deux à l'autre, telle donation qu'ils jugeront à propos; » la disposition de l'article 1387, qui permet aux époux de

[1] Bélime, *Libr. cit.*, t. I, p. 465.

faire, quant aux biens appartenant à leur association conjugale, telles stipulations spéciales qu'ils jugeront à propos.

Le caractère des lois *permissives* est, on le sait, de créer une simple faculté au profit d'une personne qui reste entièrement libre d'en user, ou de ne pas en user. Cependant certaines lois sont à la fois *facultatives* et *prohibitives*. Ainsi la loi qui permet de se marier, de faire son testament, de contracter à tel âge, est en même temps *facultative* ou *permissive* et *prohibitive;* car par cela même qu'elle permet de faire ces actes à telle époque, elle défend de les faire avant l'époque qu'elle a déterminée.

D'un autre côté on a contesté l'existence des lois *permissives*, en faisant remarquer que, de droit naturel, *tout ce qui n'est pas défendu est permis*, en vertu de la liberté de l'homme ; de sorte que, pour qu'une action soit autorisée, il n'est pas besoin que la loi la permette, mais seulement qu'elle ne la défende pas. Cette observation peut être exacte à la rigueur, mais il n'est pas moins réel que le législateur a dû fréquemment formuler des lois *permissives* : dans le cas, par exemple, où il aurait pu s'élever des doutes sur la légitimité d'une action [1]; dans celui où il serait nécessaire de faire une exception à un principe général prohibitif [2]; ou lorsqu'il conviendrait de permettre une chose auparavant défendue [3].

Les jurisconsultes romains avaient dit : l'effet de la loi est de commander, de défendre, de permettre et de punir [4];

[1] Voir, code Nap., art. 847 et 911. La disposition *facultative* est celle qui permet de donner au fils du successible, *sans qu'il soit soumis au rapport*. La raison de douter se tirait de la *présomption d'interposition de personne*.

[2] Voir, code Nap., art. 761. C'est une disposition *facultative*, celle qui permet au père naturel de réduire, de son vivant, son enfant à ce à quoi il aurait droit lors de l'ouverture de la succession paternelle. Le législateur l'a permis expressément, parce qu'il était nécessaire de s'en expliquer, attendu qu'on ne peut renoncer à une succession non ouverte, ni faire aucun traité sur cette succession.

[3] Voir, code Nap., art. 306 C'est une loi *facultative*, celle qui permet aux époux de demander la séparation de corps dans certains cas déterminés. Le code s'en est exprimé, parce que le droit intermédiaire excluait la séparation.

[4] Modestinus, *Dig.*, *De legibus*, I, 3, l. VII.

Legis virtus hæc est, *imperare*, *vetare*, *permittere*, *punire*. Mais les *lois pénales* ne forment pas une classe particulière. La loi, en effet, étant *une règle de conduite*, ne peut avoir d'autre objet que de commander, défendre ou permettre. *Punir*, de quelle que manière et dans quelle que circonstance que ce soit, c'est *accomplir un fait*, ce n'est pas tracer une règle de conduite. Une loi pénale n'est rien autre chose que le *commandement* qui est enjoint aux fonctionnaires de l'ordre judiciaire de *prononcer*, et aux agents du pouvoir exécutif de *faire subir* une peine déterminée, lorsque telle violation de la loi aura été légalement constatée. Or, si la loi pénale est un *commandement*, elle est une *loi impérative*.

Il a été dit plus haut que le but des lois positives étant d'ordonner ou de défendre, *tout ce qu'elles n'ont pas ordonné ou défendu reste abandonné au libre arbitre de chacun*. Cette proposition a été exprimée en ces termes dans la *Déclaration des droits de l'homme et du citoyen* qui précède la constitution du 3-14 sept. 1791. « La loi, dit l'article 5 de cette Déclaration célèbre, n'a le droit de défendre que les actions nuisibles à la société. Tout ce qui n'est pas défendu par la loi ne peut être empêché, et nul ne peut être contraint à faire ce qu'elle n'ordonne pas [1]. » La même idée est reproduite dans l'article 7 de la constitution du 5 fructidor an III (22 août 1795).

Les *lois innovatives* sont celles qui introduisent un droit nouveau; les *lois interprétatives*, celles qui ne font que déclarer le sens d'une loi antérieure. L'interprétation donnée par le législateur est obligatoire pour tous les juges et dans tous les procès jugés après la loi rendue. Les *lois interprétatives* rétroagissent au jour de la loi interprétée, en ce sens que les contrats et les autres faits juridiques postérieurs à la première loi, mais antérieurs à la seconde, doivent pourtant être jugés d'après celle-ci, quoiqu'elle n'ait été décrétée que depuis. Cela tient à ce que le législateur n'entend pas innover, mais se borne à expliquer seulement ce qui était [2]. La loi du 21 juin 1843, sur

[1] TRIPIER, *Code politique*, p. 9.

[2] BÉLIME, *Philosophie du Droit*, t. I, p. 462 et suiv.

la forme des actes notariés, est une *loi interprétative*. Elle a expliqué l'art. 9 de la loi du 25 ventôse an XI, sur le notariat [1].

Les *lois générales* sont les actes du législateur destinés à être obligatoires pour tous les citoyens, sur toute l'étendue du territoire. Les *lois locales* sont particulières à telle partie du territoire, à une ou plusieurs provinces. Ces dernières lois sont rares. *L'uniformité* dans les lois est devenue, au XIX^e^ siècle, un axiome politique. Ses résultats sont de faciliter l'administration de la justice; de diminuer les contestations au point de vue de l'intérêt privé; de cimenter l'union des diverses parties d'un État, et de leur donner cette cohésion qui, de membres épars, ne constitue qu'un seul peuple [2]. Dans une nation qui a une législation uniforme, les lois sont mieux connues, plus claires, mieux obéies; la vie sociale plus facile, les opinions générales mieux exprimées [3].

Les *lois personnelles* ou *priviléges*, sont celles qui ne sont faites que pour une certaine classe de personnes, à qui elles confèrent un bénéfice. On doit les multiplier le moins possible, afin de respecter l'égalité naturelle de tous les citoyens. Le caractère de la loi est, en effet, d'être obligatoire pour tous les membres de l'État, même pour la personne du prince. — Cependant certaines situations exceptionnelles semblent exiger des dérogations au droit commun. C'est ainsi que, dans la loi française, les biens du domaine de la couronne sont affranchis de l'impôt général; que les titres ne sont jamais exécutoires sur les effets mobiliers, ni sur les deniers de la liste civile [3]. C'est ainsi qu'aux termes de l'art. 13 de la constitution de 1852, les ministres ne peuvent être mis en accusation que par le Sénat; c'est ainsi que, d'après les lois de la procédure criminelle française, les évêques, comme les magistrats, ont le droit d'être

[1] On pourrait soutenir cependant que ce n'est point une *loi interprétative*, mais une loi *innovative*.

[2] BÉLIME, *Libr. cit.*, t. I, p. 466 et suiv.

[3] LERMINIER, *Philosophie du Droit*, p. 447 (3^e^ édit.).

[4] PRADIER-FODÉRÉ, *Précis de Droit administratif*, 5^e^ édit., p. 495.

traduits directement devant la cour impériale, en matière correctionnelle, et que, suivant les lois de la France, les ministres des cultes reconnus jouissent de certaines immunités. Enfin, bien que dans nos mœurs politiques modernes il ne soit plus vrai de dire, comme le faisaient certains Romains, que *le prince est au-dessus des lois*, la position élevée du chef de l'État ne saurait être régie par toutes les lois qui règlent la personne des citoyens : la nature des choses exige en sa faveur un droit spécial dérogatoire au droit général ou commun [1].

On donne le nom de *préventives*, aux lois par lesquelles le législateur veut prévenir certains faits déterminés. On leur reproche d'être contraires à la liberté, favorables aux mesures les plus vexatoires, et de créer des délits factices. La loi qui, en France, soumettait les publications à une censure préalable, était *préventive* [2]. — Les *lois d'exception* sont faites pour les périls soudains et les cas extraordinaires. On peut citer au nombre des *lois d'exception*, celle du 27 février—2 mars 1858, relative à des mesures de sûreté générale. Toujours fâcheuses et généralement injustes, les *lois d'exception* sont des armes que chacun ambitionne et saisit à son tour. « Ne jugeons pas, dit BENJAMIN CONSTANT, les lois d'exception par ce qu'on en dit tant qu'elles subsistent. On ne s'explique publiquement sur leur compte, comme sur celui des rois, qu'après leur mort... Ceux qui vantent la loi d'aujourd'hui s'en vengent sur celle d'hier. N'est-ce pas un préjugé fâcheux pour ces lois, que la nécessité de cette tactique? Elles sont tellement odieuses à la majorité des hommes, que, pour en faire adopter une, il faut commencer par flétrir toutes celles qui l'ont précédée [3]. »

[1] ESCHBACH, *Introduction générale à l'étude du Droit*, p. 31.
[2] BENJAMIN CONSTANT, *Cours de Politique constitutionnelle*, t. I, p. 445.
[3] ID., *Ibid.*, t. II, p. 334 et suiv

§ II. — LE POUVOIR RÉGLEMENTAIRE.

Le pouvoir réglementaire. — Nous n'avons parlé, jusqu'à présent, que des *lois positives proprement dites*, mais ces dispositions émanant de l'autorité législative ne sont pas les seuls actes qui aient force obligatoire pour les citoyens. Le chef de l'État, comme dépositaire du pouvoir exécutif, puis, au-dessous de lui, et en son nom, différents agents, rendent sous le titre de *décrets*, de *réglements*, d'*arrêtés*, d'*ordonnances*, des actes qui, comme les lois proprement dites, commandent obéissance vis-à-vis de tous. Ces actes ne sont, toutefois, obligatoires que sous les deux conditions suivantes : 1° qu'ils soient *rendus en conformité de la loi*; 2° qu'ils soient *dans les limites des attributions des fonctionnaires dont ils émanent*.

L'article 6 de la constitution de 1852 (modifiée par le sénatus-consulte du 7-10 nov. de la même année), confère, par exemple, à l'empereur des Français le droit de faire les règlements et décrets nécessaires pour l'exécution des lois. Il y a cette différence entre les *règlements* et les *décrets*, que les premiers statuent d'une *manière générale*, sur des matières intéressant *l'universalité des citoyens*, et que les seconds sont les actes ordinaires par lesquels se manifeste l'autorité du chef du pouvoir exécutif, même à propos d'intérêts privés. C'est par un *règlement*, que l'empereur, en France, crée des tribunaux de commerce; c'est par un *décret*, qu'il nomme les fonctionnaires de l'État.

L'article 45 de la constitution prussienne du 31 janvier 1850, porte qu'au roi seul appartient le pouvoir exécutif, et qu'il fait publier les lois et *décrète* les mesures nécessaires à leur exécution. L'article 67 de la constitution belge du 7 février 1831, dispose que le roi fait les règlements et arrêtés nécessaires pour l'exécution des lois, sans pouvoir jamais ni suspendre les lois elles-mêmes, ni dispenser de leur exécution. La constitution espagnole donne au chef de l'État le droit d'expé-

dier les décrets, les règlements, les instructions qui ont pour objet l'exécution des lois (art. 45). Nous trouvons la même disposition au § 12 de l'article 75 de la constitution portugaise; au § 12 de l'article 102 de la constitution brésilienne; dans l'article 35 de la constitution de la Grèce, du 17 novembre 1864, etc., etc.

La participation du chef de l'État à l'exercice de la puissance législative se justifie facilement. La *loi proprement dite* se borne à poser des principes; elle laisse en dehors de ses dispositions une foule de détails variables, qui se concilieraient mal avec la fixité de la loi. La force des choses veut donc qu'on abandonne au chef de l'État le soin d'approprier l'exécution des lois aux temps et aux circonstances. Puisque la *loi* ne statue qu'en termes généraux, puisqu'elle ne peut ni tout prévoir, ni tout régler, il faut bien qu'entre le législateur qui ordonne et l'agent qui lui prête son bras, il s'interpose une autorité qui parle pour la *loi*, quand elle n'a pas tout dit; qui décrète les mesures secondaires qu'elle n'a pas prescrites elle-même; qui précise sa volonté, quand elle ne l'a pas clairement exprimée. Le chef du pouvoir exécutif, en remplissant cet office, peut être avec raison considéré comme le *substitut du législateur*.

La participation du chef de l'État à l'autorité législative est appelée *pouvoir réglementaire*. L'exercice de ce pouvoir peut n'être soumis à aucune forme spéciale. L'empereur, en France, est généralement libre d'user du pouvoir réglementaire, soit sans aucun contrôle et sur sa propre initiative, soit sur la proposition d'un ministre, soit après avoir pris l'avis de son conseil d'État.

L'exercice du *pouvoir réglementaire* repose sur la constitution. Nous avons vu que la loi fondamentale de 1852 accorde au chef du pouvoir exécutif, en France « le droit de faire les règlements et décrets nécessaires pour l'exécution des lois. » Il faut remarquer, à ce sujet, que la forme du gouvernement influe beaucoup sur l'étendue du *pouvoir réglementaire*. Dans les pays libres, la nation se gouvernant elle-même par le moyen de mandataires, la part de la *loi* est beaucoup plus

large que celle du *règlement*. Le législateur règle beaucoup plus de choses et ne laisse au *pouvoir réglementaire* que les questions de détail, qui exigent un examen minutieux, des mesures spéciales, une appréciation des circonstances et des éventualités. Chez les nations, au contraire, où le *pouvoir exécutif* est énergique, où le gouvernement est absolu, la participation du chef de l'État à l'autorité législative est fortement développée. Le règlement et le décret s'étendent sur des matières qui ne sont pas en dehors de la compétence du législateur. C'est ainsi que, sous le gouvernement monarchique représentatif, les grands travaux d'utilité publique devaient être ordonnés ou autorisés par une *loi*; tandis que, depuis le sénatus-consulte du 25 décembre 1852, tous les travaux publics, indistinctement, sont ordonnés ou autorisés par *décret impérial*, après délibération du conseil d'État.

Limites du pouvoir réglementaire. — Quel est le point précis où doit s'arrêter l'action de la *loi* et où peut commencer l'exercice du pouvoir réglementaire? La question est difficile à résoudre. On s'accorde cependant pour reconnaître qu'à la *loi* doivent appartenir toutes les mesures *permanentes* et *durables* qui intéressent *la généralité des citoyens*; au *règlement*, les dispositions *accidentelles* et *passagères* qui sont susceptibles de modifications, d'après les lieux. Les matières qui exigent une décision *immédiate* et des connaissances techniques sont du domaine des *règlements*; tandis que celles qui réclament, par leur importance, l'appareil de formes lentes et solennelles, doivent être résolues par le législateur [1].

La *loi* se charge, d'ailleurs, très-souvent, de déléguer au pouvoir exécutif, le soin de compléter son œuvre par le moyen de *règlements*. C'est ainsi que la loi du 8 juillet 1844, sur les brevets d'invention, porte, dans son article 50, que des règlements d'administration publique arrêteront les dispositions nécessaires pour l'exécution de ses dispositions. La loi du 14 juin 1854, sur l'instruction publique, veut qu'un décret,

[1] PRADIER-FODÉRÉ, *Précis de Droit administratif*, 5e édit., p. 22 et suiv.

rendu en la forme des règlements d'administration publique, c'est-à-dire délibéré en conseil d'État, détermine le tarif des droits d'inscription, d'examen et de diplôme à percevoir, dans les établissements d'enseignement supérieur. On pourrait multiplier à l'infini les exemples de pareilles délégations.

Il est clair que lorsque la *loi* a voulu formellement que certains points fussent réglés par un règlement, le chef de l'État doit forcément se conformer à cette volonté. Il en résulte que le *règlement* devant être délibéré en conseil d'État et le *décret* n'étant pas nécessairement soumis à cette forme, la délibération du conseil est obligatoire, parce que la loi a, elle-même, prescrit la forme à suivre.

Mais lorsque l'empereur exerce son pouvoir réglementaire en vertu de l'initiative qui lui est propre, il est libre de suivre la forme qu'il lui semble préférable de prendre. Un simple décret contre-signé par le ministre suffit alors; mais s'il aime mieux renvoyer l'affaire au conseil d'État, il rend un décret, *le conseil d'État entendu*. Le renvoi au conseil est, dans ce cas, facultatif.

Le pouvoir réglementaire de l'empereur n'est pas sans limites. La dénomination même de *chef du pouvoir exécutif*, prouve que l'empereur excéderait son mandat, s'il empiétait sur les attributions du législateur définies par la constitution, telles que le vote de l'impôt (art. 39, constit. de 1852). L'empereur ne peut pas, non plus, assurer l'exécution de la loi par toutes sortes de moyens : par exemple, en établissant des peines. Le législateur seul est compétent pour déterminer les cas où un citoyen peut être privé de sa liberté individuelle ou de sa propriété, même à titre de punition [1]. Quand le chef de l'État, cependant, procède en vertu d'une délégation du législateur, le pouvoir réglementaire étant alors subrogé au pouvoir législatif, peut établir des peines spéciales pour frapper les contraventions à ses dispositions. L'empereur, enfin, ne peut ni suspendre l'empire des lois, ni dispenser de leur exécution. Cette limite à son pouvoir n'est pas, il est vrai, inscrite

[1] *Code pénal*, art. 1, 3, 4; INSTR. CRIM., art. 364; DÉCLAR. DE 1791, art. 8; DÉCLAR. DE 1793, art. 14.

dans la constitution de 1852, mais elle découle de la nature des attributions du pouvoir exécutif. Elle a été consacrée par plusieurs des constitutions qui ont gouverné la France depuis 1789. « Le pouvoir exécutif, disait l'article 6 de la section 1re, ch. IV, de la constitution de 1791, *ne peut faire aucune loi, même provisoire, mais seulement des proclamations conformes aux lois, pour en ordonner ou en rappeler l'exécution.* » L'article 13 de la charte de 1830 portait que « le roi... fait les règlements et ordonnances nécessaires pour l'exécution des lois, *sans pouvoir jamais ni suspendre les lois elles-mêmes, ni dispenser de leur exécution.* » La même disposition se trouve, nous l'avons vu, dans l'art. 67 de la constitution belge de 1831.

Les ministres n'exercent pas, en France, le pouvoir réglementaire. — Les ministres, qui sont les auxiliaires de la pensée de l'Empereur, n'exercent cependant pas le pouvoir réglementaire. Ils ne peuvent faire que des instructions administratives, qui ne sont obligatoires que pour leurs subordonnés, et en leur seule qualité de fonctionnaires[1]. La délégation aux ministres du pouvoir de faire des règlements pour assurer l'exécution de la loi serait de peu d'utilité, puisque ces agents, placés auprès de l'empereur, peuvent, à chaque instant, présenter à sa signature un projet de règlement et de décret.

Pouvoir réglementaire des préfets et des maires. — Il n'en est pas de même en ce qui concerne les préfets et les maires, fonctionnaires placés à la tête des départements et des communes. Ces agents du pouvoir exécutif, éloignés du centre du gouvernement, connaissant mieux que personne les besoins locaux, sont aussi beaucoup mieux en état de mettre l'application de la loi en harmonie avec les circonstances de temps et de lieu. La délégation du pouvoir réglementaire à leur égard est donc une mesure parfaitement justifiée.

Au point de vue de l'exécution des lois, les préfets sont spé-

[1] Voir BATBIE, *Précis du Cours de Droit public et administratif*, professé à la faculté de Droit de Paris, 2e édit., p. 122.

cialement chargés, en France, de faire des règlements départementaux qui mettent les principes généraux écrits dans la loi en harmonie avec les besoins locaux de leur département. Dans l'exercice de leur pouvoir réglementaire ils sont obligés de respecter les dispositions contenues dans les lois, les règlements d'administration publique et les décrets réglementaires émanés de l'empereur. Cette défense de disposer contrairement à la volonté de la loi ou du règlement d'administration publique est fondée sur le respect de la hiérarchie. La loi et le règlement d'administration publique procèdent, en effet, de pouvoirs placés au-dessus du préfet : or une disposition émanant de l'inférieur, qui serait contraire aux prescriptions du supérieur, serait le renversement de toutes les règles hiérarchiques. Les règlements préfectoraux, désignés aussi par la dénomination d'*arrêtés*, n'ont d'application que dans le département; ils n'obligent pas même les habitants du département dès qu'ils sont sortis des limites de cette circonscription administrative et territoriale. Ce sont de véritables *lois locales*, en donnant au mot *lois* le sens le plus général.

Tandis que le pouvoir réglementaire de l'empereur ne connaît d'autre limite que la loi; que celui des préfets est borné par la loi et par les règlements d'administration publique émanés de l'empereur, celui des maires est limité par la loi, par les règlements généraux et par les règlements départementaux. C'est ainsi que l'autorité se restreint à mesure que l'on descend dans la hiérarchie administrative. — Les maires n'exercent le pouvoir réglementaire, dans leur commune, qu'en ce qui regarde la police municipale et la police rurale. Leurs arrêtés réglementaires ont quelquefois un caractère *temporaire*, lorsqu'ils sont pris d'urgence en vue de circonstances transitoires dont la cessation doit entraîner virtuellement l'abrogation du règlement. Ils constituent un *règlement permanent*, lorsque, pris en dehors des cas d'urgence, ils sont destinés à durer autant que les circonstances normales auxquelles ils s'appliquent. Les arrêtés portant *règlement temporaire* sont immédiatement exécutoires; le préfet n'a que le droit de les annuler. Ceux qui

contiennent un *règlement permanent* ne sont exécutoires qu'après avoir été revêtus de l'approbation préfectorale. Mais il faut remarquer que le préfet n'a que le droit d'approuver ou d'annuler les règlements des maires, et qu'il ne saurait y faire aucun changement, même partiel.

L'obéissance à ces différents actes du pouvoir réglementaire légalement exercé par les autorités administratives, est sanctionnée par le § 15 de l'art. 471 du code pénal, qui punit d'une amende minime les contrevenants.

§ III. — DE LA CONFECTION DES LOIS.

Éléments dont se compose la confection des lois. — La confection des *lois* proprement dites est, dans chaque pays, l'attribut le plus éminent du pouvoir social, dont la constitution varie chez les différents peuples.

Nous parlerons, en son lieu, du *pouvoir législatif*, et nous examinerons entre quelles mains repose cet élément de la souveraineté nationale, suivant la loi fondamentale de chaque nation; pour le moment il convient de ne s'occuper que de l'élaboration de la *loi*.

En analysant la confection d'une *loi* on y découvre trois actes élémentaires : la *proposition*, la *discussion* et la *sanction*.

Proposition ou initiative. — La *proposition* ou *initiative*, est l'acte par lequel le pouvoir législatif est sollicité d'agir, de se mettre en mouvement. C'est le moteur nécessaire pour amener la manifestation définitive de la volonté du législateur; c'est le germe de la loi. L'initiative est à la sanction ce que le projet est à la résolution [1].

Discussion. — La *discussion* a pour objet d'apprécier le mérite de la proposition considérée dans son ensemble et dans ses diverses parties. On appelle *amendements*, des propositions incidentes qui viennent modifier la proposition primitive.

[1] Berriat-Saint-Prix, *Théorie du Droit constitutionnel français*, p. 428.

Sanction. — La *sanction* est l'approbation donnée au projet de loi, tel qu'il est sorti de la discussion. C'est elle qui imprime à la loi son caractère obligatoire. Quand un projet de loi est composé de plusieurs articles, chacun d'eux peut être l'objet d'une sanction partielle et provisoire; mais ces approbations incomplètes ne dispensent pas de l'approbation dernière qui porte sur l'ensemble.

Promulgation. — C'est par la *sanction* que la loi existe. Mais pour être applicable aux individus, il faut encore que la volonté du législateur soit connue. Une mesure complémentaire est donc nécessaire : c'est la *promulgation*, ou publication de la loi par l'autorité compétente et avec les formalités requises [1]. On peut encore définir la *promulgation* : l'acte par lequel le chef de l'État atteste au corps social l'existence de la loi, et enjoint aux agents de l'autorité publique de tenir la main à son exécution.

A qui appartient l'initiative des lois, en France. — En France, depuis la constitution de 1852, et le sénatus-consulte qui a substitué la forme monarchique impériale au gouvernement républicain, l'empereur a seul l'initiative des lois (art. 8). C'est lui seul qui propose le projet, dont la rédaction officielle est arrêtée par le conseil d'État. Aucun amendement ne peut être introduit dans la loi qu'avec l'agrément du même conseil. La proclamation qui précède la constitution de 1852 justifie ainsi cette manière de saisir la puissance législative. « Le Corps législatif, y est-il dit, discute librement la loi, l'adopte ou la repousse; mais il n'y introduit pas à l'improviste de ces amendements qui dérangent souvent toute l'économie d'un système et l'ensemble du projet primitif. A plus forte raison n'a-t-il pas cette initiative parlementaire qui était la source de si graves abus, et qui permettait à chaque député de se substituer à tout propos au gouvernement, en présentant les projets les moins étudiés, les moins approfondis. »

[1] BERRIAT-SAINT-PRIX, *Libr. cit.*, p. 428 et 502.

A qui appartient l'initiative en Angleterre? — La couronne n'a le droit, en Angleterre, de décréter qu'un seul bill public : celui d'amnistie générale. Tous les autres bills doivent être présentés par un membre de l'une des chambres. Ceux, toutefois, qui touchent à un grand intérêt public, sont généralement proposés au nom du gouvernement par les chefs des diverses administrations, par le chancelier de l'Échiquier, s'il s'agit de finances, par le secrétaire d'État des colonies, s'il s'agit d'une question coloniale. Dans la chambre des lords, les pairs donnent simplement avis qu'ils ont l'intention de présenter un bill ; mais les membres de la chambre des communes doivent préalablement y être autorisés par la chambre [1]. L'initiative des lois n'appartient donc, en Angleterre, qu'aux membres de l'une des deux chambres du Parlement.

A qui appartient l'initiative en Belgique et dans d'autres États? — L'article 26 de la constitution belge porte que le pouvoir législatif s'exerce collectivement, en Belgique, par le roi, la chambre des représentants et le sénat. L'article 27 ajoute que l'initiative appartient à chacune des trois branches du pouvoir législatif. L'article 64 de la constitution prussienne porte que le roi, comme les chambres, a le droit de proposer des lois. Les articles 104, 105, 107 et 110 de la constitution des Pays-Bas disposent que le pouvoir législatif est exercé concurremment par le roi et par les États généraux ; que le roi adresse à la seconde chambre les propositions de projets de loi qu'il veut faire aux États généraux ; que la seconde chambre a le droit d'introduire des amendements dans les propositions royales ; que les États généraux ont aussi le droit de proposer au roi des projets de loi. La même disposition se trouve dans l'article 35 de la constitution espagnole, dans les articles 45 et 46 de la constitution portu-

[1] Voir *les Institutions politiques, judiciaires et administratives de l'Angleterre*, par M. de Franqueville, édit. 1863, p. 118 et suiv. — Voir aussi les *Lettres* de M. Latour Du Moulin, sur *la Constitution de* 1852, édit. 1864, p. 298 et suiv.

gaise, etc., etc. Dans ces différents pays, qui ont l'avantage d'être soumis au régime parlementaire sincère, il n'a pas encore apparu que l'initiative accordée aux chambres n'ait doté la nation que de mauvaises lois.

Les projets de loi proposés par les pouvoirs qui ont l'initiative, votés par les assemblées législatives, ne deviennent lois, ainsi que nous l'avons vu, que par la *sanction* qui appartient toujours au chef de l'État. « L'empereur, dit l'article 10 de la constitution française de 1852, *sanctionne* et *promulgue* les lois et les sénatus-consultes. » Cette disposition se trouve dans toutes les constitutions.

La disposition de l'art. 10 comprend la *sanction* et la *promulgation*; la formule légale est ainsi conçue : « *Avons sanctionné et sanctionnons, promulgué et promulguons, mandons et ordonnons,* etc... Mais il faut remarquer que *sanctionner* et *promulguer* sont deux actes distincts, qui pourraient bien, suivant les cas, se trouver séparés.

La *sanction* du chef de l'État est l'assentiment donné par lui au projet de loi voté par les assemblées législatives. Cet assentiment complète l'ensemble des opérations nécessaires à la perfection de l'œuvre du législateur ; il donne réellement à la loi sa force, puisqu'elle n'existe qu'à dater de ce moment : voilà sans doute d'où lui vient le nom de *sanction*. Cette formalité indispensable pour l'achèvement de la loi, s'accomplit par l'apposition de la signature du chef de l'État au projet de loi sorti des délibérations des législateurs.

Objections contre l'utilité de la Sanction. — L'utilité de la sanction est contestée par certains publicistes, dans les pays dont la loi politique n'accorde l'initiative qu'au chef de l'État. Comment, disent-ils, concilier la nécessité de la sanction avec le droit de retirer le projet à tous les moments de la délibération? Le chef de l'État n'est-il pas censé avoir adhéré au projet jusqu'au dernier moment? On peut répondre à cette objection qu'une circonstance postérieure au vote, mais antérieure à la sanction, pourrait démontrer l'inopportunité de la loi. Le Corps législatif, d'ailleurs a le droit, tout en

adoptant la plus grande partie de la loi, de rejeter un ou plusieurs articles; or, si le gouvernement attachait de l'importance aux dispositions rejetées, il pourrait préférer le retrait d'une loi ainsi mutilée.

Aucun délai n'est d'ailleurs, en général, assigné au chef de l'État pour sanctionner la loi. Du droit d'accorder naît celui de refuser la sanction, refus qui s'exprimait, d'après la loi française du 13 août 1814, par la formule : « *le roi avisera* » ou « *le roi veut en délibérer*, » et qui s'exprimerait aujourd'hui pour l'empereur, en France, dans des termes analogues. Mais le chef de l'État ne pourrait sanctionner une portion d'un projet, en laissant l'autre de côté : adopter, par exemple, le titre Ier de la loi et rejeter le titre IIe. L'assemblée législative n'a peut-être voté l'un que sous la condition que l'autre ferait partie de la loi.

Effet de la Promulgation. — Si la *sanction* est nécessaire à l'achèvement de la loi, la *promulgation* n'est utile que lorsque la loi est achevée ; elle a pour objet sa mise à exécution : aussi rentre-t-elle exclusivement dans les attributions du pouvoir exécutif. C'est donc comme chef de ce pouvoir, que le chef de l'État est chargé de *promulguer* les lois. La *promulgation* qui, selon l'expression de Portalis, « est l'édition solennelle de la loi, le moyen de constater son existence et de lier le peuple à son observation [1], » se fait, en France, par l'insertion au *Bulletin des lois* et sous la forme d'un décret portant le sceau de l'Empire, le *visa* et la signature du garde des sceaux, ministre de la justice. La loi existait avant la *promulgation*, mais elle ne devient exécutoire, elle n'acquiert la force coërcitive qu'en vertu de cette formalité et du mandement d'exécution adressé aux magistrats des ordres judiciaire et administratif. Rappelons encore que bien que la *sanction* et la *promulgation* aient, en fait, toujours lieu par le même acte, elles peuvent cependant avoir lieu séparément. Il peut arriver, en effet, qu'après avoir approuvé et sanctionné

[1] Portalis, *Exposé des motifs sur le titre préliminaire du code civil.*

la loi, le chef de l'État veuille en renvoyer l'exécution à un moment plus favorable.

Publication. — Aussitôt que la loi est promulguée l'obligation commence, pour les citoyens, d'en prendre connaissance et de se pénétrer des devoirs qu'elle impose, soit à tous sans distinction, soit à quelques-uns seulement à raison de leurs fonctions ou de leur position spéciale. Ils ne seraient point écoutés s'ils venaient, plus tard, alléguer leur négligence comme excuse de leurs infractions. Il convient toutefois de leur accorder un délai plus ou moins long, selon la distance qui sépare leur domicile du lieu où la loi est promulguée. Mais, le délai expiré, on applique dans toute sa rigueur la présomption que nul n'est censé ignorer la loi.

Il ne suffit pas, en effet, que la loi ait été *promulguée*; il faut encore que la *promulgation* soit légalement connue. Ainsi, la loi qui est *sanctionnée* et qui n'est pas *promulguée* existe, sans doute, mais n'est pas encore *exécutoire*. Lorsqu'elle est promulguée elle est *exécutoire*, sans doute, mais elle n'est pas encore *obligatoire*. Elle ne devient *obligatoire* qu'à partir du moment où sa promulgation est devenue publique et notoire.

D'après l'ordonnance du 27 novembre 1816, combinée avec l'art. 1er du code Napoléon, la *promulgation* des lois et décrets résulte, nous l'avons dit, de leur insertion au Bulle'in officiel; mais la *promulgation* n'est *censée connue* qu'après un délai progressif, en rapport avec les distances, afin de laisser aux autorités et aux citoyens la possibilité de connaître la loi et sa promulgation. La promulgation est réputée connue au siége du gouvernement et dans tout le département de la Seine, un jour après que le *Bulletin des lois* a été reçu de l'Imprimerie impériale par le garde des sceaux, qui doit constater sur un registre l'époque de la réception. Dans les autres départements la promulgation est réputée connue après l'expiration du même délai, augmenté d'un jour par dix myriamètres de distance entre Paris et le chef-lieu de chaque département. Un tableau des distances de Paris aux chefs-lieux de département a été fixé par l'arrêté du 25 thermidor an XI. On n'a pas égard aux

fractions ou distances moindres de dix myriamètres [1]. (Sénat. c., 15 frim. an XII ; décr. 16 sept. 1811.)

Cette disposition n'est cependant pas admise partout. C'est ainsi que l'art. 1er du nouveau code civil italien, au lieu d'admettre pour les diverses parties du territoire des délais successifs, après lesquels la loi serait censée connue, préfère adopter un délai unique, et décide, en conséquence, que la loi sera partout exécutoire le quinzième jour après sa promulgation [2].

Publication d'urgence. — Dans les cas urgents où il convient de hâter l'exécution des lois et décrets, les formes ordinaires sont ordinairement remplacées par une forme plus rapide. En France un envoi extraordinaire est fait directement aux préfets, qui prennent un arrêté ordonnant que ces lois et décrets seront immédiatement imprimés et affichés. La loi ou le décret sont alors *exécutoires* à compter du jour même de la publication faite dans la forme prescrite.

Décrets particuliers. — Quant aux décrets particuliers qui n'intéressent que les individus, ils ne sont naturellement exécutoires que du jour de la notification à la personne.

Publicité de fait. — Après la promulgation des lois et des décrets d'intérêt général, et après le délai déterminé par le législateur, nul n'est censé ignorer la loi ni sa promulgation. Une nouvelle source de publicité de fait résulte de l'insertion au journal officiel et des reproductions de la presse.

Du style des lois. — Le plus grand mérite que l'on doive rechercher dans la rédaction des lois est la brièveté, la simplicité et la clarté. Le législateur doit soigneusement éviter toute expression confuse. Sa phrase sera courte et sans équivoque. Il étudiera le sens propre de chaque mot avant de l'employer. « Tel mot, telle loi, a dit BENTHAM. Fait-on des lois autrement qu'avec des mots? Vie, liberté, propriété, hon-

[1] Cette dernière proposition est controversée.

[2] Voir l'étude de législation comparée de M. Th. Huc, intitulée : *Le Code civil italien et le Code Napoléon*, édit. 1868, t. I, p. 16.

neur, tout ce que nous avons de plus précieux, dépend du choix des mots [1]. »

Opinion de Bentham. — BENTHAM recommandait, toutefois, que la loi contînt non-seulement la disposition impérative, mais encore le commentaire raisonné et le motif de sa disposition. « Accompagnez, dit-il, vos lois de raisons qui les justifient... Ce sera un moyen de plaisir si, à chaque pas qu'on fait, on trouve la solution de quelque énigme, si on entre dans l'intimité du conseil des sages, si l'on participe aux secrets du législateur... Cet exposé des raisons rendra vos lois plus faciles à concevoir; une disposition dont on ignore le motif ne jette pas de profondes racines dans l'intelligence. On ne comprend bien que les objets dont on comprend le *pourquoi*...

« La loi fondée sur des raisons s'infuserait pour ainsi dire dans l'esprit public; elle deviendrait la logique du peuple, elle étendrait son influence jusque sur cette partie de la conduite qui n'est que du ressort de la morale. Le code de l'opinion se formerait par analogie sur le code des lois...

« Sous un point de vue plus général encore, l'adoption de cet usage est recommandable par son influence sur le perfectionnement des lois. Le besoin de fournir à chaque loi une raison proportionnée sera, d'une part, un préservatif contre une routine aveugle, et, de l'autre, un frein contre l'arbitraire. Si vous êtes toujours obligé d'énoncer un motif, il faudra penser au lieu de transcrire, se faire des idées distinctes, ne rien admettre sans preuves; il n'y aura plus de moyen de conserver des dispositions inutiles... Une bonne raison est une sauvegarde qui... défend (les lois) contre les changements précipités et capricieux... La force de la raison devient la force de la loi [2]... »

Critique de cette opinion. — Ces considérations sont théoriquement excellentes, mais d'une application impossible.

[1] BENTHAM, *Traité de Législation*, t. I, p. 364. — BÉLIME, *Philosophie du Droit*, t. I, p. 494 et suiv.

[2] BENTHAM, *Traité de Législation*, t. III, p. 289.

Quel serait le volume de nos codes, fait-on observer avec raison, si chacun de leurs articles portait avec lui sa justification dogmatique, nécessairement plus longue que l'article lui-même. Le caractère le plus précieux des lois, la *brièveté*, serait entièrement perdu. Si chaque loi était accompagnée de son motif, les articles deviendraient des chapitres et les codes des bibliothèques. Croirait-on diminuer par là le nombre des procès? Loin de là : plus la loi est verbeuse, plus elle prête à controverse. Penserait-on, en réalisant le vœu de BENTHAM, empêcher les lois injustes ou oppressives? Mais ceux qui auraient le pouvoir de faire ces lois ne manqueraient pas de prétextes pour les justifier. Le législateur, d'ailleurs, n'est pas un professeur de logique; il ne parle pas pour persuader : il ordonne. C'est aux jurisconsultes à rechercher dans les procès-verbaux de la discussion quel a été le motif de la loi, pour éclairer les questions douteuses. Le législateur doit se borner à commander, et son seul office est de disposer en termes clairs et précis. Dans notre régime de publicité, ce n'est point, enfin, sur l'intention du législateur, manifestée à la tribune de la représentation nationale, et mise sous les yeux des citoyens dans des exposés de motifs détaillés, reproduits par les cent voix de la presse, que des incertitudes s'élèvent. Les controverses ne naissent que des rapports multiples, qu'il est impossible de prévoir d'avance, entre la nuance d'expression choisie par le législateur et les variétés infinies des combinaisons qu'amène la pratique. De là l'avantage d'une loi sobre de paroles [1].

« Partout où les mœurs sont fortes, les principes certains et les lois inflexibles, dit M. LERMINIER, les textes ont une précision qui saisit et une majesté qui subjugue. Les douze tables à Rome, les axiomes du droit coutumier dans la vieille France, ont ce caractère de force et d'affirmation qui seules savent se concilier la popularité et la puissance [2]. »

[1] BÉLIME, *Philosophie du Droit*, t. I. p. 495 et suiv.
[2] LERMINIER, *Philosophie du Droit*, 3e édit., p. 434.

§ IV. — INTERPRÉTATION DES LOIS.

Diverses sortes d'interprétation de la loi. — Dès que le législateur a écrit les textes avec la netteté concise que l'œuvre législative commande, le rôle de la science commence. Il faut bien saisir l'esprit renfermé dans la lettre, le commenter, l'interpréter, l'appliquer. La jurisprudence est fille de la législation.

On distingue habituellement trois sortes de sources d'interprétation : l'*interprétation par voie de doctrine*, l'*interprétation judiciaire*, et l'*interprétation par voie d'autorité*.

Interprétation par voie de doctrine. — L'interprétation par *voie de doctrine* est celle qui est donnée par les particuliers, versés ou non dans la connaissance des lois. L'explication des lois, comme toute autre explication, quelle qu'elle soit, est permise à tous les citoyens, et si presque toujours elle émane des jurisconsultes, c'est que les études spéciales de ces derniers les mettent en état de donner une interprétation plus saine des textes faisant difficulté [1].

Interprétation judiciaire. — L'*interprétation judiciaire* consiste dans l'application des dispositions des lois, par les tribunaux, aux divers cas qui peuvent se présenter dans la pratique.

Caractère commun à ces deux interprétations. — Le caractère commun à ces deux interprétations, c'est de n'avoir qu'une autorité de raison et de logique, de ne pas faire loi, de ne pouvoir être imposées à tous. On comprend que, n'étant fondées que sur des conjectures, elles ne puissent avoir la même certitude qu'une interprétation donnée par le législateur lui-même. Aussi, malgré l'*interprétation par voie de doctrine*, malgré même *l'interprétation judiciaire*, les tribunaux restent-ils toujours libres d'appliquer la loi dans un

[1] MARCADÉ, *Éléments du Droit civil français*, 2e édit., t. I, p. 31.

sens différent. Il en résulte qu'on peut rencontrer et qu'on rencontre souvent, en effet, un grand nombre de jugements contradictoires, quoique rendus en vertu d'une même loi.

Différence qui existe entre elles. — Cependant la nécessité de mettre un terme aux procès a fait admettre universellement la présomption de vérité qui s'attache à la chose jugée [1]. Mais parce que ce n'est là qu'une présomption, son effet doit naturellement se restreindre dans les limites de l'utilité qui l'a fait établir. L'autorité de la chose jugée ne s'applique donc qu'à la cause sur laquelle est intervenu le jugement [2]. Tandis que l'*interprétation par voie de doctrine* n'engendre aucun lien, l'*interprétation judiciaire* produit une obligation entre telles personnes et pour telle affaire déterminées. Remarquons, de plus, que les jugements rendus pour terminer des contestations particulières, puisent dans la réputation de science et de sagesse des juges dont ils émanent, une autorité sur laquelle il n'est pas défendu de s'appuyer dans la décision des cas semblables.

La Jurisprudence. — Lorsqu'un même point est jugé habituellement dans le même sens, cette habitude forme ce qu'on appelle la *jurisprudence* d'un tribunal. Les arguments tirés de la *jurisprudence*, sont, ordinairement, dans la pratique, très-puissants, et le premier devoir de l'avocat est de s'initier aux habitudes des tribunaux devant lesquels il veut plaider.

Interprétation par voie d'autorité. — L'*interprétation par voie d'autorité* est celle que donne le législateur. Il peut ou imposer une interprétation qu'il donnera lui-même, ou commander d'accepter telle interprétation antérieurement donnée, soit par un tribunal, soit par un auteur, soit émanée de toute autre source que ce soit. Il peut aussi enjoindre *à priori*, et une fois pour toutes, d'accepter les interprétations émanées de telle source indiquée à l'avance; ou bien — mais

[1] *Code Napoléon*, art. 1350, 4°.

[2] *Id.*, art. 1351. — DEMANTE, *Programme du cours de Droit civil français*, etc., t. I, p. 17.

ce ne serait pas là un cas d'interprétation — abroger la loi obscure et la remplacer par une loi nouvelle. Sous quelque forme que le législateur donne lui-même son interprétation, comme le pouvoir législatif seul peut créer des règles obligatoires pour tous, son interprétation produira obligation générale [1].

On a vu quelquefois le législateur accorder force de loi aux livres de certains jurisconsultes, en ordonnant aux juges d'adopter leurs solutions dans la pratique. Le premier exemple de ce genre fut donné par THÉODOSE, au moyen âge. Ce prince consacra par une disposition connue sous le nom de *loi des citations*, les écrits de cinq jurisconsultes : PAPINIEN, PAUL, ULPIEN, GAÏUS et MODESTIN. Il voulut même que, dans le doute, l'opinion de PAPINIEN l'emportât. Cet exemple fut renouvelé chez les modernes, en Espagne, sous le règne de FERDINAND et D'ISABELLE, qui donnèrent force de loi aux livres de BARTOLE et de BALDE (1496). Mais ce procédé d'interprétation ne révélait que la décadence où, dans ces époques, la science des lois était tombée [2].

D'autres princes, au contraire, se sont avisés d'interdire toute explication de la loi par la doctrine. JUSTINIEN, dans la préface du *Digeste*, défendit expressément d'écrire des commentaires sur ses lois. FRÉDÉRIC Ier, de Prusse, avait eu la même illusion, et l'on prétend que NAPOLÉON Ier ne put maîtriser un mouvement de dépit quand on lui présenta le premier commentaire sur le code qui porte son nom [3]. « Mon code est perdu, » s'écria-t-il!

THÉODOSE et FERDINAND LE CATHOLIQUE, JUSTINIEN et FRÉDÉRIC Ier, comme NAPOLÉON, se sont étrangement mépris sur le caractère et sur la destinée des lois positives. La loi humaine ne peut, d'une part, faire autre chose que poser les principes généraux. Ce serait concevoir un espoir chimérique, que de croire qu'elle peut régler tout d'avance, de manière à ce qu'on n'ait qu'à l'ouvrir pour y trouver la solution des diffi-

[1] MARCADÉ, *Éléments du Droit civil français*, I, p. 33.
[2] BÉLIME, *Philosophie du Droit*, I, p. 511 et 512.
[3] *Id.*, p. 509.

cultés qui pourront naître. Quelque immuable, d'autre part, que la loi positive doive être, elle ne saurait rester opiniâtrement immobile en présence de la société qui marche. Journellement de nouveaux besoins se manifestent. La pratique est l'écueil où se révèlent les imperfections des codes. Les praticiens constatent les abus ou les lacunes; les théoriciens signalent les réformes désirables. La doctrine et la jurisprudence leur servent d'organe. Il se fait de l'une à l'autre un échange continuel d'idées, d'abord pour expliquer la loi, bientôt pour la devancer; et c'est ainsi que s'accomplit peu à peu ce travail des esprits qui prépare les voies au progrès. « Le temps, dit Bélime, qui respecte les lois naturelles, use peu à peu les lois positives. Elles ne peuvent pas se flatter d'être assez parfaites pour durer toujours, ni assez claires pour se passer d'interprétation [1]. »

De la manière d'interpréter les lois. — Bien que ce soit le rôle de la logique de diriger notre esprit dans la recherche de la vérité, il existe cependant pour l'étude des lois, indépendamment des ressources communes qui nous sont fournies par l'art de raisonner, des secours particuliers par lesquels on parvient, non-seulement à comprendre les textes obscurs ou ambigus, mais même à résoudre les cas que le législateur n'a pas embrassés dans sa prévoyance.

D'abord l'esprit du législateur se manifeste ordinairement dans le préambule des lois, dans les discours de présentation, dans la discussion du projet. On le retrouve encore dans l'ensemble des dispositions qui composent la même loi, ou même dans la comparaison d'une loi avec une autre, eu égard à la plus ou moins grande analogie des matières. La législation ancienne, principalement lorsquelle a précédé immédiatement celle qui est en vigueur, sert aussi à découvrir l'esprit de la nouvelle. Le rapprochement de leurs termes conduit, suivant les cas, à penser, ou que le législateur a voulu se conformer à l'ancien droit, ou qu'il a, au contraire, voulu s'en écarter. Les

[1] *Id.*, p. 509, 510.

législations étrangères elles-mêmes peuvent aider à interpréter les lois particulières à un peuple, puisqu'il y a un grand nombre de vues communes à tous les législateurs [1]. Mais indépendamment de ces sources d'interprétation, qu'on pourrait nommer *extrinsèques*, il y a encore des moyens *intrinsèques* qui permettent d'interpréter sainement les lois.

D'abord il faut se rappeler que c'est la volonté du législateur qui constitue la loi. Or, cette volonté est toujours déterminée par un principe de justice éternelle ou par un motif d'utilité particulière. On doit conclure de là que la loi obscure ou ambigüe doit toujours s'interpréter dans le sens le plus conforme à l'équité, à l'esprit particulier de la législation dont elle fait partie, et enfin aux principes de la matière à laquelle elle s'applique.

L'esprit du législateur doit même paraître un guide si sûr, qu'on doit souvent le faire prévaloir sur ses termes, en ce sens qu'on ne doit pas admettre toutes les conséquences autorisées par la lettre de la loi, ni surtout rejeter toutes celles qui n'en résultent pas clairement et nécessairement. Mais quand il existe une disposition formelle, quoique le motif n'apparaisse pas, il ne faut pas moins s'y soumettre. On doit supposer alors que le législateur a eu ses vues, qu'il n'appartient à personne de contrarier.

Quand deux lois paraissent contraires, il faut d'abord s'assurer si le législateur n'a pas eu en vue des cas différents : il suffit alors pour les concilier d'appliquer chacune à l'espèce qu'elle concerne. Il faut voir ensuite si l'une ne fait point exception à l'autre, auquel cas il est évident que la règle générale ne peut prévaloir contre l'exception. Il faut quelquefois suppléer d'après l'une ce qui peut manquer dans l'autre. Enfin si la contradiction est réelle, il est clair que la loi postérieure est celle qu'il faut suivre, comme ayant abrogé l'ancienne.

Quant à la plus ou moins grande extension à donner aux

[1] DEMANTE, *Programme du cours de Droit civil français*, etc., I; p. 15 et 16.

termes de législateur suivant son esprit, on peut toujours suppléer dans la loi ce qui est essentiel à son intention, car le simple bon sens suffit pour voir que généralement qui veut la fin veut les moyens. Mais peut-on aller au delà? Est-il permis de raisonner par analogie? Il faut admettre à cet égard une distinctionentre les lois exorbitantes du droit commun et les lois favorables.

Ainsi, une loi qui défend ce qui n'est pas illicite en soi, ou qui permet ce que la morale réprouve, celle, en un mot, qui, par des motifs particuliers s'éloigne des principes généraux, doit se renfermer strictement pour son application dans les limites tracées par le législateur. Plus généralement, enfin, il faut tenir pour règle qu'une exception ne doit pas s'étendre. Au contraire quand la loi est favorable, lors par exemple qu'elle tend à assurer l'exercice des droits naturels, il est permis d'argumenter des cas prévus aux cas semblables. On pourra, à plus forte raison, si la loi *permet*, tirer la conséquence du plus au moins, et si elle *défend*, la tirer du moins au plus.

Il nous reste à parler, pour avoir épuisé les considérations générales sur la loi positive, de la *non-rétroactivité* et de l'*abrogation des lois*, du *cercle d'action des lois*, de la *coutume* et de ce qu'on nomme l'*équité*.

§ V. — DE LA NON-RÉTROACTIVITÉ DES LOIS.

La loi n'a pas d'effet rétroactif. — Du principe qu'une loi n'est obligatoire qu'à partir du moment où elle a été publiée, découle cette conséquence que la loi positive ne doit statuer que pour l'avenir et non pour le passé; en d'autres termes, qu'elle ne doit pas produire d'*effet rétroactif*. C'en serait fait de la liberté civile des citoyens, s'ils pouvaient être, après coup, inquiétés pour des actes faits quand ces actes étaient permis, ou troublés dans des droits légitimement

acquis [1]. Jamais les citoyens ne marcheraient d'un pas assuré sur le terrain du droit; ils ne sauraient qu'après les avoir accomplies, si leurs actions étaient licites ou criminelles. Le législateur s'introduirait par surprise sous le toit de chaque famille, pour annuler les conventions formées et pour porter la perturbation dans tous les intérêts. La rétroactivité des lois ne serait qu'un système d'embûches et de spoliation.

Exceptions à ce principe. — Cependant, quelque sacré que soit ce principe, il ne faut pas le proclamer d'une manière trop absolue, et se hâter de conclure qu'aucune des conséquences prochaines ou éloignées d'un acte juridique ne pourra être réglée que par la loi existante au jour où cet acte a eu lieu. Il est, au contraire, impossible qu'une loi nouvelle ne renverse pas toujours des *attentes*, des espérances formées sous l'empire de la loi précédente.

Or, la difficulté consiste précisément à bien déterminer quelles seront les *attentes* ou espérances qui pourront être renversées par la loi nouvelle, et quelles sont celles que la loi nouvelle devra respecter.

On a proposé, pour résoudre ce problème, des systèmes variés. Certains jurisconsultes et publicistes ont voulu faire une distinction entre les *attentes* plus ou moins prochaines et celles qui sont plus ou moins éloignées. D'autres ont proposé la règle suivante : Si le mal de détruire des espérances formées sous la loi ancienne est moindre que celui de conserver encore à cette loi, reconnue mauvaise, son préjudiciable empire, le législateur ne doit pas balancer à rendre immédiatement exécutoires les dispositions de la loi nouvelle. Mais il paraît plus satisfaisant de distinguer entre les *simples espérances* et les *droits acquis*. La loi peut troubler les *simples espérances*, c'est-à-dire ce qui n'est pas encore entré dans le patrimoine de l'homme, ce que les chances du sort tiennent en suspens. Mais pour les *droits acquis*, c'est-à-dire pour les droits qui sont réalisés, et dont l'homme ne peut être privé que de son con-

[1] ESCHBACH, *Introd. gén. à l'étude du Droit*, p. 30.

sentement, la loi nouvelle doit nécessairement les respecter.

Ainsi, quand une propriété est transférée, quand une succession est dévolue, quand une promesse a été faite, même à terme ou conditionnellement, l'empire de la loi nouvelle ne s'étend point sur ce fait consommé. Mais si une succession n'est point encore ouverte, l'espérance de la recueillir ne constitue pas un droit acquis pour l'héritier présomptif, qui pouvait encore en être privé par la volonté du testateur, par son propre prédécès et par mille autres circonstances. La loi nouvelle pourrait donc détruire cette espérance très-incertaine, en changeant l'ordre de succession.

La première exception au principe de la non-rétroactivité de la loi positive est donc relative aux *simples espérances*. La seconde exception concerne les lois réglant la *capacité des personnes*.

La capacité des personnes est, en effet, pour l'avenir, dans le domaine de la loi. Le législateur peut donc, à chaque instant, l'augmenter, la diminuer ou l'enlever pour l'avenir et à partir du moment actuel. La non-rétroactivité de la loi consiste, nous l'avons dit, en ce que le législateur ne peut nous enlever les droits qui nous sont déjà acquis, qui nous appartiennent irrévocablement au moment où la loi a été portée. Or, l'individu capable n'a jamais un droit acquis à conserver ultérieurement la capacité dont il jouit aujourd'hui. Le seul droit qui lui soit acquis, c'est de pouvoir, tant qu'il est capable, faire valables, et valables à toujours, les actes que sa capacité lui permet. C'est donc à respecter cette capacité passée et tout ce qui en a été la suite, que se réduit la non-rétroactivité des lois réglant la capacité.

Paul, par exemple, a 21 ans 1/2. Aux termes de la loi française il est majeur depuis 6 mois. Vienne une loi qui recule la majorité jusqu'à 23 ans, Paul redeviendra mineur pour 1 an 1/2; mais il n'en sera pas moins vrai qu'il aura été majeur pendant 6 mois; et, conséquemment, tous les actes exigeant majorité, faits par lui pendant ces 6 mois, l'ayant été par une personne majeure, sont et resteront valables.

On peut encore citer, comme exception au principe de la non-rétroactivité des lois, la règle qui veut que les lois d'organisation judiciaire, de compétence et de procédure, s'appliquent à tous les procès formés postérieurement, encore que le principe de la demande fût antérieur. Ainsi un tribunal de première instance jugera souverainement un litige rentrant dans sa compétence en dernier ressort, d'après le droit actuel, bien que, d'après la loi du moment du contrat, il n'eût pu le juger qu'à la charge d'appel. Lorsque la législation apporte des changements dans les formes, tout ce qui touche à l'instruction des affaires, tant qu'elles ne sont pas terminées, se règle d'après les formes nouvelles [1]. Enfin le *Droit pénal* nous offre encore une exception fondée sur des raisons d'humanité et d'utilité sociale.

C'est un principe incontestable qu'il ne peut y avoir lieu à d'autre pénalité, que celle qui était établie par la loi en vigueur à l'époque à laquelle le délit qu'il s'agit de punir a été commis. La science du Droit pénal a cependant admis que lorsqu'une loi vient prononcer, pour tel délit, une peine différente de celle que prononçait une loi antérieure, on doit appliquer au délit commis avant la promulgation de cette seconde loi, celle des deux lois qui est la moins sévère. Si c'est la première loi qui est moins sévère que la seconde, son application n'est que le résultat des principes, puisque ce serait faire rétroagir la seconde que de l'appliquer à un fait accompli avant sa promulgation. Que si c'est la seconde qui est la plus douce, c'est elle qu'on devra appliquer, parce que le législateur en portant cette loi plus douce, a prouvé qu'il trouvait la première non proportionnée au délit, et que, dès lors, il y aurait injustice et inhumanité à l'appliquer plus longtemps.

Constatons, en terminant cette matière, que si la loi n'a pas généralement d'effet rétroactif, et que si, même, l'équité réclame en général contre la rétroactivité des lois, on ne peut cependant pas refuser absolument au législateur le pouvoir d'attribuer cet effet aux règles qu'il établit. Mais sa volonté, à

[1] Arr. 5 fruct. an IX.

cet égard, ne doit pas se supposer; il faut qu'elle soit formellement exprimée. Le législateur français a fait en quelque sorte usage de son droit de donner à la loi un effet rétroactif, en abolissant la peine immorale de la *mort civile*. « Les effets de la mort civile, dit l'article 5 de la loi du 31 mai 1854, cessent, pour l'avenir, à l'égard des condamnés *actuellement* morts civilement, sauf les droits acquis aux tiers [1]. »

§ VI. — DE L'ABROGATION DES LOIS. — DE LA DÉSUÉTUDE.

Les lois positives cessent d'être obligatoires ou par une *loi postérieure* qui les abroge, ou par la *désuétude*.

Abrogation des lois. — On n'a jamais élevé de difficultés sur l'abrogation par une loi postérieure. Il est évident que le législateur, exerçant une toute puissance fondée sur l'intérêt social, doit pouvoir révoquer les lois anciennes aussi bien qu'en promulguer de nouvelles.

L'abrogation des lois positives par une loi postérieure est *expresse* ou *tacite*. Elle est *expresse*, quand la loi *postérieure* déclare *formellement* abroger la loi *antérieure*. Elle est *tacite*, lorsqu'elle ne résulte que de la contrariété entre la loi antérieure et la loi postérieure. Il est évident, dans ce cas, que c'est la dernière loi qui doit prévaloir, comme étant l'expression de la volonté actuelle du législateur.

Jusques à quel point, lorsque deux lois contiennent des dispositions qui se contrarient, faut-il décider que la première loi est abrogée par la seconde? C'est une question d'appréciation qui n'exige, pour être résolue, que de la sagacité et du bon sens. Rappelons-nous toutefois qu'une loi spéciale n'abroge dans la loi générale antérieure que celle des dispositions à laquelle elle est contraire. Quant aux lois générales posté-

[1] La question de l'effet non rétroactif de la loi a été traitée d'une manière approfondie et complète par M. Miltiade Théodosiadès, dans un ouvrage intitulé : *Essai sur la non-rétroactivité des lois*, Paris, 1866.

rieures, elles n'abrogent pas ordinairement les lois spéciales, à moins qu'il n'y ait incompatibilité bien constatée entre leurs principes.

La désuétude. — La *désuétude* est le second mode d'abrogation des lois. Cette source d'abrogation a la même base que l'abrogation expresse ou tacite. Rien ne prouve mieux, en effet, la volonté du législateur de détruire le principe d'une loi, que la tolérance par laquelle il souffre qu'elle ne soit pas exécutée.

Les adversaires de l'abrogation par désuétude prétendent que ce mode d'abrogation encourage au mépris de la loi; qu'il est concevable dans une société primitive où les pouvoirs législatifs ne sont pas bien définis, mais qu'il ne peut s'allier avec une constitution où le législateur est comme en permanence; qu'il est enfin entouré d'un vague perturbateur de tous les intérêts. Quelques législations, se conformant à ces idées, ont, en effet, décrété qu'une loi ne pourrait jamais tomber en désuétude. On cite comme ayant adopté le principe de la non-abrogation par la désuétude, la loi autrichienne (Code autrichien, art, 9), et la législation anglaise[1].

Mais on répond à ces objections, que le gouvernement, que le législateur, pourraient bien omettre involontairement, ou à dessein, de proclamer l'abrogation de toutes les lois devenues inutiles, peut-être même dangereuses. Ils pourraient les laisser dans l'ombre, précisément parce qu'elles ne seraient plus appliquées, et l'on viendrait ensuite, après un siècle, les réveiller de leur léthargie sous prétexte de défaut d'abrogation. C'est précisément ce qui s'est passé dans cette Angleterre dont on invoque l'exemple. En 1817, un nommé Thornton, accusé d'avoir tué une jeune fille du nom de Maria Ashton, avec des circonstances très-aggravantes, avait été acquitté par le jury. Après son acquittement, le frère de la personne assassinée, revenant d'outremer, avait formé appel du jugement. Thornton

[1] Voir, au DIGESTE, *de Legibus*, l. XXXII, et au CODE de Justinien, *Quæ sit long. consuet.*, l. II. — FOUCART, *Éléments de Droit public et administratif* t. I, p. 70. — BÉLIME, *Philosophie du Droit*, I, p. 488.

offrit de se justifier par le combat singulier, et les juges se crurent obligés d'admettre sa demande, conformément à la loi ancienne qui n'avait pas été abrogée. Fort heureusement le frère de la victime, réfléchissant que son adversaire était très-vigoureux et très-exercé au fait des armes, se désista. Le parlement rendit un bill l'année suivante pour prévenir le retour d'un pareil scandale judiciaire.

Cet exemple est le meilleur argument en faveur de l'abrogation par la désuétude. Plusieurs conditions cependant sont exercées pour que la loi positive se trouve ainsi abrogée. Il est nécessaire, par exemple, que la disposition de loi prétendue abrogée n'ait pas été mise à exécution de mémoire d'homme, bien que l'occasion s'en soit présentée. Il faut aussi qu'aucune protestation sérieuse ne se soit élevée, surtout de la part des autorités chargées de faire, d'appliquer ou d'exécuter les lois. Mais lorsque ces conditions se trouvent remplies, on doit, selon les jurisconsultes romains et la plupart des modernes, considérer la désuétude comme enlevant sa force à la loi oubliée. Qu'importe, en effet, que le législateur manifeste sa volonté par des paroles, par des faits ou par inaction [1]. Quant aux *lois naturelles*, immuables comme Dieu même qui les a promulguées, elles ne peuvent être corrompues ni abrogées par la désuétude. S'il arrivait donc que dans un État en proie à l'anarchie, le meurtre ou le pillage fussent depuis longtemps passés en usage, sans qu'on voulût ou qu'on pût les réprimer, il ne s'en suivrait pas que, du moment où le pouvoir reprendrait quelque force, les tribunaux fussent fondés à refuser d'apliquer les lois anciennes et à laisser les crimes impunis [2].

[1] Berryat-Saint-Prix, *Théorie du Dr. constit. français*, p. 351.
[2] Bélime, *Philosophie du Droit*, I, p. 490.

§ VII. — CERCLE D'ACTION DES LOIS.

Division des lois sous le point de vue de leur objet. — Considérées sous un point de vue très-général, par rapport à leur objet, on peut dire que les lois positives sont toutes *personnelles*. Toutes, en effet, s'adressent aux personnes, attendu qu'il est impossible, en fait, comme en théorie, de commander, défendre ou permettre quoique ce soit à des choses. Mais si toutes les lois positives civiles sont nécessairement personnelles, quand on considère les êtres auxquels elles s'adressent et pour lesquels elles sont portées, on conçoit que lorsqu'on les envisage sous le rapport de l'objet qu'elles veulent régler, elles puissent se diviser et qu'elles se divisent tout naturellement en deux classes, selon qu'elles s'occupent des personnes exclusivement, ou des choses sur lesquelles les personnes sont en relation. Sous ce rapport il y a donc les *lois des choses*, en face des *lois des personnes*; les *lois réelles*, par opposition aux *lois personnelles*.

Les *lois personnelles* se subdivisent encore en deux classes, suivant qu'elles s'occupent des personnes en tant seulement qu'elles habitent le territoire, ou qu'elles s'attachent aux personnes pour les suivre en quelque lieu qu'elles aillent. D'où la distinction en *lois de police* et en *lois personnelles proprement dites*.

Ainsi donc, lorsqu'on étudie quel est le cercle d'action des lois, on distingue : les *lois réelles*, les *lois de police* et les *lois personnelles* [1].

Lois Réelles. — Les LOIS RÉELLES sont celles qui ont principalement en vue les biens, leur conservation entre les mains ou dans la famille de l'individu, les modes de leur transmission. Elles nous indiquent quels biens doivent être regardés comme meubles, comme immeubles; quels droits et obliga-

[1] *Code Napoléon*, art. 3.

tions peuvent exister au profit d'un fonds vis-à-vis d'un autre, à raison de leur voisinage, etc., etc.

Les *lois réelles* d'un pays gouvernent les biens *immeubles* situés sur le territoire, quels que soient leurs possesseurs. Cette règle découle de la nature des choses. Permettre, en effet, qu'un territoire soit fractionné juridiquement pour que ses parties diverses soient régies par des lois émanant de législateurs divers, ce serait briser l'indivisibilité de la souveraineté. Il est donc de l'essence de la souveraineté politique que tous les immeubles formant le territoire d'une nation soient régis par les lois de cette nation. La loi française, qui a adopté ce principe (art. 3, c. Nap.), ne s'est exprimée formellement qu'à l'égard des *immeubles*. Mais, malgré quelques controverses, on paraît admettre généralement que les biens *meubles*, tant qu'ils se trouvent en France, doivent être soumis, absolument comme les immeubles, à la loi française. Les meubles sont, en effet, des *choses :* ils doivent être régis par la *loi des choses*, par la *loi réelle* du pays où ils sont situés. C'est avec le souverain du pays où ils se trouvent qu'ils sont *réellement* en relation ; c'est à sa puissance que *réellement* et *par le fait* ils doivent être soumis.

Lois de Police. — Les *lois de police* sont celles qui ont pour objet le maintien du bon ordre et de la tranquillité publique. Elles obligent tous ceux, sans exception, qui habitent le territoire, même les étrangers. Il est juste que, protégés eux-mêmes par ces lois, ils les respectent à leur tour et n'aient pas le privilége absurde de venir impunément jeter le trouble dans le pays qui leur donne l'hospitalité. Quiconque met le pied sur un territoire s'engage donc à s'y bien comporter, à y respecter l'ordre établi ou à subir les peines portées contre les délits qu'il commettrait.

Il est, toutefois, universellement admis que les envoyés d'un gouvernement revêtus d'un caractère représentatif, tels que les ambassadeurs, ne sont pas justiciables des tribunaux du pays où ils sont actuellement en mission. Les plaintes qu'on pourrait élever contre eux devraient être adressées au gouvernement du plaignant, et ce gouvernement prendrait les

IMPRIMERIE IMPÉRIALE IMPR.

mesures convenables vis-à-vis de la nation à laquelle les envoyés appartiendraient. Cette matière exceptionnelle est, d'ailleurs, réglée par le droit des gens et par les traités internationaux.

Lois personnelles proprement dites. — Les *lois personnelles proprement dites* sont celles qui se rapportent particulièrement aux personnes, et dans lesquelles le législateur a pour but principal de régler leur état et de préciser la capacité plus ou moins grande qui en est la suite. Ainsi les dispositions qui déterminent à quel âge et avec le consentement de quelles personnes on peut se marier, quels enfants sont légitimes, quelle est la puissance des parents sur leurs enfants, à quel âge on est majeur, quels sont les effets de la minorité, etc., etc., sont autant de *lois personnelles*.

Il est de principe que les *lois personnelles* d'un pays suivent le national de ce pays et le régissent en quelque lieu qu'il se trouve (C. Nap., art. 3). Ainsi, la loi qui fixe l'âge compétent pour le mariage étant un statut personnel, les *personnes françaises* ne pourront pas se marier avant l'âge voulu par la loi française, c'est-à-dire, 18 ans pour les hommes et 15 pour les femmes. Si donc une femme française allait se marier, à 14 ans, dans un pays dont la loi permettrait le mariage à cet âge, son mariage n'en serait pas moins nul. De même la loi qui fixe la majorité étant *personnelle*, une *personne française* ne peut être jamais majeure qu'à 21 ans, et elle le sera toujours à cet âge, en quelque lieu qu'elle aille et encore que la loi du pays où elle se trouverait eût fixé la majorité à un âge plus avancé ou plus reculé. Réciproquement (car la loi *personnelle* étrangère suit aussi les étrangers en France), des Allemands qui viendraient demeurer sur le sol français n'en resteraient pas moins mineurs jusqu'à 25 ans, parce que c'est à cet âge qu'on est majeur d'après les lois allemandes.

La règle relative aux *lois personnelles* répond à des raisons de convenance internationale. Sans doute, puisque chacun est maître chez soi, on ne pourrait pas taxer d'injustice le code qui repousserait tout à fait le système du statut personnel. Mais cette mesure entraînerait des rétorsions de la part des autres

peuples. Il arriverait que le même homme pourrait se trouver marié en trois ou quatre lieux différents; ses enfants seraient légitimes ici et bâtards un peu plus loin; le même sort atteindrait les contrats qu'il aurait formés. On a pensé que l'uniformité valait mieux, et dès lors il était naturel de prendre pour base de la capacité personnelle de l'individu la loi de son origine; d'autant plus que le système contraire aurait donné à l'homme trop de facilité pour échapper à toute règle, puisqu'il lui aurait suffi pour cela de passer momentanément la frontière.

Lois qui déterminent la forme des actes. — Quant à ce qui concerne la forme des actes et l'étiquette judiciaire, on ne doit suivre que la loi locale. Comme il est nécessaire, en effet, lorsque la validité d'un acte est soumise à l'emploi de telle ou telle forme, de s'adresser aux fonctionnaires du pays où l'on se trouve, et que ceux-ci ne peuvent instrumenter que conformément aux règles tracées par le pouvoir qui les a institués, il s'ensuit que, par la force même des choses, on doit tenir partout pour régulier l'acte pour lequel on aura suivi les lois du pays où il a été passé. Si donc un Français et une Française se marient en Russie, quoique les lois règlant les formes suivant lesquelles on doit se marier soient des *lois personnelles*, et que dès lors on devrait, d'après les principes exposés, appliquer ici les lois françaises, le mariage sera très-valablement célébré dans les formes indiquées par la loi russe. On suivra également la loi russe quant aux formes d'un acte de donation qu'une personne, étrangère ou française, ferait en Russie, pour ses biens situés en France, quoiqu'on dût appliquer la loi *réelle* française, puisqu'il s'agit de biens français.

Autorité de la loi. — Que les lois positives soient *réelles*, *de police* ou *personnelles*, elles commandent toutes également l'obéissance. Cependant, quelles que soient l'autorité des lois et la soumission qui leur est due, il n'en faut pas conclure qu'on ne puisse jamais s'éloigner de leurs dispositions. Il faut bien distinguer, à cet égard, les *devoirs* qu'elles nous imposent et les *droits* qu'elles nous confèrent. Si nul ne peut se soustraire à

des *devoirs* par sa propre volonté, il est naturel, au contraire, que chacun puisse renoncer à son *droit*, pourvu que ce droit se trouve établi uniquement en sa faveur, et pourvu encore que le législateur, par des motifs d'ordre public, n'en ait point prohibé ou restreint l'abandon. C'est ainsi qu'un mari ne pourrait pas renoncer à la puissance maritale, qu'un père ne pourrait pas souscrire une renonciation à sa puissance paternelle, qu'un homme ne pourrait pas se vendre à un autre homme et se faire son esclave. Mais en dehors des lois qui intéressent, de près ou de loin, l'ordre public ou les bonnes mœurs, on peut déroger à toutes les autres dispositions du législateur conférant des droits. Il est reconnu universellement que les conventions des particuliers entre eux peuvent toujours déroger aux lois ordinaires, lorsque ces lois ont uniquement pour objet l'intérêt purement privé des personnes.

§ VIII. — LE DROIT NON ÉCRIT.

La Coutume. — Les jurisconsultes qui s'occupent de rechercher les sources du Droit, ont l'habitude de distinguer entre le *Droit écrit* et le *Droit non écrit* — Le *Droit écrit* est celui qui a un auteur connu, celui qui a été promulgué. — Le *Droit non écrit* se perd, quant à son origine, dans la nuit des temps. C'est un assemblage d'usages, de pratiques transmises d'âge en âge; c'est, enfin, ce que l'on appelle la *Coutume*. Lorsque les membres d'un État se sont pendant longtemps soumis publiquement à une certaine règle d'action, et que le dépositaire du pouvoir social, instruit de ce fait successif, ne l'a ni directement ni indirectement improuvé, il en résulte une coutume juridique fondée, d'une part, sur la volonté des membres de l'État, et, de l'autre, sur le consentement tacite du législateur. Cette coutume obtient la même force obligatoire que la loi proprement dite et devient aussi une source du Droit positif.

Quelle ancienneté une coutume doit-elle avoir pour être

réputée obligatoire? Il est impossible de rien préciser sur ce point, pas plus que quant au nombre de précédents qui la constitueront. Il faut s'en rapporter à ce sujet à l'appréciation des tribunaux. L'existence même de la coutume se prouvera ou par la connaissance personnelle du juge, ou par des enquêtes, ou par des actes de notoriété, ou par des attestations de négociants certifiant l'existence d'un usage dans telle localité.

L'histoire nous apprend que, dans l'enfance des sociétés, la *Coutume* fut la source la plus abondante de la législation. L'appareil pour faire la loi était alors très-imparfait. Quelques règles suffisaient, d'ailleurs, à ces peuplades, dont l'organisation était simple et sans complications, pour fixer les droits de la famille et la transmission des biens. La génération présente suivait l'usage admis par celle qui l'avait précédée, et cette dernière le tenait elle-même traditionnellement des générations antérieures. Mais depuis que les nations ont pris les grands développements qui constituent la civilisation moderne, depuis que les États possèdent des constitutions qui ont organisé avec précision la machine législative, l'empire de la *Coutume* a été considérablement restreint. Il y a cependant encore en Europe des pays qui sont gouvernés en grande partie par des coutumes : l'Angleterre et l'Allemagne, par exemple. Il existe même en France des usages ayant force obligatoire, mais que le législateur a sanctionnés expressément (voir art. 590, 593, 663, 674, 1135, etc., C. Nap.).

L'Équité. — Indépendamment des lois écrites et des coutumes, les jurisconsultes regardent encore l'*Équité* comme une source du droit. Elle est le supplément indispensable de toute législation. L'*Équité* n'est rien autre chose que ce sentiment de la justice absolue, qui germe au fond de toutes les âmes honnêtes et qui parfois s'éloigne des dispositions de la loi positive. Supposez, par exemple, que je sois riche, que mon débiteur soit dans la misère, qu'il soit surchargé de famille et qu'il n'ait pour la nourrir que le travail de ses mains; supposez que, dans cette situation, pouvant me passer de ce qu'il me doit, je fasse vendre le peu qu'il possède : certes je n'aurai pas violé le

droit positif, le droit des hommes, mais j'aurai foulé aux pieds l'*Équité*.

On a beaucoup critiqué le recours à l'*Équité*, comme ouvrant la porte à l'arbitraire. Y a-t-il, a-t-on dit, quelque chose de plus variable, de plus flottant, que cette règle prétendue qui ne repose que sur la conscience de l'homme? Il est certain que les plus grands dangers résulteraient de la mise en pratique de l'*Équité* comme régulateur unique. Ce qui peut paraître équitable à un magistrat peut sembler injuste au magistrat voisin. Il serait impossible de prévoir l'issue d'un procès, s'il devait être jugé sans textes de loi. « *Dieu nous garde de l'équité du parlement*, » s'écriaient nos pères, pénétrés de l'avantage que présente une *règle fixe* sur les intentions les plus éclairées et les plus pures; et telle était aussi l'opinion des peuples de Savoie, qui, après la conquête de François Ier, lui demandèrent en grâce de « *n'être pas jugés d'équité*. » « L'*Équité* est une singulière chose, disait SELDEN, sur les *cours d'équité* d'Angleterre. Pour la loi, on a un point fixe, et l'on sait à quoi s'en tenir; mais l'*Équité* se mesure à la conscience de celui qui est chancelier. Suivant qu'il a la conscience plus large ou plus étroite, l'*Équité* s'étend ou se rétrécit. C'est comme si l'on prenait pour unité de mesure la longueur du pied de ce magistat. Quelle incertitude en résulterait! Un chancelier a le pied long, l'autre a un petit pied, le troisième a un pied ordinaire. Il en est absolument de même de sa conscience. »

Il ne faut pas conclure de ces objections contre le recours à l'*Équité*, que cette régle du sentiment intime doive être nécessairement et toujours méconnue. Le juge ne doit point, il est vrai, y avoir égard, toutes les fois que la loi est formelle. Soit que le législateur accorde un droit, soit qu'il prononce une déchéance, dès qu'il parle clairement sa disposition doit être obéie avant tout. Mais si la loi est obscure ou ambiguë, si elle peut s'interpréter dans deux sens, c'est alors un devoir pour le magistrat de préférer celui des deux sens avec lequel l'*Équité* s'accorde le mieux. De même, lorsque la loi a omis de s'expliquer sur telle ou telle matière, le juge doit suivre les règles de

la justice naturelle, de l'*Équité*, pour former sa décision [1].

Branches diverses du Droit Positif. — Considéré au point de vue des matières qu'il embrasse, des intérêts auxquels il y a à pourvoir, le Droit positif comporte une grande division et plusieurs subdivisions. On le divise, en effet, de la manière suivante :

I. — DROIT PRIVÉ.

L'ensemble des lois qui règlent les rapports de particulier à particulier.

DROIT CIVIL.	DROIT COMMERCIAL.	DROIT DE PROCÉDURE.
(*L'ensemble des dispositions qui règlent l'état de famille, en y rattachant la distinction du mien et du tien*).	(*Branche du droit privé qui détermine plus spécialement les rapports des commerçants, envisagés comme tels, soit entre eux, soit à l'égard des non-commerçants.*)	(*L'ensemble des règles qui tracent aux particuliers la marche à suivre et les moyens à employer pour faire valoir leurs droits en justice*).

II. — DROIT PUBLIC.

L'ensemble des lois qui déterminent et gouvernent les relations réciproques entre les individus et l'État, ou les rapports des États entre eux.

INTERNE.			EXTERNE
DROIT POLITIQUE ou CONSTITUTIONNEL.	DROIT ADMINISTRATIF.	DROIT PÉNAL ou CRIMINEL.	DROIT DES GENS
(*L'ensemble des règles qui déterminent les rapports d'un gouvernement avec les gouvernés ; la division des pouvoirs ; les relations établies entre eux par la constitution ; les droits primordiaux garantis aux citoyens ; les conditions auxquelles les membres de la nation ont la jouissance et l'exercice de ces droits*).	(*L'ensemble des règles par lesquelles sont régis les droits des particuliers dans leur rencontre avec l'action administrative. Il gouverne les droits respectifs et les obligations mutuelles de l'administration et des administrés*).	(*L'ensemble des règles qui déterminent dans quels cas, suivant quels procédés et de quelles peines le législateur a voulu que la violation de ses lois fût punie*).	(*L'ensemble des règles qui déterminent les droits et les devoirs réciproques des nations, soit dans l'état de paix, soit dans l'état de guerre*).

[1] Voir BÉLIME, *Philosophie du Droit*, t. Ier, p. 502 et suiv.

CHAPITRE IV.

DU DROIT CIVIL.

Définition du Droit civil. — Objets du Droit civil. — Caractère du Droit civil de la France. — Sources du Droit civil français. — Le code Napoléon. — Diverses sortes de personnes. — Personnes physiques. — État des personnes physiques. — Capacité des personnes physiques. — Capacité civile et capacité politique. — Personnes morales. — Constatation des faits et actes qui déterminent ou modifient l'état et la capacité des personnes. — Qu'est-ce qu'un droit? — Le droit réel. — Le droit personnel. — Les droits transmissibles. — Les droits intransmissibles. — Les droits originaires. — Les droits acquis. — Les droits parfaits. — Les droits imparfaits. — La famille. — La parenté et l'alliance. — Influence de l'État sur la famille. — Définition du mariage. — Utilité sociale de l'institution du mariage. — Double caractère du mariage. — Conséquences de ce que le mariage est un contrat. — Conditions requises pour la célébration du mariage. — Conditions essentielles du mariage. — Empêchements au mariage. — Obligations qui résultent du mariage. — Devoirs des époux entre eux. — Devoirs communs. — La polygamie. — L'adultère. — Devoirs spéciaux. — Devoirs des époux envers leurs enfants. — Différentes sortes de filiation. — Les enfants naturels. — Le divorce. — La tutelle. — L'émancipation. — L'interdiction. — Les biens. — Droits qu'on peut avoir sur les biens. — La propriété. — Théorie des philosophes du XVIII^e^ siècle sur le droit de propriété. — Théorie des philosophes du XIX^e^ siècle. — Objets de la propriété. — Acquisition de la propriété. — Les adversaires du droit de propriété. — Réponse à leurs critiques. — Aliénation de la propriété. — Droit de succession. — Les obligations. — Conditions relatives aux personnes considérées comme sujets de l'obligation. — Conditions relatives à l'objet de l'obligation. — Conditions relatives à la raison ou à la cause des obligations. — Efficacité des obligations. — Extension du rapport obligatoire aux tiers. — Fin des obligations. — Sources des obligations. — Le contrat. — Conditions générales de validité du contrat. — Division des contrats. — Contrats de bienfaisance. — Contrats d'échange. — Règles communes à tous les contrats. — Règles spéciales pour certains contrats. — Fin des rapports juridiques résultant des contrats. — Preuve des obligations. — Division des preuves. — Intervention de l'État dans les contrats.

Définition du Droit civil. — Nous avons défini déjà le *Droit civil*. Ce Droit, avons-nous dit, est l'ensemble des dispo-

sitions qui règlent l'état de famille, en y rattachant la distinction du mien et du tien. Son objet est de déterminer l'état des hommes comme pères, comme fils, comme époux, ainsi que les droits généraux qui leur appartiennent à raison de ces divers états. Il règle ensuite, indépendamment de leur position sociale, leurs intérêts pécuniaires dérivant soit des contrats, soit des successions, soit de tout autre fait générateur d'un droit [1].

On définit encore le *Droit civil* en disant que c'est « l'ensemble des lois qui règlent les rapports de particulier à particulier. » Toutes les lois qui le composent tendent, en effet, à déterminer les droits des personnes privées les unes envers les autres. Ces droits sont le plus souvent relatifs aux choses, qui, considérées sous ce point de vue, prennent le nom de *biens*. Aussi dit-on communément que le *droit civil* a deux objets : les *personnes*, en faveur desquelles existent les *droits;* et les *choses* ou *biens*, qui en sont le sujet ou la matière [2].

Objets du Droit civil. — Le droit civil s'occupe de L'ÉTAT DES PERSONNES et de leur CAPACITÉ ; de L'ORGANISATION DE LA FAMILLE : ce qui comprend le *mariage*, les *obligations qui en résultent*, la *paternité* et la *filiation*, la *puissance paternelle*, la *légitimation*, l'*adoption*, la *tutelle*; de la PROPRIÉTÉ et de ses DÉMEMBREMENTS ; de la POSSESSION ; des MODES D'ACQUÉRIR LA PROPRIÉTÉ; des SUCCESSIONS ; des DONATIONS ENTRE VIFS OU TESTAMENTAIRES; des CONTRATS et des OBLIGATIONS ; des PREUVES JUDICIAIRES ; des MOYENS DE LIBÉRATION.

Caractère du Droit civil de la France. — Ce qui caractérise particulièrement le *droit civil* français moderne, c'est son esprit essentiellement et profondément démocratique. Ce droit a proclamé l'égalité civile de tous les Français; il a aboli les priviléges dont jouissaient autrefois certaines classes sociales. « Cet esprit démocratique respire surtout dans la constitution de la famille, où la Révolution française a introduit

[1] Voir plus haut, chap. III, p. 103.

[2] Demante, *Programme du cours de Droit civil français*, etc., édit. 1840, t. I, p. 6 et 7.

l'égalité à la place du privilége. Rien de plus inique que la distinction établie par l'ancien Droit entre les mâles et les filles, entre les aînés et les puînés : c'était un foyer de haine dans les familles et de discorde parmi les enfants. Aujourd'hui, plus de distinction ni de sexe, ni de primogéniture, ni même de lit. Filles ou mâles, aînés ou cadets, enfants d'un premier ou d'un second mariage, la loi les voit tous d'un œil égal et leur donne à tous les mêmes droits. Les parents peuvent bien, à titre de récompense et par l'effet d'une juste prédilection, introduire parmi leurs enfants une préférence raisonnable et modérée; mais l'égalité est le vœu et la règle générale de notre Droit civil, et elle est invariablement limitée par la *réserve* [1]. »

Le *Droit civil* moderne de la France a introduit aussi l'esprit démocratique dans la constitution de la propriété. Autrefois les distinctions de races avaient engendré des distinctions entre les biens eux-mêmes. On distinguait, en effet, entre les biens *nobles* et *roturiers*, les biens *servants* et *libres*, etc. Toutes ces bizarreries, nées de l'orgueil féodal, étaient nuisibles à l'intérêt général : le Droit moderne les a supprimées et il a introduit le même cachet démocratique dans le système des conventions et dans celui des successions [2].

Le *Droit civil* français a placé à côté du principe de l'*égalité* celui de la *liberté individuelle*, en abolissant la contrainte par corps [3]; en défendant aux Français de consentir des actes dans lesquels l'abdication de leur liberté individuelle serait stipulée, encore que ces actes eussent été passés en pays étranger (Code Nap., art. 2063); en disposant qu'on ne peut engager ses services qu'à temps, ou pour une entreprise déterminée (*id.*, art. 1780); en ne permettant aux propriétaires d'établir sur leurs propriétés, ou en faveur de leurs propriétés, telles servitudes que bon leur semble, qu'autant que les services éta-

[1] Eschbach, *Introduction générale à l'étude du Droit*, édit. 1856, p. 145 et 146.

[2] *Ibid.*, p. 145 et 146.

[3] Cette abolition ne date que de 1867.

blis ne sont imposés ni à la personne, ni en faveur de la personne (*id.*, art. 686).

Le *Droit civil* de la France a étendu ce principe de liberté à la propriété immobilière, dont il a brisé toutes les entraves. Il a aboli les emphytéoses, les locatairies perpétuelles, tous les droits de seigneurie féodale; il a déclaré essentiellement rachetables les rentes foncières perpétuelles; il a proscrit toutes conventions qui mettraient des entraves à la libre circulation de la propriété immobilière [1].

Sources du Droit civil français. — La législation civile de la France se trouve contenue non-seulement dans le code de 1804, mais encore dans les autres codes français qui souvent éclaircissent, complètent ou modifient les dispositions du code Napoléon, et dans les lois postérieures relatives aux matières qui y sont traitées.

Sous ce nom de lois il faut comprendre non-seulement les lois proprement dites, c'est-à-dire les actes du pouvoir législatif, mais encore divers actes de la puissance exécutive, tels que des décrets, des ordonnances, des arrêtés.

Le code Napoléon. — Le code Napoléon renferme la théorie du *Droit civil* en général. Toutes les lois dont il se compose ont été réunies et promulguées sous la forme de code, le 30 ventôse an XII (21 mars 1804). Ce recueil, qui est un des plus beaux titres de gloire de Napoléon I^er^, contient 2,281 articles cotés d'après une seule série de numéros. Il est divisé en trois livres, précédés d'un titre préliminaire qui traite des lois en général, de leur promulgation et de leur publication. Le 1^er^ livre est intitulé *des Personnes*; le second, *des Biens et des différentes modifications de la propriété*; le troisième, *des différentes manières dont on acquiert la propriété*. Chaque livre est divisé en titres, les titres en chapitres, etc.

On mesurera le bienfait de cette loi civile uniforme, lorsqu'on se rappellera que le royaume de France, composé de diverses provinces qui formaient entre elles comme autant de nations

[1] Eschbach, *Libr. cit.*, p. 146.

particulières, et dont quelques-unes n'avaient été réunies à la monarchie qu'à la condition expresse de conserver leurs usages et leurs priviléges, était gouverné, dans les provinces du nord, par des coutumes, et dans les provinces du midi par le Droit romain. La législation française n'offrait donc ni cette uniformité, ni cette harmonie qui rendent l'étude des lois plus facile et leur application plus certaine.

Les provinces de la France étaient, il est vrai, toutes soumises à l'autorité du roi et les lois que le roi promulguait sous le nom d'*ordonnances*, d'*édits*, de *déclarations*, de *lettres patentes*, étaient généralement obligatoires dans tout le royaume; mais leur exécution dans le ressort de chaque parlement se trouvant, depuis des siècles, subordonnée à leur enregistrement, et les parlements s'attribuant le droit de refuser cet enregistrement, il en résultait que quelques-unes de ces lois, qu'on appelait *générales*, n'étaient pas universellement suivies.

On comptait en France de trois à quatre cents coutumes, dont soixante environ étaient dites *générales*, parce qu'elles étaient observées dans une province entière. Les autres, qu'on appelait *locales*, étaient propres à une juridiction, à une ville, un bourg, un village. Dans certaines provinces du midi, comme nous l'avons dit, le droit romain tenait lieu de coutume générale.

Les changements apportés par la Révolution dans l'organisation politique de la France, rendaient nécessaires de nombreuses réformes dans le *Droit civil*. Les obstacles qui s'étaient opposés jusqu'alors à l'établissement d'une législation uniforme ne subsistant plus, l'Assemblée constituante inséra dans la constitution du 3-14 septembre 1791 un article qui ordonnait la confection d'un code de lois civiles communes à tout le royaume. Les événements politiques retardèrent, jusqu'en 1804, la réalisation de ce grand projet.

Le code Napoléon étendit bientôt son empire et fut porté dans les pays étrangers par les armées de la France victorieuse. Traduit dans presque toutes les langues de l'Europe, il n'a point cessé de jouir d'une autorité morale méritée et d'exercer

une influence sensible sur le développement des législations européennes [1],

Diverses sortes de personnes. — Le *Droit civil*, avons-nous dit, s'occupe des *personnes*.

Une *personne* est tout être capable de posséder des droits et d'être soumis à des obligations.

On distingue entre les *personnes physiques* et les *personnes morales*.

Personnes physiques. — Tout être humain, né vivant et viable, est une personne physique. Cependant une fiction des lois civiles fait considérer comme étant déjà né l'enfant qui n'est encore que conçu, dans tous les cas où son intérêt l'exige; mais la capacité de cet enfant n'est que provisoire : les effets définitifs de cette capacité sont subordonnés à la naissance de l'enfant avec vie et viabilité.

Etat des personnes physiques. — L'*état* est la position de la personne physique, en tant qu'on la considère comme membre de l'association politique ou de la famille à laquelle elle appartient. On distingue donc l'*état de cité* et l'*état de famille*. Pour chaque personne l'*état de cité* se résume dans la qualité de régnicole ou d'étranger; et l'*état de famille*, dans les qualités de mari ou de femme mariée, de père, de mère, ou d'enfant légitime, naturel ou adoptif, etc. Ces différentes qualités constituent, pour ceux qui en sont investis, une sorte de propriété garantie par la loi.

Les contestations auxquelles elles peuvent donner lieu sont appelées : *Questions d'état*.

L'*état* se détermine pour chaque individu par la naissance. Il est irrévocablement fixé par la mort. Entre ces deux événements il est susceptible de se modifier par les différentes cau-

[1] Je recommande particulièrement la lecture du second volume de l'*Essai sur l'histoire du Droit français*, de M. Laferrière, 2e édition, 1859; une étude fort intéressante de M. Sévin, sur *les origines révolutionnaires des codes français*, publiée dans le compte-rendu des séances et travaux de l'Académie des sciences morales et politiques, t. LXXIV, p. 161, 321, et t. LXXV, p. 177; un travail, enfin, de M. Batbie, publié dans le même recueil et intitulé : *Révision du code Napoléon* (5e série, t. LXXV, p. 395).

ses qui font acquérir ou perdre la qualité de régnicole, par le mariage, par l'adoption, etc. [1].

Capacité des personnes physiques. — La *capacité juridique* des personnes physiques, qu'il ne faut pas confondre avec l'*état*, est l'aptitude à devenir le sujet de droits et d'obligations.

Capacité politique et capacité civile. — On distingue la *capacité politique* et la *capacité civile*, suivant qu'il s'agit de la jouissance et de l'exercice des droits politiques ou des droits civils.

La *capacité politique* — qui est exigée pour l'admissibilité aux fonctions publiques proprement dites, et comme condition de l'aptitude à servir de témoin instrumentaire dans les actes notariés—est l'apanage exclusif des nationaux d'un pays. Les conditions auxquelles s'acquiert cette aptitude sont généralement déterminées par les lois constitutionnelles.

La *capacité civile* est ordinairement indépendante de la *capacité politique ;* en règle générale elle n'appartient dans toute sa plénitude qu'aux nationaux, cependant les étrangers sont admis à y participer dans une proportion qui varie suivant les lois des différents pays.

La *capacité civile* est susceptible de diverses restrictions relatives soit à la jouissance ou à l'exercice seulement de certains droits civils, soit à la faculté de s'obliger.

Parmi ces restrictions, les unes résultent de condamnations pénales et ont, elles-mêmes, un caractère de pénalité; les autres se rattachent aux différences physiques ou morales qui se rencontrent parmi les hommes et sont établies dans l'intérêt de ceux qui, en raison de leur âge, d'une infirmité intellectuelle ou d'une excessive prodigalité, se trouvent dans une impossibilité plus ou moins absolue de gouverner leur personne ou de gérer convenablement leurs biens. Certaines restrictions, telle que l'incapacité de contracter à laquelle est sou-

[1] Zachariæ, *Cours de Droit civil français*, édition de MM. Aubry et Rau (1856), t. Ier, p. 162 et suiv.

mise la femme mariée, tiennent aux rapports d'autorité et de dépendance existant entre certaines personnes, par suite de leur état de famille. Il y a, enfin, certaines incapacités spéciales et purement relatives, qui ne concernent que les rapports d'une personne avec telle autre, et qui sont fondées sur des motifs de nature diverse [1].

La capacité juridique est modifiée par l'émancipation, l'interdiction, la nomination d'un conseil judiciaire, la séparation de corps, etc. [2].

Personnes morales. — On entend par *personne morale*, un être de raison capable de posséder un patrimoine et de devenir le sujet des droits et des obligations relatifs aux biens.

L'État constitue, de plein droit, une *personne morale*. En France, les départements, les communes, les établissements d'utilité publique, les congrégations religieuses autorisées, les sociétés anonymes, etc., sont considérés aussi comme *personnes morales*. Aucune *personne morale* ne peut, d'ailleurs, se former ou s'établir, au sein de l'État, sans la reconnaissance formelle ou tacite de la puissance publique.

La loi soumet généralement la capacité des *personnes morales* à des restrictions plus ou moins étendues, qui concernent soit l'acquisition ou l'aliénation de certains biens, soit certains modes d'acquisition pour toute espèce de biens, soit enfin l'administration proprement dite de leur patrimoine. Ces restrictions sont fondées sur des considérations d'économie politique, ou se rattachent à la tutelle administrative établie sur les personnes morales, dans des vues d'intérêt public [3].

Constatation des faits et actes qui déterminent ou modifient l'état et la capacité des personnes. — On comprend que les règles d'une bonne police civile exigent que les faits et actes qui sont susceptibles d'établir, de déterminer ou de modifier l'état et la capacité des personnes, soient régulièrement constatés et entourés des solennités propres à

[1] Les articles 450, 472, 907 à 909, 1595 à 1597, en offrent des exemples.
[2] Voir Zachariæ, *Libr. et loc. cit.*, p. 162 et suiv.
[3] Voir Zachariæ, *Libr. cit.*, t. I, p. 186 et suiv. de la 3e édit., 1856.

garantir les intérêts des particuliers et ceux de la société. Les législations des différents peuples avancés en civilisation ont des dispositions qui pourvoient à ces exigences. Reconnaissons, toutefois, avec M. Valette, qu'un mode régulier de constater les naissances, les mariages, les décés des habitants, ne s'établit dans un pays qu'à la longue, après beaucoup d'essais et de tâtonnements, ou par un emprunt fait à un autre pays d'une législation déjà formée de cette manière [1].

Qu'est-ce qu'un droit? — Les personnes sont susceptibles de *droits*.

Au point de vue pratique un *droit* est le pouvoir d'agir. Ainsi le *droit de propriété* est le pouvoir de cultiver un champ, d'habiter une maison, de l'affermer ou de la vendre. Le *droit de créance* est le pouvoir de contraindre quelqu'un à payer une certaine somme. Il convient, d'ailleurs, de remarquer qu'il n'y a pas de *droit* sans *obligation* corrélative.

Les droits sont *réels* ou *personnels*; *transmissibles* ou *intransmissibles*; *originaires* ou *acquis*; *parfaits* ou *imparfaits*.

Le droit réel. — Le droit est *réel*, lorsque l'obligation corrélative n'astreint personne en particulier, mais pèse sur toute la société, obligée d'en respecter l'exercice : le droit du propriétaire, par exemple. Lorsque le propriétaire, en effet, dit que telle chose lui appartient, il n'exerce son droit en particulier contre personne, mais il peut attaquer *tous ceux* qui attenteraient à la chose lui appartenant, et suivre cette chose entre les mains de *tous ceux* qui s'en empareraient. Le droit *réel* existe, pour ainsi dire, par lui-même; son caractère est d'être *absolu*.

Le droit personnel. — Le droit est *personnel*, lorsque l'obligation corrélative pèse sur une personne déterminée, de telle manière qu'on ne puisse s'adresser qu'à cette personne pour en réclamer l'exécution : le droit d'un créancier, par exemple, car le créancier ne peut s'adresser qu'à son débiteur pour obtenir son remboursement. Le caractère du droit *per-*

[1] *Explication sommaire du livre Ier du code Napoléon*, édit. 1859, p. 39.

sonnel est d'être *relatif*; dans le droit *personnel*, en effet, une personne est nommément tenue, et si cette personne n'existait pas le droit n'existerait pas lui-même.

Les droits transmissibles. — On entend par *droits transmissibles*, ceux dont le propriétaire ou le créancier peuvent se dépouiller par un acte de leur volonté, pour en transférer le bénéfice à autrui. En général tous les droits, *réels* ou *personnels*, sont *transmissibles*.

Les droits intransmissibles. — Sont *intransmissibles* les droits dont on ne peut se dépouiller à l'avantage des tiers, que l'on ne peut transférer à autrui, et cela par des motifs d'ordres divers. On peut citer parmi les droits *intransmissibles*, 1° ceux qui sont nécessaires à l'homme pour accomplir la loi morale : c'est ainsi que le droit de liberté ne peut être l'objet d'aucune cession; 2° ceux qui, dans l'intérêt général, ne seraient pas exercés aussi utilement par d'autres : tels que le droit de puissance paternelle et tous les droits qui résultent des fonctions publiques; 3° les droits que l'on est convenu de ne pas céder à cause de l'intérêt que pouvait avoir le débiteur à être engagé envers une personne déterminée.

Les droits originaires.— On désigne par la qualification d'*originaires*, les droits qui appartiennent à tout homme par cela seul qu'il est homme : tels sont les droits d'existence, de liberté, de défense personnelle. Chaque homme apporte ces droits avec lui en naissant. — Les Allemands les appellent *absolus*.

Les droits acquis.— Beaucoup plus nombreux que les *droits originaires*, les *droits acquis* sont ceux qui résultent de circonstances postérieures; ces droits ne sont pas nécessaires, mais contingents; ils peuvent exister ou ne pas exister : tels sont les droits qui dérivent de la multitude des conventions humaines. Ils sont appelés *hypothétiques* par les Allemands.

Les droits parfaits. — On qualifie de *parfaits* les droits que la loi a consacrés, qu'elle a définis et auxquels elle donne pour appui l'intervention de la force publique. Pour que la loi consacre ainsi un droit, il faut que ce droit puisse

être prouvé, et que son exercice ne soit pas plus dangereux qu'utile, à un point de vue général. Il faut remarquer, à ce propos, qu'une multitude de droits ne doivent leur raison d'être qu'à la loi, qu'ils n'ont qu'une existence purement positive, et que, si la loi les a créés, elle ne l'a fait que dans un but d'intérêt général. Or, ce sont les différentes manières d'entendre cet intérêt général, qui produisent les innombrables différences qu'on observe dans les divers systèmes des législations.

Les droits imparfaits. — Les droits qui ne sont pas sanctionnés par la loi sont dits *imparfaits*. Ils n'ont que la conscience pour garant du respect qui leur est dû. En général la loi consacre tous les droits utiles à l'existence sociale [1].

La Famille. — Germe primordial de l'État, la *famille*, dans son sens le plus large, désigne la collection des personnes unies par le lien de cohabitation entre l'homme et la femme, par le lien de parenté et par le lien d'alliance [2].

Le lien de cohabitation est cimenté et garanti par le *Mariage*.

La parenté et l'alliance. — La *parenté* est le lien qui unit entre elles des personnes descendant l'une de l'autre (*parenté en ligne directe*), ou descendant d'un auteur commun (*parenté en ligne collatérale*).

On appelle *ligne* une suite de *degrés*.

On désigne par *degré* une *génération*.

L'*alliance* est le lien civil qui relie un époux aux parents de son conjoint, et réciproquement.

Influence de l'État sur la famille. — On a observé qu'au début de l'histoire et de la législation, l'État imprime à la famille ses influences, ses règles et ses lois, de telle sorte que la famille, dans la sphère qui lui est propre, représente la constitution politique de la société au sein de laquelle elle est enfermée. Si en Grèce la famille est plus libre, c'est en raison même de la liberté plus grande de l'État. Ainsi Solon fait

[1] Voir, sur ces distinctions, BÉLIME, *Philosophie du Droit*, édit. 1856, t. II, p. 5 et suiv.

[2] OUDOT, *Du Droit de famille*, édit. 1867, p. 1.

descendre la démocratie de l'État à la famille. Rome, au contraire, commence par le plus complet assujettissement de la famille à l'État, mais peu à peu son droit civil se distingue du droit politique et finit, sous les empereurs, par s'en séparer tout à fait. Le Christianisme achève l'émancipation de la famille et lui assure d'autres destinées.

Le progrès moderne consiste dans l'indépendance de la famille qui est devenue, au milieu des évolutions de la liberté politique, comme un royaume à part où l'homme se repose des tourmentes sociales. De nos jours la constitution de la famille ne se règle plus, il est vrai, sur les principes de l'État, pas plus que l'État ne se règle sur les formes de la famille; mais on ne doit pas méconnaître que la famille et l'État ont entre eux des rapports intimes et que toutes les altérations apportées à la famille rejaillissent sur l'État. L'expérience a prouvé, par exemple, que le relâchement dans le respect dû à l'autorité paternelle, correspond toujours à la méconnaissance du devoir d'obéissance envers les pouvoirs publics.

Définition du Mariage. — Le *Mariage* est la base de la famille. Dans la discussion du code Napoléon au sein des assemblées législatives françaises, on a défini le mariage : la société légitime de l'homme et de la femme, qui s'unissent, par un lien indissoluble, pour perpétuer leur espèce et pour s'aider à supporter le poids de la vie en partageant leur commune destinée [1].

Suivant le code autrichien, « dans le contrat du mariage deux personnes de sexe différent déclarent légalement leur volonté de vivre en communauté indissoluble, de procréer des enfants, de les élever et de se prêter assistance mutuelle. »

Ahrens définit le mariage : « l'union formée entre deux personnes de sexe différent, en vue d'une communauté parfaite de toute leur vie morale, spirituelle et physique, et de tous les rapports qui en sont la conséquence [2]. »

Cette union permanente de l'homme et de la femme, base de

[1] Discours de M. Portalis, orateur du gouvernement, au Tribunat.
[2] *Lib. cit.*, p. 447.

la société, garantie des bonnes mœurs et de la bonne éducation physique et morale des enfants, a été l'objet de l'attention et du respect de tous les peuples, dans tous les temps. Presque partout la religion y est intervenue avec ses rites et ses bénédictions, et même avec ses prohibitions et ses préceptes [1].

Utilité sociale de l'institution du Mariage. — Des raisons morales et sociales militent en faveur de l'institution du mariage.

Le mariage perfectionne dans chaque sexe les facultés de l'esprit qui s'y trouvent le moins développées. La pensée, qui prédomine chez l'homme, se complète par le sentiment, qui prédomine chez la femme : l'homme trouve au foyer domestique le repos et le contentement du cœur, où il puise une nouvelle force pour l'activité; la femme y est soutenue par une volonté plus indépendante et des connaissances supérieures; tous deux présentent dans leur union la vie harmonique de l'esprit [2].

On prouve encore la nécessité du mariage, indépendamment des considérations de l'ordre moral, en démontrant que l'état de promiscuité où vivent les bêtes serait pour l'homme un état de guerre continuelle; que les pères ne pourraient y reconnaître leurs enfants; que ce serait la négation de la famille; que la croissance de notre espèce est lente et que les enfants y ont besoin pendant longtemps d'une protection que leur mère seule ne pourrait leur accorder; qu'enfin l'obligation morale d'assister la mère pendant sa grossesse et après l'accouchement, emporte pour le père l'idée d'une association durable avec elle [3].

Double caractère du Mariage. — Le mariage est à la fois une union morale consacrée par une autorité religieuse et un rapport juridique formulé par le contrat et surveillé par l'État.

Le mariage est avant tout une union morale; la plus haute

[1] VALETTE, *Explication sommaire du livre Ier du code Napoléon*, édit. 1859, p. 83 et suiv.

[2] AHRENS, *Libr. cit.*, p. 446.

[3] BÉLIME, *Philosophie du Droit*, édit. 1856, t. II, p. 70.

dignité de cette union réside dans sa nature morale et dans son caractère religieux, qu'il importe de lui conserver et que la loi doit respecter. « Pourquoi, dit Lerminier, chez tous les peuples le mariage se célèbre-t-il sous les auspices de la religion? C'est que dans ce rapport de l'homme avec la femme, dans cette union de deux volontés et de deux destinées, il faut l'intervention d'une sanction plus haute, de quelque chose de supérieur à la volonté individuelle, d'une idée plus générale, de Dieu [1]. »

Mais le mariage est aussi une institution juridique; c'est un *contrat*. La loi positive ne le crée pas, mais elle le consacre, elle le garantit, en se conformant à sa nature; elle le fait respecter et ne peut rien autoriser qui soit contraire à ses buts fondamentaux.

Dans le mariage le contrat est même l'acte préliminaire et nécessaire, au point de vue de ses résultats sociaux et civils.

Conséquence de ce que le Mariage est un contrat. — Le mariage ne pouvant être considéré comme une institution exclusivement morale et religieuse, et le *contrat* étant une forme indispensable de l'union matrimoniale, il s'en suit que tout ce qui est requis pour la validité d'un contrat, la liberté, l'absence d'une erreur essentielle, le défaut de violence, est donc également requis pour le mariage. Sans la réalisation de ces conditions, le mariage serait nul; et c'est surtout l'accomplissement de ces conditions juridiques dans le contrat, que l'État doit surveiller comme représentant du droit [2].

Dans les pays où l'Église et l'État ont limité leur domaine réciproque, l'acte juridique s'accomplit devant l'autorité civile et l'acte religieux devant l'autorité ecclésiastique; mais cette distinction n'implique pas que celui de ces deux actes qui s'accomplit après l'autre, soit indifférent ou superflu.

L'État a le droit, toutefois, de régler, de son plein pouvoir,

[1] Lerminier, *Philosophie du Droit* (1853), p. 66.
[2] Ahrens, *Lib. cit.*, p. 451.

tout ce qui concerne le côté juridique ou civil du mariage.

Il doit même laisser à la conscience individuelle le soin de joindre à l'acte civil la consécration religieuse. C'est ce qui a lieu en France, en Belgique; c'est ce que les lois confessionnelles viennent de consacrer en Autriche.

En Italie, le mariage considéré en lui-même est envisagé par le législateur italien de la même manière qu'il l'a été, depuis plus d'un demi-siècle, par le législateur français, c'est-à-dire qu'il est purement et simplement sécularisé ; et cette sécularisation du mariage ne porte ancune atteinte, même indirecte, à la liberté religieuse, puisque les époux sont toujours libres de réclamer l'intervention du ministre de leur culte [1].

La loi anglaise considère le mariage comme un contrat, et elle en subordonne la validité à l'observation des principes et des règles qui sont de l'essence des contrats en général. Au point de vue des formalités relatives à la célébration, le mariage religieux était seul admis en Angleterre, pays de religion d'État, et ce ne fut qu'en 1820, sous Georges IV, qu'il devint loisible aux personnes qui le désiraient, de se marier devant l'officier de l'état civil (*superintendent registrar*) sans avoir rien à demander à l'autorité ecclésiastique. Quant aux États-Unis, le mariage n'y a aucun caractère religieux ; ce n'est qu'un contrat exclusivement civil, et même nulle formalité n'est requise pour la célébration efficace de cette union; la loi n'exige que le consentement des parties [2].

Conditions requises pour la formation du Mariage. — Les conditions positives et négatives requises pour la formation du mariage sont d'une nature à la fois physique et morale.

Il faut, d'abord, que les deux personnes aient atteint un certain âge, qu'elles soient assez développées, sous le rapport phy-

[1] Voir *Le Code civil italien et le code Napoléon, Études de législation comparée*, par Th. Huc, édit. 1868, t. I, p. 35.

[2] Voir l'étude de législation comparée de M. Colfavru, intitulée : *Du mariage et du contrat de mariage en Angleterre et aux États-Unis*, édit. 1868, p. 44 et 50.

sique, pour réaliser, sans danger pour leur propre santé, l'un des effets du mariage, qui consiste dans la procréation des enfants. Cet âge est fixé différemment par les lois, d'après les divers climats, qui exercent, en effet, une grande influence sur le développement du corps humain. Il faut ensuite que les deux personnes réunissent les conditions intellectuelles nécessaires à l'union, qu'elles puissent comprendre l'importance et les devoirs de la société matrimoniale et déclarer leur volonté libre et réfléchie de s'unir d'une manière durable par le lien du mariage [1].

Conditions essentielles du Mariage. — Les conditions *essentielles* sont donc généralement :

1° *Le consentement libre des époux*, c'est-à-dire le consentement exempt de violence et d'erreur.

2° *Le consentement des ascendants*, à cause du respect qui leur est dû et dans l'intérêt même des enfants, qu'il est bon de protéger contre leur propre légèreté. Cependant comme il faut prévoir les abus d'autorité, même de la part des père et mère, et comme le législateur est, par des raisons de morale et d'économie sociales, favorable au mariage, on détermine généralement un âge auquel l'enfant peut former ce lien, malgré l'opposition non fondée des ascendants. Cet âge, pour les hommes surtout, peut être plus retardé que la majorité ordinaire, parce que l'homme acquiert plus tard la capacité d'apprécier froidement la convenance d'un mariage.

Il est bon de remarquer, toutefois, que le consentement des père et mère, ou tuteur, n'est pas considéré, en Angleterre, comme un élément substantiel du contrat, mais plutôt comme un témoignage de déférence filiale ou pupillaire, que comme une mesure de protection et de sollicitude ayant pour but de contrôler et d'ajourner la détermination du mineur. Aux États-Unis, le consentement des parents ou tuteurs est dans le vœu de la loi, mais n'est point indispensable à la validité du mariage contracté par des mineurs. Il en est tout autrement en France

[1] Ahrens, *Lib. cit.*, p. 449, 450.

(voir les art. 148 à 153 du C. Nap.). Enfin les actes respectueux admis par la loi française, sont inconnus aux États-Unis, comme en Angleterre ; et c'est là une conséquenee logique de l'indifférence de la loi dans ces deux pays, en ce qui touche le consentement du père, de la mère ou du tuteur [1].

3° *L'âge légal*. On remarque à cet égard que cet âge a toujours été en s'élevant, depuis les temps anciens : comme si la société, à mesure qu'elle se peuplait, se fût moins empressée d'autoriser les mariages; ou comme si le législateur se fût pénétré de plus en plus de la gravité de ce contrat [2].

Le mariage des vieillards, a été rarement interdit, car il n'a pas les mêmes inconvénients que celui des jeunes gens ; et car il est d'ailleurs très-difficile de déterminer l'époque à laquelle se perd la faculté d'engendrer [3].

L'Angleterre, pays septentrional, offre cette singularité que l'homme, à quatorze ans, la femme, à douze ans, y sont capables de contracter mariage. On explique cette particularité par l'influence, si longtemps dominante en Angleterre, du droit ecclésiastique [4].

4° *Des formes solennelles de célébration*, afin d'appeler l'attention des contractants sur l'acte grave qu'ils vont accomplir ; de garantir la liberté de leur consentement; de rendre publique l'union qui va se former (*pour que les oppositions puissent se manifester*) et l'union qui s'est formée (*pour que les droits des époux soient respectés*). Nous avons cependant fait remarquer, plus haut, qu'aux États-Unis on n'exige pas de formalités pour la célébration efficace du mariage.

5° *La non existence d'empêchements au mariage*, tels que la parenté ou l'alliance au degré prohibé, l'impuissance facile à constater et antérieure au mariage, l'existence d'un premier mariage non encore dissous [5].

[1] Voir l'ouvrage déjà cité de M. Colfavru, p. 36 et 42.

[2] Bélime, *Lib. cit.*, t. II, p. 76.

[3] *Id.*, p. 77. M. Bélime cite le code russe, qui défend le mariage après 90 ans révolus.

[4] Colfavru, *Ibid.*, p. 33.

[5] Disons cependant, en passant, que, dans l'État de New-York, l'un des époux

Empêchements au Mariage. — Ces empêchements reposent sur des considérations tellement graves, tellement d'ordre public, que le mariage qui aurait été contracté malgré eux serait inévitablement annulé. Mais le mariage est un acte si important, les conséquences de son annulation sont si graves pour la paix des familles, que la loi doit tendre à le valider toutes les fois qu'un intérêt social majeur ne s'y oppose pas. On conçoit donc que certaines unions puissent être défendues par manière préventive et que cependant la loi hésite à les rompre si elles existent de fait. C'est ainsi que des lois modernes interdisent à la femme de se remarier avant un certain temps révolu depuis la mort de son premier époux, de peur que l'on ne sache à qui attribuer l'enfant conçu dans les premiers temps du second mariage. Mais cet empêchement est purement préventif, et, si on le méconnaît, la désobéissance à la loi n'entraîne pas la nullité du mariage, car il y aurait infiniment plus de scandale et de désavantage à rompre cette union que d'inconvénients à la maintenir [1].

Les empêchements fondés sur la parenté intéressent également le moraliste et le physiologiste.

« Il faut compter parmi les empêchements de droit naturel, dit Ahrens, les relations entre parents et enfants, entre frères et sœurs. La morale et la physiologie sont d'accord pour prohiber le mariage entre ces personnes. Les relations qui existent entre elles produisent des affections toutes différentes de celle de l'amour. Les parents et les enfants sont liés par un rapport de su-

peut contracter un second mariage : 1° lorsque son conjoint de la première union est depuis cinq années consécutives hors des États-Unis ; 2° lorsque l'un des conjoints d'un premier mariage est absent depuis cinq années consécutives, et que l'autre partie au second mariage ignore la survivance de l'époux absent. Voir l'ouvrage déjà cité de M. Colfavru, p. 40 et 41.

[1] L'article 228 du code Napoléon porte que « la femme ne peut contracter un nouveau mariage qu'après dix mois révolus depuis la dissolution du mariage précédent. » L'article 57 du code civil italien est plus complet. Il est conçu en ces termes : « La femme ne peut contracter un autre mariage qu'après dix mois à partir de la dissolution ou de l'annulation du précédent, excepté le cas spécifié dans l'article 107 (cas d'*impuissance manifeste*). Cette défense cesse du jour où la femme est accouchée. »

bordination morale, d'où résultent le dévouement et le respect, tandis que l'amour veut essentiellement un rapport d'égalité. Le frère et la sœur sont unis par l'amitié, fondée non sur les caractères, comme les amitiés ordinaires, mais sur la communauté de descendance, d'habitudes, d'éducation et de soins. La physiologie se déclare contre ces unions, car, d'un côté, le mariage entre parents et enfants ferait pour ainsi dire marcher la vie à reculons ou rentrer l'effet dans la cause ; et, d'un autre côté, le mariage entre frères et sœurs est contraire à une loi qui se manifeste dans tous les règnes de la nature, d'après laquelle le fruit est d'autant plus vigoureux qu'il a sa cause dans des êtres qui, tout en appartenant à la même espèce, ont eux-mêmes une origine plus diverse. Ces raisons morales et physiologiques doivent être consacrées par le droit et les lois [1]. »

Obligations qui résultent du mariage. — Le mariage fait naître des devoirs qu'il impose soit aux époux entre eux, soit aux époux envers leurs enfants.

Devoirs des époux entre eux. — Les devoirs imposés aux époux entre eux sont ou *communs* aux deux époux, ou *spéciaux* à chacun des époux.

Devoirs communs. — Les devoirs *communs* sont la *fidélité*, le *secours* et *l'assistance*.

Les époux se doivent réciproquement la *fidélité*, c'est-à-dire qu'ils doivent s'abstenir d'union charnelle avec toute autre personne que leur conjoint. « Comme le mariage, dit Ahrens, embrasse la personnalité entière, il faut que les époux se dévouent réciproquement l'un à l'autre de toute leur personne, qu'ils se donnent tout entiers, et qu'aucun d'eux ne fasse participer un tiers à son amour... Le partage de l'amour, soit du côté du mari, soit du côté de la femme, entraînerait l'inégalité et détruirait l'intimité et la confiance dans la famille [2]. » Ce philosophe en conclut que la polygamie est contraire aux conditions

[1] *Libr. cit.*, p. 452.
[2] *Philosophie du Droit*, p. 453.

essentielles du mariage, et que la monogamie pure donne seule au mariage un caractère rationnel et moral [1].

La polygamie. — La polygamie a existé particulièrement dans l'antiquité. Elle s'expliquait alors, comme la plupart des institutions primitives, par l'abus de la force et par les fausses idées que les anciens peuples se faisaient du mariage, dans lequel ils ne reconnaissaient qu'un moyen d'acquérir la propriété exclusive d'une femme. Le Christianisme en épurant les mœurs, en élevant la femme à la dignité d'égale de l'homme, et en faisant du mariage un sacrement, a condamné la polygamie comme un vestige honteux du paganisme. Bélime fait, toutefois, remarquer que rien dans la nature des choses ne peut faire repousser la pluralité des femmes comme immorale, pourvu qu'elles consentent toutes librement à unir leur sort à celui de leur époux. Moïse, lui-même, avait permis la polygamie [2]. Si l'on interrogeait enfin avec sincérité la physiologie humaine, on serait peut-être obligé de reconnaître que l'homme est naturellement polygame et que ses besoins physiques répugnent à la constance rigoureuse dans l'amour matériel.

Les défenseurs de la polygamie prétendent y voir un moyen de perpétuer la famille et de favoriser la population. Ils l'expliquent par l'influence des climats et ils essayent de démontrer quelle est propre aux pays du midi, parce que, suivant eux, les femmes y naissent en plus grand nombre que les hommes, et que la chaleur du climat y allume dans le sang des passions plus vives.

Les adversaires de la polygamie contestent l'exactitude des chiffres de statistique par lesquels on prétend établir que, dans les contrées méridionales, les naissances de filles sont plus nombreuses que les naissances mâles. Ils rappellent aussi que la polygamie a existé dans les pays les plus septentrionaux, chez les anciens Danois, par exemple [3], et même dans les frimas de la Russie, où elle a duré jusqu'au milieu du moyen-

[1] *Philosophie du Droit*, p. 143.
[2] *Philosophie du Droit*, t. II, p. 103 et 104.
[3] Rosenvinge, *Histoire du Droit danois*, § 18, cité par Bélime, t. II, p. 103.

âge [1]. Ils reprochent enfin à la polygamie de susciter la rivalité des épouses et d'entretenir dans la famille des divisions domestiques; de conduire à la disette de femmes et par conséquent au commerce des esclaves pour approvisionner le marché; de rendre nécessaire la réclusion des épouses; d'annihiler enfin l'influence des femmes, si puissante pour avancer la civilisation. Il est remarquable, en effet, que le degré de civilisation chez un peuple se mesure au degré de respect, d'égards et de déférence que les femmes y trouvent. La douceur des mœurs est comme l'empreinte de leur influence et on leur doit les plus sublimes inspirations, les plus nobles, les plus héroïques dévouements.

L'adultère. — Quant à l'*adultère*, qui est une autre espèce de polygamie, les lois positives se montrent, en général, plus sévères, à son égard, lorsqu'il est commis par la femme, que lorsque c'est le mari qui s'en est rendu coupable. La raison de cette différence repose sur cette considération que l'adultère de la femme a des conséquences plus fâcheuses, parce qu'il introduit des étrangers dans la famille. Mais, aux yeux de la morale, l'adultère a la même gravité qu'il soit commis par le mari ou par la femme, car il blesse une des conditions essentielles de l'union matrimoniale, l'attachement égal et réciproque des époux. « Les lois seront contraires à la morale et à la justice, dit Ahrens, aussi longtemps qu'elles ne rendront pas la position des sexes égale par rapport aux conséquences de l'adultère [2]. »

Les époux se doivent encore mutuellement *secours* et *assistance*. Ce double devoir résulte du but moral du mariage. Le *secours* indique plutôt l'assistance pécuniaire; l'*assistance* signifie de préférence les secours moraux, les soins, les consolations. On a dit que le *secours* vient de la bourse et l'*assistance*

[1] EWERS, *De l'ancien droit de Russie*, p. 105, cité également par Bélime, t. II, p. 103.

[2] *Philosophie du Droit*, p. 454. — M. Bautain dit dans sa *Philosophie morale*, que l'adultère existe dès que l'un des époux porte ailleurs l'affection, les soins et l'attachement qu'il doit à l'autre. Il y a adultère moral, comme il y a adultère physique. J'ajouterai que ce dernier est même plus excusable que le premier.

vient du cœur. « L'homme en s'unissant à la femme, a écrit Chateaubriand, ne fait que reprendre une partie de sa substance. Son âme ainsi que son corps sont incomplets sans la femme; il a la force, elle a la beauté; il combat l'ennemi, il laboure les champs de la patrie, mais il n'entend rien aux détails domestiques. La femme lui manque pour apprêter son repas et son lit. Il a des chagrins, et la compagne de ses nuits est là pour les adoucir; ses jours sont mauvais et troublés, mais il trouve des bras chastes dans sa couche et il oublie tous ses maux. Sans la femme il serait rude, grossier, solitaire. La femme suspend autour de lui les fleurs de la vie, comme ces lianes des forêts qui décorent le tronc des chênes de leurs guirlandes parfumées. »

Devoirs spéciaux. — Les devoirs *spéciaux*, ou particuliers à chacun des époux, se résument dans le devoir de *protection* imposé au mari, et dans celui d'*obéissance* exigé de la femme. Les législations positives ont voulu, en effet, que la femme fût placée, par rapport au mari, dans un état convenable à sa nature, qui est subordonnée et dépendante. De là le devoir du mari, corrélatif à son autorité, d'aider et de protéger sa femme, de la recevoir et de lui fournir ce qui est nécessaire à ses besoins (art. 214, C. Nap.); de là aussi le devoir imposé à la femme d'habiter avec le mari, de le suivre partout où il juge à propos de résider; de là enfin l'incapacité *civile* de la femme mariée de comparaître en justice, de contracter, et, en général, d'aliéner et de s'obliger sans l'autorisation de son mari ou du tribunal (art. 776, 905, 934, 1124, 1135, 155, 1538, C. Nap.).

Cette autorisation, d'ailleurs, il faut ne pas l'oublier, est exigée non-seulement pour maintenir l'autorité du mari, mais encore pour protéger les intérêts de la femme, pour l'empêcher de se procurer des sommes dont elle pourrait faire mauvais usage, pour la défendre contre son peu d'expérience des affaires. Mais l'incapacité de la femme mariée est purement civile, elle appartient exclusivement au droit positif. La femme mariée est incapable d'accomplir les actes indiqués plus haut, sans l'autori-

sation de son mari ou de justice, non pas parce qu'elle est femme, mais parce qu'elle est mariée. La justification de la puissance maritale se trouve, au surplus, dans cettec onsidération, que le mariage est une association ; que, dans toute association, il faut un moyen de former une majorité; que ce moyen, dans une association de deux personnes, ne peut être que d'accorder la prépondérance à l'un des associés ; qu'il serait déraisonnable d'accorder la prépondérance à l'être le plus faible et à celui qui a le moins d'expérience des affaires. Mais si la nécessité de la puissance maritale s'impose au raisonnement, les législations positives ont constamment varié dans la détermination des limites de cette puissance. Il est, toutefois, presque généralement admis, que l'autorité du mari ne doit s'exercer que dans les choses qui concernent le gouvernement de la famille [1].

Devoirs des époux envers leurs enfants. — Les législations positives, se conformant en cela aux préceptes du droit naturel, imposent aux père et mère l'obligation de nourrir, entretenir et élever leurs enfants. Les parents sont donc tenus, par le fait même de la génération, non-seulement à donner à leurs enfants les soins matériels du premier âge, mais encore à leur donner l'éducation morale, propre à en faire d'honnêtes gens, et à les mettre à même de se procurer des moyens d'existence dans la société. Toutefois le rapport de droit qui existe entre les parents et les enfants est réciproque; si l'aide que les enfants ont à recevoir consiste particulièrement dans l'éducation, l'entretien et l'alimentation, les parents, en cas de besoin, peuvent aussi réclamer des secours de la part de leurs enfants.

L'éducation est l'œuvre commune des deux époux, qui ont droit, pour que leur mission puisse s'accomplir, à l'obéissance et au respect de la part des enfants. Ces différentes questions sont traitées par les lois civiles, dans les chapitres de la paternité et de la filiation, de la puissance paternelle..., etc.

[1] Voir BÉLIME, *Philosophie du Droit*, t. II, p. 96 et 97.

La puissance paternelle. — Bien que le pouvoir inhérent au droit et à l'obligation de donner l'éducation soit, d'après la nature, également partagé par les deux époux, les législations cependant ont confié, de tout temps, au père l'exercice de la puissance paternelle. Cette préférence est fondée sur les raisons les plus plausibles. La nature, en effet, a marqué la prééminence de l'homme dans la constitution de son être, et la loi civile, en le décorant du titre de chef de sa famille, transmet à sa compagne, à sa génération, le nom que ses aïeux ont placé sur sa tête.

C'est par le père qu'on distingue les membres de la société. Son nom est l'image de la tradition de sa famille. Le soin de le conserver, de veiller à sa postérité est donc une prédilection en faveur du côté paternel.

Le pouvoir juridique du père et de la mère s'éteint lorsque les enfants sont arrivés à l'âge où ils peuvent se guider par leurs propres réflexions, dans les principales circonstances de la vie. Les relations qui continuent à subsister entre eux, après cet âge, ont, avant tout, un caractère de liberté morale que la loi ne peut changer en un caractère de droit. Les enfants doivent toujours à leurs parents la déférence et le respect; mais de là ne résulte pas pour les parents un pouvoir qui pourrait s'exercer arbitrairement jusques sur des enfants arrivés à l'âge mur [1].

Différentes sortes de filiation. — Les auteurs des législations positives distinguent habituellement différentes sortes de filiation : la filiation *naturelle* et *légitime* qui découle du *mariage;* celle qui *n'est que naturelle*, et qui est celle des enfants nés hors mariage; la filiation *purement civile*, à laquelle la nature n'a aucune part et qui découle exclusivement de l'*adoption*.

Les enfants naturels. — Le droit civil se préoccupe particulièrement de la condition qu'il convient de faire aux enfants naturels dans l'état de société. Les mettre sur la même

[1] Voir AHRENS, *Cours de Droit naturel*, 1860, p. 465 et suiv.

ligne que la postérité légitime, serait proclamer l'inutilité du mariage; mais déployer contre eux les rigueurs de la loi, les dépouiller de toutes sortes de droits, serait frapper des innocents. La raison dit, en effet, que les enfants naturels ne sont pas coupables de l'irrégularité de leur naissance. Le devoir du législateur, dans cette matière, doit être de détourner, autant que possible, de la procréation de ces sortes d'enfants. L'intérêt social l'exige, car les parents vivant dans le mariage y puiseront des habitudes d'ordre, et les enfants qui naîtront d'une union légitime auront sous les yeux des exemples moraux, propres à les former à la vie de famille et à en faire de bons citoyens.

L'intérêt des individus, celui des enfants eux-mêmes réclamant des mesures favorables au mariage, le législateur agira donc sagement en refusant aux enfants naturels certains droits purement civils de famille, comme le fait la loi française, par exemple; mais en leur infligeant une flétrissure il dépasserait son but [1].

Le divorce. — La question du divorce est aussi l'une des plus importantes du droit civil. Le mariage exige, en principe, l'indissolubilité; il est conclu, en effet, par l'homme et par la femme, avec l'intention de s'unir pour le cours de l'existence entière. Cependant le droit doit tenir compte des réalités de la vie, c'est-à-dire, des défauts et des imperfections de l'être humain. On entend par *divorce* la résolution du lien conjugal accomplie du vivant des époux.

La question du divorce a été vivement discutée. Les raisons que l'on invoque contre cette institution se rapportent à l'ordre public, à l'intérêt des époux et à celui des enfants. Si le divorce est autorisé, dit-on, les époux, à peine unis, ne songeront qu'à se séparer pour la moindre querelle ou pour satisfaire une passion passagère. Ils s'exagèreront leurs défauts, tandis que, sous l'empire de l'indissolubilité du mariage, ils fléchiront de-

[1] Voir l'*Essai historique sur les enfants naturels*, de F. Desportes, 1857. — Voir aussi : Kœnigswarter, *Essai sur la législation des peuples anciens et modernes, relativement aux enfants nés hors mariage*, 1843. — Rolland de Villargues, *Traité des enfants naturels*, 1811.

vant la nécessité et finiront peut-être par trouver le bonheur dans leur union.

Subordonnera-t-on le divorce à des faits graves, à des délits prouvant l'impossibilité de la vie commune? Les époux commettront ces désordres tout exprès pour profiter des bénéfices de la loi. A quoi bon, d'ailleurs, permettre une nouvelle union à ceux qui ont fait la triste expérience de leur peu d'aptitude à la vie conjugale? Est-ce pour qu'ils aillent porter la discorde dans de nouveaux liens? Que sera-ce, maintenant, si l'on considère l'intérêt des enfants, victimes innocentes des torts ou de l'inconduite de leurs père et mère? Ils auront sous les yeux le mauvais exemple d'un mariage rompu; la famille sera morcellée; plus de puissance paternelle pour les maintenir dans la discipline. La déconsidération qui frappera leurs parents réagira sur eux et détruira leur avenir.

Que deviendront-ils, enfin, si leurs père et mère se remarient?

On répond à ces objections que les époux sont les meilleurs juges de la question de savoir s'ils se conviennent ou s'ils ne se conviennent pas, et que tout ce que la loi leur doit, c'est de prendre des précautions pour qu'ils ne cèdent pas à un mouvement de dépit ou de passion, et de les assujettir à des conditions qui assurent la persévérance de leur volonté.

On dit que l'essai malheureux fait par les époux montre suffisamment qu'ils ne sont pas propres à la vie du mariage? Mais la seconde union qu'ils contracteront pourra être mieux assortie, et d'ailleurs personne ne sera forcé d'associer son sort au leur. On parle de l'intérêt des enfants? Mais le mauvais exemple que leur donnera la rupture du mariage serait-il moindre s'ils étaient les témoins obligés des outrages quotidiens et des luttes qui déchirent le ménage? On parle de l'affaiblissement du lien de famille? Mais ne sera-t-il pas le même sous le régime de la séparation de corps que les pays les plus contraires au divorce ont bien été forcés d'admettre? La séparation de corps qui laisse subsister la plupart des obligations du mariage et qui impose à l'épouse un célibat forcé, en exposant l'époux

à des liaisons illicites, sera-t-elle d'un meilleur exemple, pour les enfants, que le second mariage de leurs parents. La réconciliation possible entre les époux séparés de corps n'est, d'ailleurs, qu'une chimère. Enfin le sort des enfants dont les père et mère contractent une seconde union, n'est-il pas absolument le même dans les secondes noces, lorsque c'est la mort qui a dissous le mariage [1]?

Cette réfutation paraît victorieuse, mais, pour tout concilier, il faut reconnaître que ce qui importe ce n'est pas tant de prohiber le divorce que de le rendre difficile.

Une dernière raison invoquée contre le divorce se tire de la défense religieuse; cependant il est bon de considérer que le dogme de l'indissolubilité absolue n'a été proclamé, comme loi générale de la Chrétienté, que depuis le concile de Trente, et qu'encore ce concile n'a pas condamné le divorce comme contraire à l'évangile, mais qu'il s'est contenté de condamner ceux qui soutiendraient qu'il est permis, laissant à décider la question de savoir si c'est la loi de Dieu qui le défend ou la discipline ecclésiastique susceptible de réforme. Cela est si vrai, dit Bélime, qu'il n'a rien voulu innover aux usages des Grecs latins, chez qui le divorce avait toujours été pratiqué. Quant à l'église grecque schismatique et aux religions réformées, elles ont toujours cru cet usage autorisé aussi bien par la loi ecclésiastique que par la loi civile [2].

La tutelle. — Le principe d'une protection à accorder aux mineurs et aux interdits a été reconnu et respecté par toutes les législations positives, soit dans l'antiquité, soit dans les temps modernes. Les Romains, dont le droit a été la source des lois civiles des peuples européens, considéraient la *tutelle* comme une institution naturelle, conforme à la raison et à l'équité. Le code *Napoléon* consacre neuf sections du titre

[1] Voir BÉLIME, *Philosophie du Droit*, 1856, t. II, p. 117 et suiv. — BONALD, *Du divorce considéré au XIX^e siècle, relativement à l'état domestique et à l'état public de la société*, 1858. — AHRENS, *Libr. cit.*, p. 459.

[2] *Philosophie du Droit*, t. II, p. 119; — FLEURY, *Histoire ecclésiastique* CVIII, 43.

dixième de son livre Ier aux règles de cette délicate matière. Il établit quatre sortes de tutelles : la tutelle naturelle du survivant des père et mère; la tutelle déférée par le dernier mourant des père et mère; la tutelle légitime des ascendants, lorsqu'il n'a pas été choisi au mineur un tuteur par le dernier mourant de ses père et mère; la tutelle déférée par le conseil de famille. A côté du tuteur, et pour surveiller sa gestion, le code place un subrogé-tuteur, dont les fonctions consistent à agir pour les intérêts du mineur, lorsqu'ils seront en opposition avec ceux du tuteur. La tutelle est une charge publique et le droit d'être nommé tuteur est une prérogative du citoyen. C'est une *charge* qu'il ne faut point rendre trop onéreuse : il doit donc y avoir des causes qui dispensent de la tutelle. C'est une *prérogative*, un *droit :* il peut donc y avoir des cas d'exclusion et de destitution. Les lois positives prévoyent tous ces détails, ainsi que les recours qui peuvent être réservés au tuteur dont l'intérêt, à cet égard, aurait été sacrifié. Avec une sollicitude toute maternelle la loi a tracé les règles et les limites de l'administration du tuteur. Elle impose à ce dernier le devoir de prendre soin de la personne du mineur, de le représenter dans tous les actes civils où la représentation est permise, d'administrer ses biens en homme exact, vigilant et probe; elle met à sa charge les dommages et intérêts qui pourraient résulter d'une mauvaise gestion. La confection d'un inventaire, la vente et l'emploi du mobilier, la bonne administration des biens immeubles, sont les principaux devoirs des tuteurs, et parmi les actes qui sont dans le domaine de sa compétence, il y en a qu'il peut faire seul, d'autres qui demandent l'autorisation du conseil de famille, d'autres qui exigent, avec l'approbation du conseil de famille, l'homologation du tribunal. La loi, enfin, interdit absolument au tuteur tous les actes dans lesquels son intérêt particulier pourrait se trouver en conflit avec celui du mineur. Il est bien entendu que le tuteur dont les pouvoirs cessent est soumis à l'obligation de rendre compte; la reddition d'un compte est le devoir de toute personne qui a administré les intérêts d'autrui.

Différentes dispositions considérées par le législateur comme favorables aux incapables sont encore disséminées dans les lois civiles de la France : c'est ainsi que les mineurs sont restituables contre leurs engagements qui les lèsent, et ne répondent que de leurs délits ou quasi-délits; c'est ainsi que les successions ne sont acceptées pour eux que sous bénéfice d'inventaire; que les actes de disposition de leurs biens immobiliers sont soumis à des formalités judiciaires; que les causes qui les intéressent sont communicables au ministère public, etc.

L'émancipation. — La question de l'*émancipation* touche de près celle de la tutelle. Les mineurs sont émancipés de plein droit par le mariage et peuvent l'être par la volonté du chef de leur famille, à partir d'un certain âge. L'émancipation qui est toujours facultative, est quelquefois une nécessité : lorsqu'il s'agit de rendre le mineur commerçant. Elle confère à l'émancipé la capacité d'un majeur pour tous les actes d'administration, mais les actes de disposition et d'obligation rendent nécessaire l'assistance d'un curateur, quelquefois même l'autorisation du conseil de famille, et, dans certains cas, l'homologation du tribunal. Ajoutons que l'émancipation, sauf celle qui résulte du mariage, peut être retirée, lorsque la conduite du mineur émancipé a prouvé que la maturité du jugement de ce dernier n'a pas été à la hauteur de la confiance de sa famille.

L'interdiction. — Les personnes qui se trouvent dans un état habituel d'imbécillité, de démence ou de fureur, et qui sont interdites, jouissent de la même protection que les mineurs : leur personne et leurs biens sont administrés par un tuteur. Les principes qui président à l'administration de ces deux tutelles ne sont toutefois pas les mêmes. Tandis que le tuteur du mineur doit, avant toute chose, se conformer aux règles d'une intelligente économie, qui non-seulement ménage le capital, mais cherche encore à étendre les revenus, le tuteur de l'interdit, tout en conservant le capital, doit n'épargner sur le revenu aucune dépense capable d'adoucir le sort de la personne interdite et de la ramener à la santé. L'interdiction

dépouillant un individu de sa capacité et lui enlevant la liberté de ses actes, ainsi que la gestion de ses intérêts, constitue un état exceptionnel qui n'admet pas même les intervalles lucides, et par conséquent ne peut être poursuivie qu'en justice par les parents ou le conjoint seuls, ou, suivant les cas, par le ministère public. On comprend que les législations positives l'entourent de formalités et de restrictions. Ajoutons que les tiers étant intéressés à connaître si une personne avec laquelle ils pourraient contracter est interdite, la demande d'interdiction doit être rendue publique. Quant aux juges chargés de prononcer sur une demande en interdiction, ils pourront prendre différents partis : rejeter la demande, ou prononcer l'interdiction, ou ne soumettre le défendeur qu'à une demi-interdiction, en spécifiant les actes qu'il ne pourra faire désormais sans l'assistance d'un conseil. La nomination d'un conseil judiciaire aura lieu particulièrement pour les prodigues, afin de les protéger contre leurs propres passions.

Les biens. — Après avoir traité des *personnes*, les lois positives traitent des *biens*, c'est-à-dire des choses devenues la propriété de l'homme. Les jurisconsultes romains, eux aussi, avaient parlé des personnes avant de parler des biens, et c'est à eux que les législateurs modernes ont emprunté cette division des matières civiles. Au point de vue philosophique les biens sont *corporels* ou *incorporels*. La classe des biens *incorporels* se compose des *droits*. Mais la division la plus importante par ses conséquences pratiques est celle qui distingue entre les *meubles* et les *immeubles*. Il convient de remarquer, à ce sujet, que la loi française se montre particulièrement préoccupée d'une sorte de supériorité qu'auraient les immeubles sur les meubles. Elle entoure de plus de formalités les aliénations et les acquisitions d'immeubles; elle place, en quelque sorte, la propriété immobilière sous sa protection plus spéciale. A chaque page du code Napoléon on rencontre une disposition qui atteste qu'aux yeux du législateur la propriété foncière mérite plus d'égards, a besoin de plus de garanties que la propriété mobilière.

Cette tendance marquée de la loi française s'explique par l'époque à laquelle le code a été rédigé. Les législateurs de la France nouvelle avaient été élevés sous l'ancien régime, et dans des temps où la propriété foncière jouissait de tout le prestige qu'elle devait à la féodalité. Les principes formulés en 1789 avaient, certes, rompu d'une manière radicale avec le passé, mais les législateurs de la France régénérée n'avaient pu se défendre des impressions de leur jeunesse. La propriété mobilière était, d'ailleurs, par le fait, peu importante ; l'industrie était peu développée ; la spéculation n'avait pas encore pris son essor ; les valeurs industrielles et mobilières ne figuraient pas avec autant d'abondance sur le marché. Les auteurs du code furent donc tout naturellement conduits à concentrer leur attention sur la propriété foncière. Depuis, l'industrie a multiplié ses prodiges, la spéculation a fait appel aux capitaux, et si elle a jonché le sol de ruines, elle a réalisé des merveilles ; la propriété mobilière a conquis une place importante au sein de la société contemporaine, et les dispositions du code, vieillies sous ce rapport, réclament une refonte que l'initiative du gouvernement français ne fera sans doute pas longtemps attendre.

Droits qu'on peut avoir sur les biens. — Les lois positives considèrent les biens dans leur rapport avec ceux qui les possèdent (*l'État*, *les départements*, *les communes*, *les établissements publics*, *les particuliers*) ; puis elles recherchent quels sont les droits qu'on peut avoir sur eux, c'est-à-dire le *droit de propriété*, le *droit de jouissance* et le *droit à des services fonciers*. L'*usufruit*, l'*usage*, sont des démembrements de la propriété. La *pleine propriété* comprend la réunion de tous les éléments, de tous les attributs de la propriété. Il y a *nue-propriété*, lorsque l'*usufruit* et l'*usage* sont détachés du droit du propriétaire. Quant aux *services fonciers*, qui sont des charges imposées sur un fonds pour l'usage, l'agrément ou l'utilité d'un fonds appartenant à un autre propriétaire, mais qui, dans nos temps de liberté et d'égalité civiles et politiques, n'établissent plus aucune prééminence d'un fonds sur l'autre, ils dérivent ou de la SITUATION NATURELLE DES LIEUX (*servitudes relatives aux*

eaux naturelles, aux eaux courantes, au bornage, à la clôture) ; soit des OBLIGATIONS IMPOSÉES PAR LA LOI et qui ont pour objet *l'utilité publique* (servitudes relatives au *marchepied le long des rivières navigables ou flottables, à la construction ou réparation des chemins et autres ouvrages publics ou communaux*), ou *l'utilité des particuliers* (servitudes relatives aux *mur et fossé mitoyens*, aux *vues sur la propriété du voisin*, à *l'égoût des toits*, au *droit de passage*) ; soit des CONVENTIONS ENTRE LES PARTICULIERS.

Les lois positives civiles disent ordinairement quels sont les droits et devoirs réciproques des nu-propriétaires, des usufruitiers et des usagers; elles déterminent comment s'établissent les servitudes émanant du fait de l'homme; elles précisent les droits des propriétaires des fonds auxquels sont dus les services fonciers, et comment s'éteignent ces services. Elles sont favorables à la libération de la propriété.

La propriété. — La loi civile française a défini la propriété : « 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 par les règlements (code Napoléon, art. 544). » Cette définition a été critiquée comme abandonnant à l'arbitraire de l'administration le plus ou moins d'étendue de ce droit exclusif. La définition qu'avait donnée la constitution de 1793 accordait plus de garantie à la propriété : « Le droit de propriété est celui qui appartient à tout citoyen de jouir et de disposer à son gré de ses biens, de ses revenus, du fruit de son travail et de son industrie (art. 16). » « Nul ne peut être privé de la moindre portion de sa propriété sans son consentement, si ce n'est lorsque la nécessité publique, légalement constatée, l'exige évidemment, et sous la condition d'une juste et préalable indemnité (art. 19). » — « La propriété, dit M. J.-B. Say, est le droit garanti par les lois et les usages de la société, au propriétaire d'une chose, d'en disposer à sa fantaisie, à l'exclusion de toute autre personne. »

Théorie des philosophes du XVIII^e^ siècle sur le droit de propriété. — Les philosophes du XVIII^e^ siècle n'ont considéré la propriété que comme étant *l'ouvrage de la loi.*

Dans l'origine tous les biens auraient été en commun, et les hommes, pour satisfaire leurs besoins, n'auraient eu qu'à prendre ce qui se trouvait sous leurs mains. « Chacun pouvait prendre pour son usage ce qu'il voulait, et consommer ce qu'il était possible de consommer... Les choses durèrent ainsi jusqu'à ce que le nombre des hommes, aussi bien que celui des animaux, s'étant augmenté, les terres, qui étaient auparavant divisées en nations, commencèrent à se partager par familles... chacun s'appropria ce dont il put se saisir. » — « Comme les hommes, dit Montesquieu, ont renoncé à leur indépendance naturelle pour vivre sous des lois politiques, ils ont renoncé à la communauté naturelle des biens pour vivre sous des lois civiles. Les premières lois leur acquirent la liberté; les secondes, la propriété. » Suivant Bentham, l'idée de la propriété consiste dans une attente établie, dans la persuasion de pouvoir retirer tel ou tel avantage, selon la nature des cas. Or, cette persuasion, cette attente, ne peuvent être que l'ouvrage de la loi... La propriété et la loi sont nées ensemble et mourront ensemble. « La loi seule constitue la propriété, parce qu'il n'y a que la volonté publique qui puisse opérer la renonciation de tous et donner un titre commun, un garant à la jouissance d'un seul. »

La même idée se représente dans la Déclaration des droits de l'homme : « La propriété est le droit qu'a chaque citoyen de jouir de la portion de biens qui lui est garantie par la loi. » Enfin voici Babœuf qui donne à ce point de vue cette conséquence logique : « Le sol d'un État doit assurer l'existence à tous les membres de cet État. Quand, dans un État, la minorité des sociétaires est parvenue à accaparer dans ses mains les richesses foncières et industrielles, et que par ce moyen elle tient sous sa verge la majorité et use du pouvoir qu'elle a de la faire languir dans le besoin, on doit reconnaître que cet envahissement n'a pu se faire qu'à l'abri des mauvaises institutions du gouvernement; et alors ce que l'administration ancienne n'a pas fait dans le temps pour prévenir l'abus, ou pour le réprimer à sa naissance, l'administration actuelle doit le faire

pour rétablir l'équilibre qui n'eût jamais dû se perdre, et l'autorité des lois doit opérer un revirement qui tourne vers la dernière raison du gouvernement perfectionné du contrat social : que tous aient assez, et qu'aucun n'ait trop. »

Théorie des philosophes du XIX^e^ siècle. — La théorie des philosophes du XIX^e^ siècle est tout à fait opposée. Pour eux la propriété est un *instinct*, un *besoin* inhérent à la nature de l'homme, qui naît et se développe avec lui. La distinction du tien et du mien est aussi vieille que l'espèce humaine. Dès que l'homme a eu le sentiment de sa personnalité, il a dû chercher à l'étendre aux choses qui tombaient sous sa main. Il s'est approprié le sol et les produits du sol, les animaux et leur croît, le fruit de son activité et les œuvres de ses semblables. La propriété existe chez les peuples pasteurs aussi bien que parmi les nations parvenues au plus haut point de la richesse agricole et de l'industrie; mais elle existe à d'autres conditions.

« Chez tous les peuples,—écrit M. Thiers, dans son livre sur la propriété, — quelque grossiers qu'ils soient, on trouve la propriété comme un fait, d'abord, et puis comme une idée, idée plus ou moins claire suivant le degré de civilisation auquel ils sont venus, mais toujours invariablement arrêtée. Ainsi le sauvage chasseur a du moins la propriété de son arc, de ses flèches et du gibier qu'il a tué. Le nomade qui est pasteur a du moins la propriété de ses tentes et de ses troupeaux. Il n'a pas encore admis celle de la terre, parce qu'il n'a pas jugé à propos d'y appliquer ses efforts..... Peu à peu, cependant, le nomade se fixe et devient agriculteur, car il est dans le cœur de l'homme d'aimer à avoir son chez lui. De même que l'homme ne peut laisser errer son cœur sur tous les membres de la tribu..... il a besoin d'avoir son champ qu'il cultive, plante, embellit à son goût, enclôt de limites, qu'il espère livrer à ses descendants couvert d'arbres qui n'auront pas grandi pour lui, mais pour eux. Alors à la propriété mobilière du nomade succède la propriété immobilière du peuple agriculteur..... La propriété résultant d'un premier effet de l'instinct devient une convention sociale, car je protége votre propriété pour que

vous protégiez la mienne. » L'école du XIXe siècle a, reconnaissons-le, mieux observé l'histoire des peuples, et mieux analysé les tendances de l'humanité. Il faut donc s'attacher à cette idée que le principe du droit de propriété est en nous, qu'il n'est point le résultat d'une convention humaine ou d'une loi positive, qu'il est dans la constitution même de notre être et dans nos différentes relations avec les objets qui nous environnent.

Objets de la propriété. — Quels peuvent être les objets de la propriété? Nous nous approprions ce que nous avons produit et ce que nous avons épargné, les fonds de terre que nous avons occupés, les facultés industrielles que nous avons acquises. Ces différentes appropriations constituent plusieurs propriétés : *la propriété du travail*, *celle du capital*, *la propriété foncière*, *la propriété personnelle*. Les sources de ces propriétés sont le *travail*, *l'épargne*, *l'occupation*. Quant aux facultés industrielles, elles sont ou des dons de nature, comme la force corporelle, l'intelligence, les talents naturels; ou les fruits de nos soins et de nos peines, comme l'instruction et les talents acquis.

Acquisition de la propriété. — Ces différentes propriétés ont toutes droit au respect des hommes ; il en est parmi elles qui sont sacrées. Comment refuser à celui qui a fait des efforts pour produire, la propriété du résultat de ces efforts ! Le produit qui sort de ses mains représente le sacrifice de son temps, de ses veilles, de sa santé, de sa vie. L'homme a épargné ; il s'est imposé la privation de la jouissance, et le jour où il pouvait se reposer, il a continué ses durs labeurs; comment lui enlever la propriété du résultat de ce sacrifice ! Il a appliqué ses forces physiques et morales, avec son capital, au défrichement d'une terre qui n'appartenait à personne ; il l'a améliorée, il y a élevé une demeure, il en a pris possession. N'est-il pas juste que cette prise de possession soit protégée par les dispositions de la loi ? La source de son droit se nomme l'*occupation ;* il est le premier occupant. L'*occupation* suppose un fonds qui n'appartenait à personne; mais il arrive souvent qu'une terre appartenait à un propriétaire, et que ce propriétaire a été dépossédé par une occupation violente et criminelle. Ici, nous l'a-

vouons, nous sentons fléchir notre adhésion au droit exclusif de propriété, la force, à quelque point de vue que l'on se place, ne pouvant fonder un droit. Mais ce que la force ne pourra faire, le temps, qui guérit les plaies morales les plus cruelles, le fera. Cette nation spoliatrice légitimera son usurpation par le travail; elle couvrira de moissons la terre envahie; les améliorations changeront la face du sol usurpé, l'envahisseur cèdera son droit à un acquéreur innocent de la violence, qui le cèdera, lui-même, à son tour; enfin, il arrivera un moment où l'usurpateur et la victime seront confondus dans le demi-jour d'un lointain passé, où les générations nouvelles ne se souviendront plus des grandes querelles des générations éteintes, où l'usurpation ne sera plus qu'un souvenir, tandis que les services rendus seront encore une réalité : ce jour-là la propriété de la terre sera acquise au dernier venu qui vivra sur elle, et le mode d'acquisition portera le nom de *Prescription*. *Prescrire*, dans le langage du droit, c'est acquérir ou se libérer par un laps de temps. Enfin nous arrivons à la *propriété personnelle*. Quoi de plus incontestable que la propriété des facultés industrielles, qui constituent l'individualité de l'homme! Il est donc *juste* que ces propriétés soient consacrées, car elles sont légitimes; nous ajoutons qu'il est *utile* qu'elles le soient. Sans la propriété exclusive du fruit de son travail, l'homme, qui ne sera pas stimulé par l'émulation, ne travaillera que peu ou point du tout; dans tous les cas il travaillera mal : c'est ce qui arrive pour les esclaves. S'il n'est pas propriétaire exclusif de son épargne, il ne se privera pas, il jouira, il enfouira. La société sera donc dépourvue de produits, et l'industrie de capitaux. Quant à la propriété personnelle, rien ne donne plus d'émulation à l'homme, dans l'exercice de ses facultés, que le choix le plus libre dans la manière de les employer, et la certitude de jouir tranquillement du fruit de ses labeurs. Si la terre n'appartenait à personne, mais à tout le monde, les hommes se battraient entre eux pour avoir le droit de l'occuper, de la labourer, et les champs resteraient en friche. « Tous les voyageurs, dit M. Thiers, ont été frappés de l'état de langueur, de misère et

d'usure dévorante des pays où la propriété foncière n'était pas suffisamment garantie. Allez en Orient, où le despotisme se prétend propriétaire unique, ou, ce qui revient au même, remontez au moyen âge, et vous verrez partout les mêmes traits : la terre négligée, parce qu'elle est la proie la plus exposée à l'avidité de la tyrannie, et réservée aux mains d'esclaves qui n'ont pas le choix de leur profession; le commerce préféré comme pouvant échapper plus facilement aux exactions; dans le commerce, l'or, l'argent, les joyaux recherchés comme les valeurs les plus faciles à cacher; tout capital prompt à se convertir en ces valeurs, et, quand il se résout à se donner, se concentrant dans les mains d'une classe proscrite, laquelle affichant la misère, vivant dans des maisons hideuses au dehors, somptueuses au dedans, opposant une constance invincible au maître barbare qui veut lui arracher le secret de ses trésors, se dédommage en lui faisant payer l'argent plus cher, et se venge ainsi de la tyrannie par l'usure. » L'intérêt des pauvres milite lui-même en faveur du respect de la propriété. Le pauvre, en effet, n'a d'autres ressources que dans l'exercice de ses facultés industrielles; il n'a d'espérance que dans son travail; or, ébranler la propriété, c'est rendre le travail impossible, car les capitaux fuiront, la demande s'arrêtera, les ateliers se fermeront, la terre demeurera sans culture ; le riche pourra bien soustraire quelques parcelles de sa fortune, et chercher sous d'autres climats des lois plus protectrices, mais le pauvre, manquant de travail, succombera sous les yeux de ses impuissants réformateurs.

Les adversaires du droit de propriété. — Le principe de la propriété a eu, lui aussi, ses adversaires. M. Proudhon a d'abord récusé l'*occupation* et le *travail* comme fondements de la propriété. « Puisque tout homme, dit-il, a droit d'*occuper*, par cela seul qu'il existe, et qu'il ne peut se passer, pour vivre, d'une matière d'exploitation et de travail; et puisque, d'autre part, le nombre des occupants varie continuellement par les naissances et les décès, il s'ensuit que la quotité de matière à laquelle chaque travailleur peut prétendre est variable comme le nombre des occupants; par conséquent,

que l'occupation est toujours subordonnée à la population; enfin que la possession, en droit, ne pouvant jamais demeurer fixe, il est impossible, en fait, qu'elle devienne propriété. » — « Un homme à qui il serait interdit de passer sur les grands chemins, de s'arrêter dans les champs, de se mettre à l'abri dans les cavernes, d'allumer du feu, de ramasser des baies sauvages, de cueillir des herbes et de les faires bouillir dans un morceau de terre cuite, cet homme-là ne pourrait vivre. Ainsi la terre, comme l'eau, l'air et la lumière, est un objet de première nécessité, dont chacun doit user librement, sans nuire à la jouissance d'autrui; pourquoi donc la terre est-elle appropriée?» Parce que, répondent les économistes, la civilisation a fait naître pour l'homme un genre de vie, des relations, des besoins, qui ne sont plus ceux d'un peuple sauvage et primitif. Quant à l'*occupation*, elle n'est pas un droit inhérent à l'humanité, mais une circonstance de fait; l'homme n'a pas le droit d'occuper par cela seul qu'il existe; si l'homme qui a occupé le premier un champ se l'est approprié et en est devenu le possesseur légitime, c'est uniquement parce que le sol n'appartenait précédemment à personne, ce qui fait qu'en se l'appropriant l'homme n'a blessé aucun droit antérieur.

A propos de la propriété résultant du *travail*. « Je soutiens, dit M. Proudhon, que le possesseur est payé de sa peine et de son industrie par la double récolte, mais qu'il n'acquiert aucun droit sur le fonds. Que le travailleur fasse les fruits siens, je l'accorde, mais je ne comprends pas que la propriété des produits emporte celle de la matière. Le pêcheur qui, sur la même côte, sait prendre plus de poissons que ses confrères, devient-il, par cette habileté, propriétaire des parages où il pêche? L'adresse d'un chasseur fût-elle jamais regardée comme un titre de propriété sur le gibier d'un canton? La parité est parfaite : le cultivateur diligent trouve dans une récolte abondante et de meilleure qualité la récompense de son industrie; s'il a fait sur le sol des améliorations, il a droit à une préférence comme possesseur; jamais, en aucune façon, il ne peut être admis à présenter son habileté de cultivateur comme un titre à la pro-

priété du sol qu'il cultive. Pour transformer la possession en propriété, il faut autre chose que le travail, sans quoi l'homme cesserait d'être propriétaire dès qu'il cesse d'être travailleur; or, ce qui fait la propriété, d'après la loi, c'est la possession immémoriale, incontestée, en un mot, la prescription : le travail n'est que le signe sensible, l'acte matériel par lequel l'occupation se manifeste. »

Réponse à leurs critiques. — Les économistes répondent en posant le principe contraire, et en invoquant les conséquences du système de M. Proudhon. « Un espace de terre déterminé, dit M. Ch. Comte, ne peut produire des aliments que pour la consommation d'un homme pendant une journée; si le possesseur, par son travail, trouve moyen de lui en faire produire pour deux jours, il en double la valeur. Cette valeur nouvelle est son ouvrage, sa création; elle n'est ravie à personne, c'est sa propriété. » L'agriculture est née de la permanence de la propriété, et sans les garanties que les lois attachent à la possession, elle ne ferait aucun progrès. Quel sera le travailleur qui consentira à consacrer ses peines, son temps, à enfouir son capital dans une exploitation, pour n'avoir droit qu'aux fruits de l'année, et pour que la valeur nouvelle créée par lui devienne la proie du premier venu? Personne ne voudra plus travailler, car ce qui encourage au travail, c'est la certitude de récolter ce que l'on a semé, le capital comme les produits. Et d'ailleurs, à qui appartiendra la terre? A l'État, qui la fera valoir lui-même, ou la donnera en location aux particuliers? Mais cet ordre de choses exigerait d'abord, ou bien un partage égal en petites fractions, ou bien des dévolutions inégales, ce qui ferait retomber dans l'injustice que l'on voudrait faire disparaître; en tout cas, il y aurait lieu à une expropriation en grand, qui ramènerait au communisme. Quant à l'exploitation par l'État, elle serait loin d'être aussi favorable que celle par les particuliers, parce que l'intérêt privé y manquerait. Il est reconnu que l'on ne se dévoue jamais au bien commun comme à sa propre fortune. Les biens de l'État, des départements et des communes, ne sont jamais exploités avec autant

de bons résultats que ceux des simples individus. Mais, dit-on, la terre étant occupée par la propriété, les races futures seront forcément exclues de la propriété. Cette objection n'est pas sérieuse; elle pèche par trop de prévoyance. Ce n'est, d'ailleurs, pas la terre qui manque à l'homme, mais plutôt l'homme à la terre. Les nations de l'Europe n'ont pas encore cultivé; les unes le quart, les autres le dixième de leur territoire, et il n'y a pas la millième partie du globe qui soit occupée. Après tout, l'espace n'est rien. Souvent sur la plus grande étendue de terre les hommes trouvent de la difficulté à vivre, et souvent, au contraire, ils vivent dans l'abondance sur la plus étroite portion de terrain. Un arpent de terre en Angleterre ou en Flandre nourrit cent fois plus d'habitants qu'un arpent dans les sables de la Pologne ou de la Russie. L'homme porte avec lui la fertilité. Partout où il paraît, l'herbe pousse, le grain germe..... Si donc on pouvait imaginer un jour où toutes les parties du globe seraient habitées, l'homme obtiendrait de la même surface dix fois, cent fois, mille fois plus qu'il n'en recueille aujourd'hui. Il faut se rappeler cependant que la production n'augmente pas d'une manière indéfinie, et qu'elle rencontre dans sa marche ascendante une limite tracée par la nature des choses. Mais, sauf certaines exagérations de l'auteur du livre *De la propriété*, ses considérations sont vraies et de nature à rassurer sur le sort des générations à venir. Il résulte de ce qui vient d'être exposé que si la terre appartient à tous les hommes, parce que c'est sur elle que l'humanité développe son action, la meilleure manière de la rendre plus productive, dans l'intérêt de tous, c'est l'appropriation individuelle [1].

Aliénation de la propriété. — Le droit de propriété établi, constaté et garanti, entraîne nécessairement à sa suite le droit de disposer de la chose qui en est l'objet, de la vendre, de la céder, de la louer, de la prêter, de la donner. Ces diffé-

[1] Voir le chapitre XIII de mes *Éléments de Droit public et d'Économie politique*, 1865, p. 371 et suiv. — Sur la *Propriété*, voir : COMTE, *De la propriété*, 1834. — LEBASTIER, *Traité de la propriété et de son principe*. — PIOGEY, *Du morcellement du sol de la France*, 1857.

rents faits sont des manières particulières d'user de la propriété. Il n'y a pas de controverse à cet égard. Mais la polémique se réveille lorsqu'il s'agit de déterminer la dévolution de la propriété après la mort du propriétaire. Vivant, vous pouvez disposer de votre avoir suivant votre bon plaisir, mais, en mourant avez-vous le droit de laisser votre propriété à un autre individu qui continuera votre personne? Et si vous ne vous êtes pas prononcé à cet égard, y a-t-il des individus qui aient le droit de vous succéder dans votre propriété?

Droit de succession. — Suivant la doctrine conforme à l'ordre social dont presque toutes les civilisations ont fourni l'exemple, le mourant doit avoir le droit de disposer de son patrimoine et de désigner ceux qui en jouiront après lui. Il est juste que l'homme qui aurait pu dissiper son bien pendant sa vie, puisse transmettre à ceux qu'il aime le résultat de ses travaux et de ses économies. C'est, de plus, au point de vue social, le stimulant le plus énergique qu'on puisse offrir à l'activité humaine. Enfin, lorsqu'on n'a pas formulé sa volonté, il est juste et utile que la loi se charge de répartir la fortune du défunt conformément à ses intentions supposées. Les partisans de cet ordre de choses considèrent le droit de succession soit testamentaire, soit légitime, comme la base de la famille et de la société. Mais écoutons-en les adversaires. Il n'est pas vrai, disent-ils, qu'il soit juste et utile que l'homme qui aurait pu dissiper son bien pendant sa vie, puisse le faire passer à ceux qu'il aime, car la dévolution des fortunes jette, dans la société, des hommes qui n'ont rien fait pour acquérir leur position. La propriété doit être le prix du travail, et non du hasard de la naissance. Il n'est pas vrai que le droit de laisser son bien à ses héritiers soit le plus énergique stimulant de l'activité de l'homme; cette allégation est démentie par le grand nombre de personnes sans enfants, n'ayant qu'une parenté très-éloignée, et qui cependant ne ralentissent pas leur âpre course à la poursuite de la fortune. Quelle est la source de tous les scandales qui souillent la société? Le droit de succession. Ne serait-il pas préférable d'absorber l'individu dans l'État, de ne pas permettre qu'il y ait des riches

par le hasard de la naissance, de proclamer que chacun doit trouver la source de son bien-être dans son travail et sa bonne conduite, et de décider que tous les biens laissés par les citoyens à leur mort serviront à former un fonds commun destiné à aider et récompenser le travail des survivants qui prendront leur place? Cette théorie est généreuse; elle repose sur des faits incontestables, mais elle a le désavantage de heurter l'ordre établi chez les peuples de tous les pays, et, de plus, d'être contraire à la notion de la liberté.

Le droit de succession repose sur deux principes : le respect des droits des héritiers du sang et celui des droits du propriétaire. Donner au propriétaire le droit absolu de disposer en mourant de tous ses biens, sans rien réserver à ses enfants ou à ses proches parents, c'est, dit-on, affaiblir les principes sacrés de la famille. Imposer des limites à la volonté du testateur, c'est restreindre le droit de disposer et altérer la propriété. La préférence avait été donnée par l'antiquité aux héritiers du sang. La succession testamentaire n'apparaît que postérieurement à la succession légitime et comme une dérogation à cette succession, dans les législations des anciens peuples. Les nations modernes, chez lesquelles nous trouvons indifféremment l'un et l'autre mode de succéder, ont accordé plus ou moins de latitude et de garanties à chacune de ces successions, suivant les circonstances politiques, les influences morales et suivant les lieux. En ce qui concerne la succession légitime, on peut se demander comment la loi réglera l'ordre des successions entre les héritiers du sang; si l'égalité présidera aux partages, ou s'il y aura des priviléges et un ordre de primogéniture. Les usages des peuples sont très-différents à cet égard. En France, par exemple, le législateur est ami de l'égalité entre les citoyens; il soumet à une division par portions égales la succession des intestats; enfin le testateur est même limité dans la distribution de son patrimoine pour le temps où il ne sera plus, afin qu'il ne sorte pas de certaines mesures. Mais en Angleterre le testateur est absolument libre. Quant à la succession légitime il y a, pour les immeubles, la primogéniture et le privilége de

la masculinité. Le système français domine généralement dans l'Europe méridionale et le système anglais dans l'Europe du Nord. Le système français répand chez tous les membres de la société le sentiment et la jouissance de la propriété, encourage les mariages, et, en multipliant la propriété, intéresse un plus grand nombre d'individus devenus propriétaires à la conservation de la société. Il a sa source dans la haine des priviléges. L'égalité est dans nos mœurs ; il est peu de parents qui osent enrichir un de leurs enfants aux dépens des autres. Qu'on pense ce qu'on voudra de cette disposition générale des esprits, le fait est irrécusable. La loi de primogéniture, en effet, n'a jamais été en France la coutume universelle, mais exclusivement celle des biens et des familles nobles. L'égalité des partages était la loi commune de la succession légitime des roturiers, c'est-à-dire de la majorité. En Angleterre, au contraire, l'inégalité accompagne l'homme depuis l'enfance et le suit dans toute sa carrière. La volonté du testateur n'est arrêtée par aucune entrave, parce qu'il ne faut pas affaiblir le prestige de la puissance paternelle. La primogéniture et le privilége de la masculinité existent pour la dévolution des immeubles, parce que ces institutions sont la base de l'aristocratie, ce pouvoir modérateur que les Anglais regardent comme indispensable à leur constitution. D'ailleurs, la primogéniture est, disent-ils, favorable aux intérêts agricoles. La division constante des héritages détruit les clôtures, met obstacle aux grandes entreprises d'irrigation, augmente les frais généraux de culture, accroît le nombre des chemins, fait déboiser les contrées, entrave l'éducation des animaux de race supérieure. Pourquoi, d'ailleurs, se plaindraient les puînés? Ne sont-ils pas très-heureux? Au lieu de s'engourdir dans l'oisiveté, en attendant une succession qui peut plus ou moins se faire attendre, le besoin les fera travailler et, s'ils acquièrent quelque chose, ils ne le devront qu'à eux-mêmes!!! Lequel de ces deux systèmes faut-il préférer?

« Il est permis de penser que chacun de ces deux pays a, sous ce rapport, la législation la plus convenable à ses mœurs, à sa constitution, à ses besoins agricoles. Non-seulement on doit

tenir compte, dans l'étendue des lois sur les successions, de l'influence nécessaire des formes politiques, mais on doit aussi considérer attentivement les circonstances physiques qui rendent l'un ou l'autre système plus favorable à la culture du sol et à la production générale. Ainsi la division du sol présente des avantages considérables dans les cultures manuelles des pays chauds, dans les pays de vignobles et de jardinage, tandis que la grande culture semble souvent plus utile dans les pays froids et dans les pays de pâturages, où l'instinct des propriétaires, influencé par la prévision des résultats économiques, plus, peut-être, que par les tendances morales des populations, répugne généralement à la division des héritages..... En ce qui concerne la France, son sol et sa culture paraissent généralement s'accommoder aisément d'une subdivision poussée jusqu'à un terme assez avancé [1].

Les obligations.—La matière des obligations est la partie du droit civil où les principes de la raison pure s'appliquent le plus librement. On entend par *obligation* un lien de droit entre plusieurs personnes, qui astreint l'une à une prestation envers l'autre. L'*obligation* se distingue du droit *réel* en ce que son objet *immédiat* est toujours une *prestation*, qui, elle-même, peut être la prestation d'une *chose*, ou la prestation d'un *acte*, soit positif, soit négatif; tandis que le droit réel implique le pouvoir immédiat d'une personne sur une *chose*. Il en résulte que le droit découlant d'une *obligation* compète toujours à quelqu'un contre une personne *déterminée*, tandis que le droit réel impose seulement à *tous* l'obligation de ne pas violer le rapport juridique existant entre une personne et une chose.

Conditions relatives aux personnes considérées comme sujets de l'obligation. — Dans toute obligation il y a nécessairement au moins deux personnes déterminées, l'une qui peut exiger une prestation, l'autre qui est tenue de la

[1] Voir l'ouvrage de CHAISEMARTIN, intitulé : *De l'esprit de la loi des successions en France et de son influence sur la propriété*, 1850. — Voir aussi : PAILLIET, *Législation et jurisprudence, selon le droit ancien, le droit intermédiaire et le droit nouveau*, 1823.

faire. La première est le *créancier*, la seconde est le *débiteur*. Il peut y avoir, toutefois, de chaque côté, plusieurs créanciers ou plusieurs débiteurs. Quand on considère le rapport des personnes à l'objet, à la prestation, il se présente deux cas principaux : ou bien il n'existe pour chaque créancier et pour chaque débiteur qu'une obligation *pro rata parte;* ou bien il y a plusieurs créanciers et débiteurs de la même obligation, de sorte que chacun des créanciers peut exiger pour lui seul toute la prestation, et que chacun des débiteurs est tenu de la faire, sans que jamais cependant la prestation entière puisse être exigée plus d'une fois. C'est le cas de l'obligation *solidaire*.

Conditions relatives à l'objet de l'obligation. — L'objet immédiat de toute obligation est toujours une prestation. Les conditions inhérentes à la prestation sont : 1° qu'elle soit naturellement, juridiquement et moralement *possible;* 2° que dans les obligations de patrimoine, elle ait une valeur *appréciable*, quoique l'intérêt puisse être aussi de simple affection; 3° qu'elle ne soit pas tout à fait indéterminée ou abandonnée au caprice du débiteur. Le choix existe cependant dans les obligations dites *alternatives*, et, en règle générale, il appartient au débiteur. La prestation peut, de plus, être *simple* ou *composée*, selon qu'elle comprend un seul objet ou un ensemble de prestations. La prestation simple peut être *divisible* ou *indivisible*, selon qu'elle peut être remplie partiellement ou doit être exécutée dans son ensemble. La prestation peut enfin être individuellement déterminée ou seulement désignée par son genre. Le droit positif de chaque peuple expose en détail les conséquences juridiques de ces différences dans la prestation.

Conditions relatives à la raison ou à la cause des obligations. — Chaque obligation se fonde sur une raison ou une cause résidant dans un but licite poursuivi juridiquement. Dans l'obligation d'affaires, la cause se trouve dans le but qu'on a en vue en faisant cette affaire, et ce but est toujours un intérêt quelconque soit réciproque dans les obligations *bilatérales*, soit simple et unique dans les obligations *unilatérales*. Dans les obligations naissant des délits, la cause consiste dans la répara-

tion du dommage causé par faute ou par dol. Dans les obligations naissant des situations indépendantes de la volonté des parties, la cause se trouve dans les rapports involontaires qui engendrent des droits pour les deux parties ou pour l'une d'elles.

Efficacité des obligations.—L'efficacité des obligations consiste en ce que la loi garantit l'exécution de la prestation par une *action*. Le droit positif reconnaît cependant, à côté des obligations auxquelles les lois assurent une pleine efficacité par une action, d'autres obligations auxquelles il manque quelque chose, soit dans le fond, soit dans la forme, et qui ne sont pas protégées par une action, quoique cependant leur efficacité soit garantie par d'autres moyens. Ces dernières obligations sont appelées *naturelles*, par opposition aux premières qu'on nomme *civiles*.

Extension du rapport obligatoire aux tiers. — Les obligations morales et juridiques en même temps ne sont pas transmissibles aux tiers, mais celles qui concernent le patrimoine peuvent généralement se transmettre. Il y a cependant une différence entre le créancier et le débiteur. Le créancier peut céder son droit sans l'intervention du débiteur à une autre personne, parce que la position du débiteur n'est pas en elle-même changée, et qu'il importe de favoriser, pour faciliter l'échange des biens et des services, le transfert des droits de patrimoine; mais le débiteur ne peut pas, sans le consentement du créancier, se substituer un autre débiteur, car ce dernier peut-être ne présenterait pas les mêmes garanties de solvabilité.

Il y a quatre modes principaux d'extension du rapport obligatoire :

1° La *représentation*, qui est ou *nécessaire*, dans les cas où la loi la prescrit : par exemple, pour les enfants, les mineurs, les insensés; ou *libre*, dans le cas du *mandat*. 2° Les stipulations ou conventions faites en faveur d'un tiers, sans son consentement. C'est le cas de la *gestion d'affaires*. Le principe veut que le tiers accepte la convention faite en sa faveur, lorsque l'in-

tention du gérant d'affaires a été bonne et juste.—3° La *cession* des obligations, lorsqu'il s'agit d'obligations de patrimoine. 4° L'*intercession*, ou l'acte par lequel une personne prend volontairement à sa charge la dette d'un autre.

Fin des obligations. — Différentes causes peuvent amener la fin des rapports obligatoires. Parmi ces causes les unes se trouvent dans la volonté des parties, les autres en sont *indépendantes*. Les unes éteignent l'obligation de plein droit, de manière qu'il n'en reste aucun effet; les autres permettent seulement au débiteur de repousser la demande du créancier, au moyen d'une exception, de manière qu'une obligation *naturelle* puisse encore subsister.

Les causes principales de la fin des obligations sont : 1° l'exécution *directe* ou *indirecte* : elle est directe, quand on exécute la prestation qui est l'objet de l'obligation; c'est ce qu'on nomme le *payement*. Elle est indirecte, quand le débiteur peut remplacer la prestation par une autre prestation, ou quand il peut *compenser*.

2° Les *conventions libératoires*, qui comprennent le mutuel dissentiment ou *accord contraire*, la renonciation à la dette, la remise de la dette, la novation, la transaction et le compromis.

3° *Certains actes unilatéraux*, tels que la révocation dans le mandat et l'action en nullité ou en rescision dans les cas prévus par la loi.

4° La *fin fortuite* de l'obligation, lorsqu'il y a, par exemple, impossibilité d'exécuter, confusion du créancier et du débiteur dans la même personne, concours de deux titres lucratifs.

Sources des obligations. — Les obligations naissent des contrats, des délits et de certains faits volontaires de l'homme qui ne sont ni des contrats, ni des délits. La loi impose aussi des obligations qui, indépendantes de la volonté des parties, ont leur raison d'être dans des rapports de famille, de voisinage, de communauté involontaire, de devoirs envers l'État.

Le contrat. — Le *contrat* ou la convention, en général, est le consentement déclaré de deux ou plusieurs personnes, de

vouloir entrer sur un objet de droit dans un rapport obligatoire. On a encore défini le *contrat* : une promesse acceptée portant sur un objet de droit.

La raison de droit du contrat ne consiste pas dans la pure volonté arbitraire des parties, mais dans le besoin réel de la vie humaine. L'homme, en effet, ne se suffit pas à lui-même; son développement exige des conditions qu'il ne peut pas remplir seul par sa propre activité, mais qui sont placées dans le pouvoir d'autres personnes, avec lesquelles il doit entrer dans un rapport de droit pour se les procurer. Le contrat rend donc possible ce qui surpasse les forces d'un seul; il fait cesser l'isolement des hommes, qui serait fatal à tous, et les unit dans leur volonté pour un échange de moyens généralement avantageux à chacun. Le contrat remplit encore un but plus général dans la société, en rapprochant les divers états professionnels qui proviennent de la division du travail social. Par les contrats, les hommes appartenant à ces diverses professions se procurent journellement les conditions les plus indispensables à leur existence.

Conditions générales de validité du contrat. — Les conditions générales requises pour la validité du contrat sont : 1° la capacité d'avoir une volonté raisonnable; 2° la liberté de la volonté (liberté qui manque lorsqu'il y a contrainte physique ou morale); 3° l'accord entre la volonté des parties contractantes (accord qui peut être exprès ou tacite, mais qui n'existe pas lorsqu'il y a erreur sur la substance même ou sur des qualités essentielles de l'objet, et lorsqu'une des parties a déterminé l'autre, par fraude ou dol, à entrer dans un engagement); 4° un objet licite sur lequel on puisse contracter.

Division des contrats. — La grande division des contrats, au point de vue pratique, est celle qui distingue entre les contrats de *bienfaisance* ou de *donation*, et les contrats d'*échange* ou *commutatifs*.

Contrats de bienfaisance. — On distingue plusieurs espèces de contrats de bienfaisance. Ce sont : la donation proprement dite, c'est-à-dire la donation de la *propriété* d'un objet;

la donation de l'*usage* d'une chose ou le prêt gratuit ; la donation d'une prestation d'un *service*, dans les formes du dépôt et du mandat gratuit.

Contrats d'échange. — On distingue aussi différentes sortes de contrats d'échange, par exemple : 1° l'échange proprement dit, marchandise contre marchandise; 2° l'échange d'un objet contre de l'argent, ou la *vente ;* 3° l'échange de l'*usage* d'un objet contre de l'argent, ou le *louage* des choses mobilières ou immobilières; 4° l'échange de *services* particulièrement physiques contre de l'argent, ou la *location de services*; 5° l'échange de *services* particulièrement intellectuels contre de l'argent, comme le *mandat onéreux*; 6° l'échange de l'usage de l'argent, avec transfert de la propriété, contre restitution *in specie*, ou le *prêt à intérêt*.

Les législations positives distinguent encore entre les contrats *unilatéraux* et *synallagmatiques*, ces derniers renfermant toujours une condition résolutoire qui ne se présume pas dans les premiers; les contrats *commutatifs* et *aléatoires;* les contrats *principaux* et les contrats *accessoires*, tels que le gage, l'hypothèque, le cautionnement, lesquels contrats ne peuvent jamais exister seuls comme les contrats principaux, et dépendent de ces derniers. Les contrats *solennels* et *consensuels*, pour la validité desquels il faut, lorsqu'il s'agit de contrats *solennels* (tels que le contrat de *mariage*, le contrat de *donation*, le contrat d'*hypothèque*), des formalités sacramentelles ou solennités; et lorsqu'il s'agit de contrats *consensuels*, le simple consentement des parties, indépendamment de toute solennité (la vente, par exemple).

On distingue enfin entre les contrats *nommés* et les *contrats innommés*, mais cette distinction n'a pas d'utilité pratique. On remarquera toutefois que les contrats *innommés*, c'est-à-dire ceux qui n'ont aucune dénomination propre, ne sont soumis qu'aux conditions générales pour tous les contrats, tandis que les contrats *nommés* sont gouvernés par les règles communes à tous les contrats et par certaines règles qui leur sont spéciales.

Règles communes à tous les contrats. — Les règles communes à tous les contrats sont relatives au consentement, à la capacité des parties contractantes, à l'objet et à la matière des contrats, à la cause, à l'effet des obligations, à l'obligation de donner, à celle de faire ou de ne pas faire, aux dommages et intérêts résultant de l'inexécution de l'obligation, à l'interprétation des conventions, à l'effet des conventions à l'égard des tiers, aux obligations conditionnelles, à terme, alternatives, facultatives, solidaires, divisibles et indivisibles, avec clause pénale, à l'extinction, enfin, des obligations, ce qui comprend douze cas : le payement, la novation, la remise volontaire, la compensation, la confusion, la perte de la chose, la nullité ou la rescision, la condition résolutoire, la prescription libératoire, le terme, la mort du créancier ou du débiteur dans certaines circonstances, et le consentement contraire.

Règles spéciales pour certains contrats. — Les règles spéciales pour certains contrats concernent les contrats de donation entre vifs, de mariage, de vente, d'échange, de louage, de société, de prêt, de dépôt et sequestre, les contrats aléatoires, de rente viagère, de mandat, de cautionnement, de nantissement, d'antichrèse, les transactions, le contrat d'hypothèque.

Fin des rapports juridiques résultant des contrats. — Les obligations résultant des contrats peuvent cesser par un changement qui survient soit dans l'état des *personnes* contractantes, soit dans l'état de l'*objet*, soit dans les *conditions* sous lesquelles la convention a été conclue. Le rapport conventionnel cesse, par exemple, quand l'état de l'une des *personnes* subit un changement qui anéantit une condition essentielle du contrat, mais les effets de droit produits antérieurement conservent leur force juridique. Le rapport conventionnel cesse quand l'*objet* du contrat est ou physiquement impossible, ou illicite. La perte de la chose est supportée par le propriétaire, sauf le recours envers les personnes qui en sont la cause volontaire. Le rapport conventionnel peut cesser enfin par un changement survenu dans l'état des *conditions* :

par la réalisation, par exemple, d'une condition *résolutoire*.

Preuve des obligations. — Il ne suffit pas qu'un droit existé, il faut encore qu'il puisse être prouvé aux yeux de la justice. Les législations positives n'ont généralement pas abandonné le choix des preuves et la question de leur suffisance à l'arbitraire des juges. On appelle *preuve*, dans le langage juridique, tout fait que la loi ordonne ou permet aux juges de regarder comme démontrant l'existence d'un autre fait. Une ancienne maxime du droit met la preuve à la charge du demandeur ; cependant, lorsque le fait qui sert de fondement à la demande a été prouvé par le demandeur, si le défendeur oppose quelque autre fait comme moyen de défense, c'est à celui-ci de faire la preuve à son tour. On peut résumer cette double règle en disant que le demandeur est obligé de prouver tout ce qu'il faut pour que le droit existe ; le défendeur, tout ce qu'il faut pour que le droit, qu'on suppose avoir existé, soit éteint, ou n'ait jamais existé.

Pour qu'un fait allégué soit admis en preuve, il faut : 1° que ce fait soit de nature à influer ; sur la décision du procès ; 2° qu'il soit possible ; 3° que la preuve elle-même en soit possible également.

Division des preuves. — Bentham a distingué entre les preuves *préconstituées* et les preuves *casuelles*. Les premières, suivant lui, sont celles que la loi indique d'avance aux citoyens, en les avertissant qu'elle n'aura foi que dans celles-là. Les preuves *casuelles* sont celles dont la loi se contente, dans les cas où la preuve préconstituée n'était pas possible. Ainsi la preuve *préconstituée* peut être exigée dans les contrats ; elle consiste dans les écrits soit publics, soit privés. Quant à la preuve *casuelle*, la justice est bien obligée de s'en contenter dans les délits et les quasi-délits, car, en pareille matière, il y a nécessité pour les tribunaux d'accepter les preuves quelconques que le hasard leur place sous la main. La preuve *préconstituée*, indépendamment de ce qu'elle offre un degré particulier de certitude, a encore l'effet de prévenir les procès. Les contractants savent, en effet, à l'avance, quelles formalités ils doivent remplir

pour convaincre les juges, et ils sont informés qu'en dehors de ces formalités leur plainte serait repoussée,

Les législations positives réglementent généralement les preuves *préconstituées*, elles les subordonnent à des conditions, elles tracent d'avance au juge des régles de conviction, lui ordonnent de croire ou de ne pas croire et lui défendent d'admettre les moyens probatifs autres que ceux admis par la loi. Mais les preuves *casuelles* ne peuvent pas être circonscrites par le législateur. Ne pouvant être admises que dans les cas où la preuve *préconstituée* n'est pas praticable, le principe le plus sage est de s'en rapporter à la prudence des magistrats, de ne rejeter aucun genre de preuves sous prétexte qu'il serait sujet à des erreurs, de n'en imposer aucun non plus comme devant emporter conviction légale, mais de les admettre tous, sauf à en discuter le mérite.

La législation de la France n'a point complétement adopté le principe de la division des preuves en *préconstituées* et *casuelles*. Le code Napoléon admet et traite successivement comme un moyen de preuve : la preuve littérale, qui comprend le titre authentique et l'acte sous-seing privé; la preuve testimoniale; les présomptions, dont les unes sont établies par la loi, et les autres sont abandonnées aux lumières et à la prudence du magistrat; l'aveu de la partie, qui est la plus probante, mais que la loi repousse lorsqu'il s'agit de questions dans lesquelles la simple volonté ne saurait être admise pour terminer le litige; le serment. De toutes ces preuves, à l'exception de l'aveu, celle qui a évidemment la supériorité est la preuve par écrit, parce qu'elle garantit aux parties, d'une manière plus certaine, l'existence de leurs droits.

Intervention de l'État dans les contrats. — La matière des contrats est dominée toute entière par le principe de la liberté individuelle, que les législations modernes ont consacré de la manière la plus complète. La volonté des parties contractantes est, en général, la seule raison de droit et la principale règle d'interprétation pour les conventions. L'État ne doit intervenir, en matière de contrat, que pour prescrire les

formes qui doivent être observées, en laissant le *fond* au libre arbitre des contractants. Cette mission de l'État n'a cependant pas été admise partout, et c'est en se fondant sur la prétendue nécessité de faire intervenir la puissance publique dans certaines relations d'ordre exclusivement privé, que différentes législations ont, par exemple, limité le taux de l'intérêt dans le prêt d'argent. La connaissance et l'application de principes plus sains et véritablement conformes à la nature indépendante de l'homme, feront revenir à cette idée, qu'en fait de relations privées, l'État doit laisser aux individus toute leur liberté, pourvu que l'exercice de cette liberté ne soit nuisible ni à l'ordre public ni aux bonnes mœurs [1].

[1] Voir AHRENS, *Cours de Droit naturel*, 1860, p. 384 à 420.

CHAPITRE V.

LE DROIT COMMERCIAL.

Le Droit commercial. — Le commerce. — Le commerce intérieur. — Son étendue. — Qualités qui influent sur la demande. — Utilité directe. — Utilité indirecte. — La valeur. — Frais de production. — Règles générales relatives à la valeur. — Comment se mesure la valeur. — Le prix. — Le prix courant. — L'offre et la demande. — Le prix de revient. — Notions sur la monnaie. — Le billet de banque. — Ses caractères essentiels. — La lettre de change. — Moyens nécessaires du commerce intérieur. — Le cabotage. — Évaluation de la circulation commerciale à l'intérieur. — Octrois. — Institutions créées en vue du commerce intérieur. — Bourses de commerce. — Les effets publics. — La rente : rente perpétuelle ; rente viagère. — Agents de change et courtiers. — Opérations des banques. — Banques de dépôt. — Banques à billets. — Le commerce extérieur. — La liberté du commerce extérieur. — Le système mercantile. — Le système protecteur. — Les douanes. — Arguments invoqués à l'appui d libre-échange. — Le Zollverein. — Valeurs actuelles et valeurs officielles. — Commerce général. — Commerce spécial. — Le transit. — Les entrepôts. — Matières traitées dans un cours de Droit commercial. — Droit commercial maritime.

Le Droit commercial. — Le *Droit commercial* est l'ensemble des règles relatives à la validité et aux effets des négociations commerciales, ainsi qu'au jugement des contestations qui peuvent en résulter. Exclusivement applicable aux seuls actes commerciaux, il présente, dans sa spécialité, des dispositions parfois rigoureuses, mais commandées par les exigences du commerce. Ces exigences sont : la *bonne foi*, le *besoin de célérité* et le *crédit* [1].

[1] Les sources du Droit commercial sont le code de commerce et les lois ou règlements commerciaux ; le Droit commun répandu dans les autres codes ; les

Le Commerce. — On donne le nom de *commerce* aux diverses négociations qui ont pour objet d'opérer et de faciliter les échanges des produits de la nature ou de l'industrie, à l'effet d'en tirer quelque profit. Le *commerce* consiste, en effet, dans les divers actes et négociations qui ont pour objet de *réaliser des bénéfices*, en opérant ou en facilitant les échanges des produits de la nature ou de l'industrie.

Différentes locutions se présentent ici. Lorsqu'on s'occupe de commerce on entend parler de *fabricants*, de *marchands*, de *négociants*, de *banquiers* et d'*artisans*.

Les *fabricants* sont des commerçants qui revendent sous une forme nouvelle la matière qu'ils ont achetée.

Les *marchands* achètent et revendent soit en gros, soit en détail. En Angleterre les commerçants, même les plus éminents, n'ont pas d'autre qualification que celle de marchand (*merchant*). En France on a imaginé le mot de *négociant* pour distinguer le haut commerce, et pour désigner ceux qui ne se regardent pas comme bornés à leur magasin de marchandises. Ainsi, celui qui ne se pourvoit qu'en fabrique ou aux sources, qui n'est dans la ville que vendeur, et non acheteur, est le *marchand;* celui, au contraire, qui spécule, achète et vend, indifféremment au dehors et au dedans, en première et en seconde main, est *négociant*.

Les *banquiers* sont les commerçants qui font le commerce d'argent et du papier de crédit.

Quant à l'*artisan*, c'est l'ouvrier qui loue son industrie en tra-

usages du commerce. Les tribunaux de commerce doivent donc juger les questions particulières qui se présentent devant eux, suivant leur conviction, d'après les termes et l'esprit de la loi commerciale, et, en cas de silence de la part de cette loi, d'après le droit commun et les usages commerciaux. Bélime fait remarquer, avec raison, que le droit commercial est le plus coutumier de tous, et il ajoute que le droit civil doit en être considéré comme la base. Le droit commercial ne se compose, il est vrai, que d'un certain nombre d'exceptions aux règles ordinaires. L'esprit de ces exceptions est, en général, de hâter la conclusion des procès, de diminuer les frais, de simplifier les preuves, d'accorder plus à la bonne foi qu'à la subtilité des principes et de faciliter la transmission des valeurs. *Philosophie du Droit*, édit. 1855, t. I, p. 452. Voir aussi mon *Précis de Droit commercial*, 2e édit., 1866, p. 1 et 2.

vaillant soit dans son domicile, soit au dehors, sur commande et sur des matières premières qui lui sont remises.

On appelle *marchandises* tout objet mobilier dont les marchands font trafic, mais qui n'est pas consommé par le premier usage. On donne le nom de *denrées* à tout ce qui se vend pour la nourriture et l'entretien des hommes et des animaux.

Y a-t-il des pays plus spécialement agricoles, commerçants ou manufacturiers, les uns que les autres?

On a dit, en jetant les yeux sur la carte, que la France est plus particulièrement agricole, la Hollande commerçante, l'Angleterre manufacturière. Cette appréciation est inexacte. De nos jours il n'est pas de nation civilisée qui ne s'efforce d'exceller dans l'une ou l'autre de ces trois industries.

On peut considérer le commerce sous deux points de vue : le *commerce intérieur* et le *commerce extérieur*.

Commerce intérieur.— Le commerce intérieur embrasse dans sa vaste sphère l'ensemble des transactions de toute nature qui interviennent entre les individus d'une même nation. Il a pour but de satisfaire à tous les besoins réels ou factices de la population, depuis la subsistance de chaque jour, jusqu'aux exigences les plus exagérées de la mode et du luxe.

Son étendue. — Le commerce intérieur est le plus grand mouvement de la richesse publique qui puisse exister dans un pays. Si l'on songe, en effet, au mouvement considérable d'affaires qui a lieu, chaque année, dans un pays entre les habitants; si l'on considère qu'il n'est pas, pour ainsi dire, d'objet qui, avant d'arriver à la consommation, ne passe par trois ou quatre intermédiaires, et ne donne ainsi lieu à plusieurs opérations commerciales; si on ajoute à ces achats et à ces ventes effectives, les opérations de banque et des institutions de crédit, qui sont les auxiliaires du commerce, on reconnaîtra toute l'étendue que comporte le commerce intérieur d'une nation.

Le commerce intérieur a pour effet une circulation perpétuelle de marchandises de toutes sortes, dont l'abondance est proportionnée dans chaque lieu à la demande des consom-

mateurs, et dont les prix se règlent selon les quantités disponibles.

Il comprend les ventes en gros et en détail dans les marchés, halles, boutiques, magasins : 1° des produits de l'agriculture du pays; 2° des produits de l'industrie manufacturière et des arts et métiers.

Qualités qui influent sur la demande. — Les qualités qui influent sur la demande des consommateurs sont l'*utilité* et la *valeur*. L'*utilité* est la qualité qu'ont les choses de pouvoir satisfaire nos besoins et nous servir, de quelque manière que ce soit, fût-ce même pour la satisfaction de notre vanité ou de nos caprices.

L'*utilité* est essentiellement *relative*, et, de plus, *variable* selon les lieux ou les circonstances.

Utilité directe. — Utilité indirecte. — L'utilité est *directe*, lorsque la chose qui en est douée peut être immédiatement appliquée à nos besoins.

Elle est *indirecte*, lorsque la chose qui en est douée ne pouvant nous satisfaire elle-même, doit nous servir à nous procurer, par un échange, ce que nous désirons. Ainsi un morceau de pain est doué d'une utilité directe; une pièce de monnaie est douée d'une utilité indirecte.

C'est la *demande* qui constate l'utilité.

La valeur. — La *valeur* est la qualité qu'ont les choses douées d'utilité de pouvoir être échangées contre d'autres choses utiles. Les éléments de la *valeur* sont l'*utilité*, la *rareté* et l'*élévation des frais de production*. Sans l'*utilité* personne ne demanderait la chose qui en serait dépourvue, parce qu'elle ne répondrait à aucun besoin.

Si la chose répondant à un besoin, ou pouvant satisfaire un désir n'était pas *rare*, si elle était à la portée de chacun, personne ne serait disposé à faire un sacrifice pour se la procurer.

Enfin il est nécessaire que la chose répondant à nos besoins *ait coûté des frais de production*. Plus ces frais seront élevés, plus cette chose sera rare et plus elle aura de valeur ; car ce qui ne coûte que peu à obtenir se donne pour peu.

Frais de production. — On entend par *frais de production*, les dépenses qu'exige le payement des instruments de travail et des hommes qui ont travaillé.

Les producteurs et les consommateurs n'ont pas le même point de vue sur l'utilité et sur la valeur. Ils tombent généralement d'accord sur l'*utilité*, en ce sens que les producteurs n'offrent sur le marché, et que les consommateurs n'achètent que les choses utiles. Mais lorsqu'il s'agit de la *rareté*, leur point de vue varie. Le producteur aime la *rareté* des produits, parce qu'elle lui permet de vendre plus cher; le consommateur la redoute, parce qu'elle l'expose à payer moins bon marché.

Règles générales relatives à la valeur. — Les économistes enseignent les principes généraux suivants relativement à la valeur : 1° Toute valeur est l'égale de celle qui est donnée en échange.

2° Pour qu'une valeur soit réelle, il faut que ce soit une valeur reconnue. Si, par exemple, voulant échanger ma maison, l'on ne m'offre que 30,000 fr., c'est qu'elle n'est reconnue bonne à être échangée que pour la valeur de cette somme, quelle que soit mon appréciation plus ou moins ambitieuse.

3° La valeur est essentiellement relative et variable; elle change d'un lieu à un autre, d'un temps à l'autre; les éléments politiques influent surtout sur ses variations.

Comment se mesure la valeur. — La mesure de la valeur d'une chose se trouve dans l'échange que l'on fait de cette chose contre une autre, suivant la règle que, dans le même temps et dans le même lieu, les valeurs se mesurent entre elles, l'une par l'autre. Pour connaître la valeur de la première, il faut donc connaître celle de la seconde.

Le prix. — Le prix courant. — Le *prix* est le représentant de la valeur. Il ne faut pas le confondre avec elle. La valeur est la qualité qu'ont les choses douées d'utilité de pouvoir être échangées; le *prix*, au contraire, est la mesure en monnaie de la valeur actuelle des choses, déterminée par l'échange.

Le *prix courant* est la quantité de monnaie pour laquelle on trouve couramment sur le marché à vendre ou à acheter un produit. Il est déterminé par le concours de l'acheteur et du vendeur débattant entre eux leur prétention, et par les frais de production.

L'offre et la demande. — On entend par l'*offre et la demande*, le concours qui s'établit entre les vendeurs et les acheteurs d'un produit. Les vendeurs offrent ce qu'ils veulent échanger; les acheteurs demandent ce dont ils ont besoin. Le résultat de cette lutte est le prix du marché, le *prix courant*. Il en résulte que l'élévation de ce prix est en raison directe de la demande, et en raison inverse de l'offre. Ainsi lorsqu'une marchandise s'offre à dix acheteurs, elle coûte peu, son prix est bas; au contraire, lorsque dix acheteurs demandent cette marchandise, le prix est haut.

L'intensité de l'offre et de la demande est sujette aux plus grandes variations, suivant l'état de la fortune générale, la nature des produits, les caprices de la mode, l'inquiétude ou la sécurité des esprits.

Le prix de revient. — Le *prix de revient*, autrement nommé *prix réel*, *originaire*, *naturel*, est le prix qu'a le produit en sortant des mains du producteur. Ses éléments sont les frais de production, qui comprennent le salaire ou la rétribution des entrepreneurs et des ouvriers, l'intérêt des capitaux, les impôts payés à l'État, etc.

Notions sur la monnaie. — La monnaie est une marchandise qui a une valeur échangeable, et qui, équivalent universel, est l'instrument auquel les hommes ont recours pour faciliter les échanges. Cependant on ne se sert pas exclusivement de la monnaie dans les échanges. On recourt encore à des signes représentatifs qui ne sont que des titres n'ayant aucune valeur par eux-mêmes. Mais ces titres donnent à ceux qui les possèdent le droit de se faire payer une somme déterminée [1]. Tels sont les billets de banque et les lettres de change.

[1] Les notions fort sommaires placées ici relativement aux qualités qui influent sur la demande, à l'utilité directe et indirecte, à la valeur, aux frais de pro-

Le billet de banque. Ses caractères essentiels. — Le billet de banque est un signe représentatif de la monnaie, n'ayant aucune valeur intrinsèque, mais qui, pouvant être échangé contre des espèces métalliques aussitôt qu'il est présenté à la banque qui l'a émis, et entre quelles que mains qu'il se trouve, est un instrument de circulation assez commode pour être recherché par tout le monde. Il est payable au porteur, à vue, c'est-à-dire à présentation. Il tire sa valeur de la certitude de pouvoir le convertir à volonté en monnaie; et comme il circule jusqu'à ce qu'il soit tellement usé qu'il ne puisse plus rendre de service, il diminue l'emploi des métaux précieux et ménage leur valeur intrinsèque.

La lettre de change. — La lettre de change est un ordre écrit de payer à un tiers, ou à son cessionnaire une somme déterminée, à lieu et à jour fixes. La lettre de change est employée dans tous les États civilisés, et protégée par toutes les législations. Elle dispense de transporter réellement les capitaux en argent, et permet à ceux qui y figurent soit comme *tireurs*, soit comme *preneurs* ou *porteurs*, soit comme *tirés*, de réaliser un bénéfice résultant de l'économie de temps ou de transport. Il est nécessaire que la lettre de change soit tirée d'un lieu sur un autre; qu'elle soit datée; que le tireur soit en relations d'affaires avec le tiré, au plus tard au moment de l'échéance; que la valeur fournie, qui est la cause de la lettre, soit énoncée dans son texte, que les endossements soient motivés, datés et signés.

Entourée de toutes ces conditions, la lettre de change circule avec une facilité extrême, de mains en mains, par le moyen de l'endossement. Elle est une vraie marchandise, ayant son prix courant et ses mouvements de hausse ou de baisse. Trois cir-

duction, à la mesure de la valeur, au prix, au prix courant, à l'offre et à la demande, au prix de revient et à la monnaie, n'appartiennent pas au Droit commercial mais à l'économie politique. Leurs rapports avec le Droit commercial justifient toutefois cette courte digression. J'ai développé ces questions dans mes *Éléments de Droit public et d'Économie politique*. Le *Traité d'Économie politique, sociale et industrielle* de M. Joseph Garnier (6e édition 1868) est le meilleur livre pratique que l'on puisse consulter à cet égard.

constances peuvent influer sur sa valeur : le plus ou moins de confiance que la lettre de change sera exactement payée; l'éloignement plus ou moins grand de l'échéance, c'est-à-dire de l'époque du payement; l'éloignement plus ou moins grand du lieu où la lettre sera payée.

Une sanction sévère fait de l'usage de la lettre de change l'un des actes les plus sérieux par ses résultats.

Le défaut de payement peut entraîner une faillite immédiate et toutes les voies de droit sur les biens du débiteur. La lettre de change rend ceux qui la tirent justiciables des tribunaux de commerce, qui jugent de la manière la plus rigoureuse et la plus expéditive [1].

Moyens nécessaires du commerce intérieur. — Les moyens nécessaires du commerce intérieur sont les foires, les bazars, les marchés de toutes espèces, les transports par les grandes routes, les chemins vicinaux, les chemins de fer, la navigation des canaux, des rivières et des fleuves, les transports par le cabotage.

Le cabotage. — Le *cabotage* désigne la navigation côtière du port d'une nation à un autre port de la *même nation*.

En France on distingue entre le *grand cabotage*, qui s'exerce d'un port de telle mer à un port de telle *autre mer*, ou réciproquement. Par exemple le cabotage qui s'exercerait d'un port français sur l'Océan à un port français sur la Méditerranée. Et le *petit cabotage*, qui s'exerce sur le littoral de la *même mer*.

Le petit cabotage est de beaucoup le plus considérable. Sa part, en France, est de 95 % du mouvement total du commerce intérieur. Il s'accroît par l'ouverture des canaux intérieurs et des chemins de fer. Les commerçants, en effet, préféreront toujours les voies de communication intérieure aux longs circuits qu'exige le grand cabotage.

[1] Sur la *lettre de change*, voir : BÉGANE, *Questions sur les sociétés et la lettre de change*, 1846; BÉDARRIDE, *De la lettre de change, des billets à ordre et de la prescription*, 1862; NOUGUIER, *Des lettres de change et des effets de commerce en général*, 2e édit. 1851; PERSIL, *Traité de la lettre de change*, 1837; FŒLIX, *Des lettres de change et billets à ordre d'Angleterre*, etc., 1835.

Aujourd'hui pour conduire des marchandises de Bordeaux à Cette, on ne passe plus par le détroit de Gibraltar. L'inauguration du chemin de fer de Bordeaux à Cette a porté un coup terrible au grand cabotage, et on peut s'attendre à le voir complétement disparaître.

Évaluation de la circulation commerciale à l'intérieur. — On ne peut évaluer l'importance de la circulation commerciale à l'intérieur que par des moyens indirects : par exemple, par les relevés publiés par les compagnies de chemins de fer, par les états du cabotage, par le chiffre des marchandises transportées sur les fleuves et les canaux, et enfin par les registres de l'octroi.

Octrois. — Les *octrois* sont des droits particuliers que les villes et les communes sont autorisées à établir sur certains objets destinés à la consommation de leurs habitants, pour subvenir aux dépenses qui sont à leur charge ; ce sont des impôts de consommation locale. Ils portent ordinairement sur les boissons et liquides, les comestibles, les combustibles, les fourrages et les matériaux.

L'existence des octrois a été l'objet de vives critiques. Ces taxes sont, en effet, injustes et inégales, parce que les contribuables ne consomment pas proportionnellement à leurs revenus, et parce que les objets de consommation ne sont pas taxés avec une justice proportionnelle. Les impôts de consommation nécessitent, d'ailleurs, des moyens de perception très-coûteux, qui absorbent une grande partie de l'impôt, et sont en même temps généralement vexatoires. Autrefois des douanes étaient posées aux frontières de chaque province de la France, ou même de chaque baronie, pour lever l'impôt au profit du seigneur ou du chevalier. Aujourd'hui ce sont les employés de l'octroi qui veillent aux portes des villes, et qui arrêtent voyageurs et marchandises.

En Belgique on s'est trouvé fort bien de remplacer l'octroi par un impôt sur les loyers, que les habitants payent en même temps que leurs autres contributions [1].

[1] Voir sur les octrois, BRAFF, *Des octrois municipaux*, 1857; CHARPILLET,

Institutions créées en vue du commerce intérieur. — Les *bourses de commerce* et les *banques* sont des institutions créées en vue du commerce intérieur.

Bourses de commerce. — On donne le nom de *bourse* à la réunion qui a lieu, sous l'autorité du gouvernement, à heure fixe, dans des villes et dans un local déterminés, de tous les commerçants, banquiers, agents de change, courtiers, capitaines de navires, pour se livrer à toutes espèces d'opérations, ventes et achats de marchandises, ventes de rentes sur l'État, négociations tant des effets publics que des lettres de change, billets, actions dans les entreprises, et autres papiers de commerce.

Les *bourses* sont des lieux de rendez-vous où les commerçants peuvent se rencontrer commodément, à jour et à heure fixes, traiter ensemble sur le pied de l'égalité, et s'entourer des conseils des personnes qu'ils connaissent. Elles fournissent, de plus, un moyen de constater le cours du prix courant des effets publics et des marchandises; enfin, c'est à la bourse que le commerçant peut être plus facilement et plus certainement mis au fait de toutes les nouvelles publiques, qui intéressent si vivement les spéculations commerciales.

Le résultat des négociations et des transactions qui s'opèrent dans la bourse détermine le cours du change, des marchandises, du prix des transports par terre ou par eau, etc. Ces divers cours sont constatés par les agents de change et par les courtiers. Les résultats de cette constatation sont, en ce qui concerne les effets publics, portés à la connaissance de tout le monde et publiés.

Les effets publics. — On donne le nom d'*effets publics* d'abord à certaines créances contre l'État. Ainsi les rentes perpétuelles et les rentes viagères sur l'État, sont des *effets publics*.

De l'administration des octrois municipaux, 1855; DARESTE, *Code des octrois municipaux*, 1840; BARILLON, *Suppression des octrois*, 2e édit., 1862; GUILLET, *Abolition des octrois, ou nécessité d'établir le libre-échange entre les villes et les campagnes*, 1865.

On range encore parmi les *effets publics* les actions de la Banque de France et des chemins de fer [1].

La rente : rente perpétuelle ; rente viagère. — On appelle *rente* un droit à percevoir, à certaines époques périodiques, une somme d'argent qui est l'intérêt d'un capital. La rente est *perpétuelle* ou *viagère*. La *rente perpétuelle* est celle qui doit être servie au créancier et à ses héritiers, tant que celui qui sert la rente n'a pas remboursé le capital. Or celui à qui la rente est due ne peut exiger le remboursement, tant que la rente lui est fidèlement servie. La *rente viagère* est celle qui s'éteint par la mort du créancier de la rente. Mais, comment expliquer que l'État puisse être débiteur d'une *rente perpétuelle*? Par les emprunts que l'État se trouve obligé de contracter à certaines époques. Il devient alors débiteur de rentes perpétuelles dont on ne peut lui demander le remboursement, tant qu'il paye avec exactitude.

On appelle *Grand Livre de la dette publique*, le registre sur lequel sont consignés les titres des créanciers de l'État. Le *transfert* d'une rente est l'opération par laquelle le créancier de l'État cède à une autre personne ses droits à la rente perpétuelle. Cette cession est un moyen commode de rentrer dans son capital sans demander le remboursement de la rente, ce qui ne peut se faire. Elle pourra s'opérer à des conditions plus ou moins avantageuses, suivant le taux plus ou moins élevé des effets publics. Le taux des effets publics est le prix, variable suivant les circonstances et les temps, qu'il faut payer pour acheter la cession d'une rente sur l'État, ou d'une action de chemin de fer.

Quant à la *rente viagère* sur l'État, ce n'est autre chose que les pensions de retraite payées par l'État aux anciens fonctionnaires ou à leurs veuves pendant le courant de leur vie [1].

[1] Sur les Bourses de commerce, fonds et effets publics, voir : BÉDARRIDE, *Des bourses de commerce, agents de change et courtiers*, 1862 ; COFFINIÈRES, *De la Bourse et des spéculations sur les effets publics*, 1824 ; FRÉMERY, *Des opérations de Bourse*, 1833.

[2] Voir MÉNANT, *Des rentes en droit romain et en droit français*, 1860 ; LEFEBVRE, *De l'emploi et du remploi en rentes sur l'État*, 1864.

Agents de change et courtiers. — Les agents de change et les courtiers sont des agents intermédiaires du commerce, créés pour faciliter les marchés, rechercher les choses à vendre, les offrir aux acheteurs et procurer aux vendeurs l'écoulement de leurs marchandises.

Les agents de change sont ceux d'entre ces intermédiaires, qui font plus particulièrement le courtage des effets publics et des lettres de change.

Les courtiers sont ceux qui s'occupent de la vente des marchandises ou de quelques transactions accessoires [1].

Opérations de banque. — Nous avons dit qu'on donne le nom de *banquiers* à ces commerçants dont la profession consiste à vendre ou à acheter, dans une place, la faculté de disposer de sommes d'argent payables dans une autre place. Les opérations des banquiers ont lieu lorsque :

1° Par *spéculation*, le banquier vend ou achète dans une place des créances ou de la monnaie payables dans une autre place.

2° Par *commission*, lorsqu'il reçoit de la monnaie ou des titres de créances commerciales pour effectuer des payements au nom d'un autre, ou pour remettre à la disposition d'une autre personne les fonds qu'il a reçus.

3° Lorsqu'il ouvre un crédit à d'autres personnes.

Banques de dépôt. — **Banques à billets.** — La *banque de dépôt* est une banque qui reçoit en dépôt des sommes pour le montant desquelles le banquier donne, sur ses livres, une inscription de créance que le déposant pourra céder, par des voies extrêmement simples et économiques, à un autre individu qui aura le même droit. Le billet que l'on a entre les mains à son équivalent en numéraire dans les caisses de la banque. La *banque à billets* est celle qui émet des billets que le banquier s'oblige à convertir en monnaie à la première réquisition du porteur, sans délai ni conditions [2].

[1] RONDONNEAU, *Manuel des agents de change et des courtiers de commerce*, 1811. Voir aussi l'ouvrage déjà cité de M. Bédarride.

[2] Consulter sur les Banques : COQUELIN, *Le Crédit et les Banques*, 2e édit.,

Le commerce extérieur. — On entend par *commerce extérieur* l'ensemble des opérations qui consistent, soit à acheter dans les pays étrangers des denrées ou marchandises pour les porter dans un pays déterminé : ce qu'on appelle *importation ;* soit à acheter dans ce pays déterminé des marchandises ou des denrées, pour les vendre à l'étranger : ce qu'on appelle *exportation*. C'est le commerce extérieur qui établit des relations pacifiques et mutuellement bienfaisantes entre les nations et les contrées les plus éloignées ; en poussant à l'échange de leurs produits, il provoque également l'échange des idées. L'histoire de ses vicissitudes est, sous beaucoup de rapports, l'histoire de la civilisation elle-même.

Liberté du commerce extérieur. — L'expression de *liberté du commerce extérieur* a deux significations. On entend d'abord, par cette locution, la liberté offerte à tous les étrangers de s'établir et de faire le commerce dans un pays, sur le même pied et avec les mêmes avantages que les nationaux. On désigne encore par ces mots la liberté d'importer ou d'exporter des denrées et marchandises étrangères, sans les frapper de droits de douane et sans les soumettre à des prohibitions.

La liberté du commerce extérieur entendue dans le premier sens est admise généralement. Les gouvernements intelligents comprennent qu'il est de l'intérêt de tous les peuples d'attirer les étrangers pour les engager à importer leur industrie, et pour ouvrir des débouchés aux produits de leurs nationaux. En France, sous ce premier point de vue, le commerce extérieur est libre, et même favorisé. Aucune restriction ne gêne les commerçants étrangers.

Mais il n'en est pas de même quant à la liberté d'importation

1850 ; Courcelle-Seneuil, *Traité théorique et pratique des opérations de Banque*, 4e édit. 1864 ; Péreire, *Principes de la constitution des banques et de l'organisation du crédit*, 1865 ; Rolland, *Les Banques d'Allemagne, de Belgique, de Suisse et d'Italie*, 1858 ; Van-Halle, *Considérations sur les crises financières et sur la législation anglaise concernant les banques de circulation* (La Haye, 1858) ; Rey de Foresta, *Des chèques et des banques de dépôt*.

et d'exportation. Les nations européennes ont soumis cette liberté à des restrictions plus ou moins sévères, suivant l'influence de certaines considérations politiques et économiques.

Le système mercantile. — On désigne par *système mercantile*, un système économique qui consiste à considérer les métaux précieux comme la richesse par excellence, et à proclamer qu'on ne saurait trop en accumuler dans un pays. Puisque c'est l'or et l'argent qui sont le nerf de la guerre et des négociations; puisqu'ils commandent la production et le travail; puisque les trésors métalliques sont la plus réelle richesse, il convient de développer la production indigène, afin d'avoir beaucoup à vendre, et de favoriser le commerce d'exportation, afin de faire rentrer beaucoup de monnaies et d'accumuler l'or et l'argent sur son territoire. Suivant ce système, une nation est d'autant plus riche que, lorsque faisant la balance de son commerce et trouvant un chiffre d'exportation supérieur à celui des importations, il lui reste un excédant en monnaies plus élevé. Elle peut dire alors que la balance lui est favorable. Ce système, dont les plus célèbres interprètes ont été, en France, Sully et Colbert, porte aussi le nom de *système de la balance du commerce*.

Le système protecteur. — On donne le nom de *système protecteur* à l'ensemble des obstacles apportés à l'entrée des produits étrangers pour favoriser et pour protéger le travail national.

Les douanes. — On nomme *douanes* l'administration publique chargée de faire payer des droits fixés par des tarifs régulièrement établis sur les marchandises qui y sont désignées, soit à l'exportation, soit à l'importation.

Les droits de douane sont un supplément de prix ajouté à la marchandise étrangère, pour que la consommation nationale la paye aussi cher et souvent plus cher, à qualité égale, que la même marchandise ou denrée fabriquée dans son pays. La *contrebande* est l'exportation de denrées ou marchandises faite en fraude des droits établis. Elle est condamnable parce qu'elle accoutume les hommes qui s'y livrent à violer la loi, et

parce qu'elle établit une inégalité de frais injuste pour les mêmes produits [1].

Le système mercantile ou protecteur a été condamné par la plupart des économistes, parmi lesquels on doit citer Adam Smith, J. B. Say et Rossi. Ces économistes ont soutenu vivement la théorie de la liberté du commerce extérieur, connue sous le nom de *libre-échange*.

Arguments invoqués à l'appui du libre-échange. — Le *libre échange* provoque dans l'intérieur d'un pays une production considérable, qui n'aurait pas lieu sans lui, car l'importation des produits étrangers procure nécessairement des exportations : un vaisseau qui importe ne repartira pas sans chargement; il voudra gagner son retour.

Le commerce extérieur permet, de plus, de se procurer certains produits que nous ne pourrions créer sans de grandes peines, et qui seraient d'une cherté infinie. En donnant des produits nationaux qui ne nous ont pas coûté beaucoup de frais de production, pour des produits étrangers dont la fabrication nous aurait coûté très-cher, nous faisons donc de nos moyens un emploi plus avantageux, et nous ne consommons, en réalité, que ce que produisent nos capitaux, notre industrie et nos terres. Le commerce extérieur n'est donc qu'un procédé différent pour produire chez soi, et un procédé plus économique.

Certaines productions, telles que les objets de luxe, n'ont de débouchés que par l'exportation; enfin il y a des produits que nous ne pourrions obtenir à aucun prix chez nous, quelque grande que soit notre habileté agricole et manufacturière : les produits équinoxiaux, par exemple.

Chaque pays est dans des conditions de production particulières qui dérivent de son sol, de son climat, de tous ses carac-

[1] Voir le *Code des douanes* de Bourgat, 2e édit., 1848, avec les suppléments par Delandre; le *Traité pratique des douanes* de Delandre, 1858; le *Code des Douanes* de Dujardin Sailly, 1818; le *Nouveau dictionnaire de la législation des Douanes et de la navigation maritime*, de Dumesnil. Voir, au point de vue de l'histoire, *Les Douanes françaises, essai historique*, par H. Bacquès.

tères physiques, et en vertu desquelles toutes espèces de produits y exigent moins de frais que dans toute autre contrée.

Tel pays a été doté par la Providence de mines d'or et d'argent plus abondantes que partout ailleurs; tel autre, de précieux vignobles; celui-ci a la supériorité dans la production du fer, celui-là dans celle des bois de construction. Que chacun s'adonne donc au travail le plus profitable, et que, par l'échange, tous se fassent part réciproquement des avantages qu'ils en retirent. Il résulte de ces considérations que le commerce extérieur est avantageux à toutes les nations à la fois; que l'abolition des barrières douanières produirait une immense consommation favorisée par l'abondance et le bon marché; il en résulte surtout que, loin de désirer l'appauvrissement des autres nations, tous les peuples sont intéressés à la prospérité des autres peuples, et que favoriser les progrès de ses voisins, c'est à la fois chérir et bien servir son pays. Malgré ces précieux avantages, la théorie du libre échange n'a cependant pas encore complétement passé dans la pratique des États européens. Depuis une trentaine d'années, toutefois, de grands progrès ont été réalisés en vue de la liberté du commerce extérieur. On peut citer, comme un progrès, la réforme douanière opérée en 1842 et en 1846 par sir Robert Peel, dans le sens de la liberté. Dans ces dernières années le gouvernement français a conclu avec plusieurs pays, et surtout avec l'Angleterre, des traités qui ont consacré la liberté du commerce de certaines marchandises.

Le Zollverein. — On appelle *Zollverein* une union douanière par laquelle les droits de douane sont supprimés sur les frontières intérieures de tous les États indépendants dont l'ensemble forme ce que les Allemands nomment la grande patrie allemande, et sont reportés sur la frontière générale, pour être ensuite répartis d'après des bases convenues [1].

[1] On trouvera chaque année ce qui est relatif à la statistique du Zollverein, dans l'excellent et précieux Annuaire de l'Économie politique et de la Statistique publié par MM. Guillaumin, Joseph Garnier et Maurice Block. — La grande union douanière allemande forme maintenant un territoire parfaitement arrondi, qui a pour limites, la Baltique, le Danemark, la mer du Nord, les Pays-Bas, la Belgique, la France, l'Autriche, la Russie, et qui comprend une population de

Valeurs actuelles du commerce. — Valeurs officielles. — Les *valeurs actuelles* du commerce sont les prix courants des marchandises, dont la moyenne est déterminée par des enquêtes que fait le gouvernement. Les *valeurs officielles* sont les valeurs représentées par certains prix fixés d'une manière définitive par le gouvernement. Elles ont pour but de ramener toutes les marchandises à une unité commune, dans le but de comparer, d'après une base constante et uniforme, le mouvement commercial de diverses époques.

Commerce général.—Commerce spécial. — On distingue dans le commerce extérieur le *commerce général* et le *commerce spécial*.

Le *commerce général* peut être considéré sous les deux points de vue de l'*importation* et de l'*exportation*. Le *commerce général à l'importation* comprend tout ce qui arrive de l'étranger et des colonies, par terre et par mer, sans égard à l'origine première des marchandises, ni à leur destination ultérieure, soit pour la consommation, soit pour l'entrepôt, le transit ou la réexportation. Quant au *commerce général à l'exportation*, il comprend toutes les marchandises qui passent à l'étranger, sans distinction de leur origine soit française, soit étrangère.

Le *commerce spécial à l'importation* comprend seulement ce qui entre dans la consommation intérieure du pays. Le *commerce spécial à l'exportation* ne comprend que les marchandises spéciales, et celles qui ont été exportées après avoir été nationalisées par le paiement des droits d'entrée, ou autrement.

Le transit. — On appelle *transit*, le passage des marchandises de provenance et à destination étrangères, qui, sans être déchargées, ou en s'arrêtant dans les entrepôts, traversent le territoire défendu par les lignes de douane.

Les entrepôts. — On nomme *entrepôts*, les magasins dans lesquels les marchandises étrangères peuvent être déposées

38 millions 730,000 âmes, dont près de 30 millions appartiennent à la Confédération du Nord.

pendant un certain temps, sans être soumises aux droits de douane. Ces droits ne sont pas exigés avant que les marchandises aient été livrées à la consommation. Si on les réexporte on ne paie qu'une taxe de magasinage.

Les entrepôts sont *réels* ou *fictifs*. Les entrepôts *réels* sont des magasins publics. Les entrepôts *fictifs* sont des magasins particuliers autorisés par l'administration.

Matières traitées dans un cours de Droit commercial. — Les questions traitées dans un cours de Droit commercial sont relatives : à l'examen des caractères constitutifs de la qualité de commerçant ; aux obligations imposées aux commerçants, telles que le paiement de la patente, la tenue des livres, l'obligation de publier leur contrat de mariage et les jugements de séparation de corps ou de biens ; aux prérogatives des commerçants ; aux engagements commerciaux, tels que la commission, le gage, les achats et ventes, la lettre de voiture ; aux moyens de preuve admis dans le commerce ; aux négociations concernant les marchandises déposées dans les magasins généraux, et aux ventes publiques de marchandises en gros ; aux warrants ou bulletins de gage ; aux sociétés en nom collectif, en commandite, en commandite par actions, anonymes, à responsabilité limitée ; aux associations en participation ; à la dissolution des sociétés, à la liquidation et au partage ; aux contestations entre associés ; à la séparation de biens ; à tout ce qui concerne le contrat de change et la lettre de change ; aux billets à ordre, billets à domicile, billets au porteur, mandats, lettres de crédit ; à la prescription en matière de lettres de change et de billets à ordre ; aux chèques ; au timbre mobile pour les effets de commerce venant de l'étranger ; au contrat d'assurance ; à la faillite et à la banqueroute ; aux concordats ; à la juridiction commerciale ; au commerce maritime [1].

Droit commercial maritime. — L'importance de cette dernière partie est surtout grande dans les villes qu'enrichit le

[1] Voir, sur toutes ces questions, mon *Précis de Droit commercial*, 2e édit., 1866.

commerce de la mer. Le Droit commercial maritime règle les relations des armateurs, des chargeurs et des capitaines de navires. Il s'occupe des navires et autres bâtiments de mer; des droits auxquels sont soumis les navires et des pièces dont ils doivent être pourvus; de la saisie et de la vente des navires; des propriétaires de navires; des droits et devoirs du capitaine avant le départ, pendant le voyage et à l'arrivée; de l'engagement et des loyers des matelots et gens de l'équipage; des chartes-parties, affrêtements ou nolissements, du connaissement, du frêt ou nolis; des contrats à la grosse; des assurances maritimes; du délaissement; des avaries, du jet et de la contribution.

Bélime fait remarquer, avec raison, que, de toutes les parties du *Droit privé,* il n'en est pas qui ait autant de relations avec le Droit des gens que le Droit commercial, et surtout le Droit maritime, à cause des fréquents rapports internationaux qu'il suppose. Il serait à désirer qu'il s'établît chez tous les peuples commerçants de l'Europe un Droit uniforme, qui ferait disparaître les innombrables difficultés nées du conflit des lois positives étrangères. [1].

[1] *Philosophie du Droit,* t. I, p. 436.—La librairie du droit commercial est fort riche. Nous renverrons particulièrement aux auteurs suivants : THIERCELIN, *Éléments du Droit commercial,* 1845; VIDALIN, *Éléments du Droit commercial à l'usage des classes de commerce,* etc....; HŒCHSTER et SACRÉ, *Manuel du Droit commercial français et étranger, suivant les coutumes et la jurisprudence des puissances de l'Europe,* 1855; THIÉRIET, *Cours de Droit commercial français,* 1841; BRAVARD-VEYRIÈRES, *Traité de Droit commercial,* cours professé à la Faculté de Droit de Paris, publié et annoté par Ch. Demangeat, 1861-1865; DELAMARRE et LE POITVIN, *Traité théorique et pratique de Droit commercial,* 1861-1862; MOLINIER, *Traité de Droit commercial, ou Exposition méthodique des dispositions du Code de commerce,* 1841; MASSÉ, *Le Droit commercial dans ses rapports avec le Droit des gens et le Droit civil,* 1861-1862; COLFAVRU, *Le Droit commercial comparé de la France et de l'Angleterre, suivant l'ordre du code de commerce français,* 1863; ALBERDI, *Compendio del Derecho mercantil chileno,* etc., 1856; BOITEAU, *Les traités de commerce. Texte de tous les traités en vigueur, notamment des traités conclus avec l'Angleterre, la Belgique, le Zollverein et l'Italie.* 1864.

CHAPITRE VI.

LE DROIT DE PROCÉDURE CIVILE.

La Procédure civile. — Les Corps judiciaires. — Utilité des formes de procédure. — Procédures contentieuse et volontaire. — Parties comprises dans la procédure contentieuse. — Les incidents. — Questions dont se compose un cours de procédure civile. — Principes de la procédure moderne. — Garanties données aux plaideurs. — Double degré de juridiction. — Gratuité de la justice. — L'assistance judiciaire. — Publicité des débats et instruction orale.

La procédure civile. — La *procédure civile* est l'ensemble des règles qui tracent aux particuliers la marche à suivre et les moyens à employer pour faire valoir leurs droits en justice. Elle est le complément indispensable du Droit civil, car à quoi servirait-il d'avoir déterminé les droits de chacun, si l'on n'avait pas, en même temps, garanti la jouissance de ces mêmes droits.

Les Corps judiciaires. — L'institution des Corps judiciaires marche de pair avec les règles de procédure ; et, en effet, après avoir constitué des autorités investies de la juridiction,—c'est-à-dire du pouvoir de juger les contestations que peut faire surgir, à chaque instant, le conflit des intérêts privés, — le législateur a dû nécessairement tracer la marche qu'auraient à suivre les plaideurs pour obtenir justice des magistrats chargés de la rendre.

Utilité des formes de procédure. — L'ensemble

des formes judiciaires, c'est-à-dire des formalités à remplir pour faire valoir ses droits judiciairement, est ordinairement assez compliquée. Le progrès de la législation consiste à les simplifier le plus possible. Il ne faudrait pas, toutefois, renoncer complétement aux formalités. « Il serait désirable, sans doute, à dit M. Boncenne, qu'on pût retrancher les procédures ou les réduire à la seule comparution des parties devant le juge pour expliquer leurs différends et recevoir la décision. Mais cette théorie ne peut être appliquée qu'à un pays pauvre, rétréci, où les relations sont peu multipliées et peu actives, où les mots d'industrie et de commerce sont à peine connus. Les procès doivent y être simples et rares. Encore faut-il supposer que l'esprit humain y sera toujours docile à porter le joug de la règle, et que la vigilance du législateur n'aura pas besoin de le suivre dans mille détours; que les parties appelées devant le juge ne manqueront pas de se présenter; que les moyens seront bien déduits de part et d'autre; que les témoins seront incorruptibles; que les juges, toujours éclairés, toujours irrécusables, poseront d'eux-mêmes des limites à leur autorité; que l'on s'en rapportera, pour l'exécution de la sentence, à la sagesse de celui qui aura gagné son procès et à la soumission de celui qui l'aura perdu. Cette sorte d'utopie ressemble aux fables dont les vieux livres sont remplis sur la perfection de la justice chez les anciens, et que beaucoup de gens prennent pour des vérités historiques... »

Procédures contentieuse et volontaire. — On distingue deux sortes de procédures civiles : la procédure *contentieuse* qui suppose un débat sur un droit réclamé et contesté ; et la procédure *volontaire*, comprenant les formes qu'on est tenu de suivre pour faire valablement certains actes étrangers à tout litige, par exemple en cas d'adoption, d'émancipation, de répudiation de succession, d'apposition des scellés.

Parties comprises dans la procédure contentieuse. — La procédure contentieuse comprend les règles relatives à l'introduction de la demande, à l'instruction, à la formation du jugement, aux voies de recours qui sont ordi-

naires ou extraordinaires, de réformation ou de rétractation. L'ajournement, la constitution d'avoué, les défenses et les réponses, les formalités pour faire venir l'affaire à l'audience, la communication au ministère public, l'instruction orale ou par écrit, le délibéré, le jugement, sont les différents actes de la pièce judiciaire qui se joue devant les juges, lorsque la procédure est dégagée d'incidents.

Les incidents. — Mais il arrive quelquefois que des épisodes viennent étendre le champ du procès. Ces épisodes sont ce qu'on nomme, en procédure, un incident. La vérification d'écritures, le faux incident civil, les enquêtes, la descente sur les lieux, l'expertise, la comparution des parties, l'interrogatoire sur faits et articles, le serment, les demandes additionnelles, reconventionnelles et les interventions, sont des épisodes de cette sorte.

Questions dont se compose un cours de procédure civile. — « La procédure, dit Bélime, doit d'abord déterminer la forme des ajournements, c'est-à-dire, la manière de citer une personne en justice, de sorte qu'elle soit censée avoir connaissance de la prétention élevée contre elle. Il faut apprendre en même temps devant quel tribunal le défendeur devra être appelé, et par là une vue très-variée s'ouvre sur le droit civil et même sur le droit public, puisqu'il est impossible de fixer la compétence du juge sans étudier la nature intime des diverses actions, ainsi que l'organisation et la hiérarchie des tribunaux institués. On passe ensuite à l'instruction des affaires, aux délibérés, aux enquêtes. Une tentative peut être faite pour surprendre la religion des juges par un acte supposé : il y a des règles pour s'inscrire en faux contre les actes. Quand la lumière a jailli de l'instruction et des plaidoiries, la procédure indique encore les règles d'après lesquelles le jugement se formera. Ce jugement peut être mal rendu, certains vices peuvent l'infecter : de là la nécessité d'ouvrir aux intéressés des voies de recours qui concilient la sauvegarde des intérêts privés avec le respect dû à la justice. Enfin, quand le jugement est devenu inattaquable, la dernière période de la procédure consiste à

l'exécuter. C'est ici que surgissent d'autres difficultés qui seront souvent le point de départ de procès nouveaux, tant la loi a multiplié les formes pour garantir que les biens d'un homme ne lui seront pas enlevés légèrement, ou vendus au dessous de leur valeur [1]. »

M. Eschbach a complété ce tableau par le résumé suivant : « Presque toujours, dit-il, de nombreux épisodes surgissent et surchargent une instance toute simple dans le principe... Ainsi, l'une des parties n'a pas comparu, on la condamne par défaut, mais elle peut faire *opposition*. Dans quel délai et dans quelle forme?.... Souvent le défendeur, avant d'engager au fond le combat judiciaire, oppose une *exception*, c'est-à-dire un genre de défense que lui fournit sa position particulière ou la nature de la demande intentée contre lui. Quand et comment peut-on le faire?... La même demande a été portée devant plusieurs tribunaux par différentes parties : Un *réglement de juges* devient nécessaire... Un avoué a outre-passé ses pouvoirs : il faut bien qu'on puisse le *désavouer*.... L'instance une fois engagée, comment prendra-t-elle fin? Elle cessera, soit par discontinuation des poursuites pendant un certain temps (*péremption*), soit par le *désistement* du demandeur, soit par l'*acquiescement* du défendeur, soit enfin par le *jugement*. Ce jugement peut être attaqué par voie *d'appel*. Dans quels cas, dans quels délais, dans quelles formes?... Si un jugement préjudicie à mes droits sans que j'aie été appelé ou représenté dans l'instance, je puis faire *tierce opposition*.... Les juges ont-ils été induits en erreur? on poursuivra la rétractation de leur jugement au moyen de la *requête civile*.... Ont-ils forfait? on les *prendra à partie*.... Ont-ils méconnu ou mal interprété la loi? on se pourvoira en *cassation*.... Enfin, quand tous les moyens ont été épuisés d'attaquer un jugement, il s'agit de l'*exécuter*. Dans bien des cas il est nécessaire pour cela de donner des cautions, de rendre des comptes, de liquider des fruits, des dommages et intérêts et des frais..... Si celui qui a succombé ne satisfait pas aux condamnations

[1] *Philosophie du Droit*, t. I, p. 441 et suiv.

prononcées contre lui, on l'y force au moyen des saisies mobilières ou immobilières [1]. »

Principe de la procédure moderne. — Le principe qui domine dans la procédure moderne est la rapidité dans la marche et l'économie dans les frais, autant que cela est compatible avec une instruction suffisante des procès.

Garanties données aux plaideurs. — L'inamovibilité des magistrats, la pluralité des juges, l'existence d'un double degré de juridiction, la gratuité de la justice, la publicité des débats, sont des garanties consacrées généralement par le droit public contemporain au profit des plaideurs. L'inamovibilité des juges, qui date de l'ancienne monarchie française, est considérée comme une garantie, parce qu'on pense qu'un juge dépendant ne serait pas un juge impartial. Dans les pays gouvernés démocratiquement les juges sont ordinairement élus par le peuple pour un temps déterminé. Mais cet ordre de choses n'est pas aussi rassurant qu'on pourrait le supposer au premier abord; car, si les magistrats nommés par un gouvernement monarchique peuvent dépendre de ce gouvernement, les juges élus par le suffrage populaire sont sous la dépendance de leurs électeurs.

Si la procédure a admis la pluralité des juges, c'est qu'on a cru qu'un tribunal composé de plusieurs membres offrirait moins de chances d'erreur ou de corruption.

Double degré de juridiction. — Sauf quelques exceptions fondées sur l'intérêt minime des procès, tout plaideur mécontent a le droit de soumettre une seconde fois à un juge supérieur la cause déjà jugée par un tribunal inférieur. L'*appel* est une voie de recours par laquelle une partie, condamnée à tort, s'adresse à un tribunal supérieur et lui demande la réformation du jugement qui la blesse dans son intérêt. Cette voie de réformation est *dévolutive* et *suspensive*. *Dévolutive*, c'est-à-dire qu'elle remet en litige devant le tribunal supérieur toutes

[1] Eschbach, *Introduction à l'étude du Droit*, p. 167 et suiv.

les questions de fait et de droit. *Suspensive*, c'est-à-dire qu'elle suspend l'exécution.

Gratuité de la justice. — La justice est gratuite; cependant cette proposition mérite d'être expliquée. On entend par la *gratuité de la justice*, le progrès qui consiste en ce que les places de judicature ne sont plus achetées par les juges qui, par une conséquence naturelle, ne prélèvent plus sur les procès ce genre d'impôt connu autrefois sous le nom d'*épices*. On peut regretter cependant que, malgré le principe de la gratuité de la justice si souvent proclamé, les frais judiciaires qui comprennent, indépendamment des droits fiscaux, les honoraires des avoués et des huissiers, mettent encore souvent la justice à un prix auquel les pauvres ne peuvent atteindre.

L'assistance judiciaire. — On a remédié, quoique fort imparfaitement, à cet abus, par l'*assistance judiciaire* dont l'initiative date de loin déjà, en Europe, et appartient aux princes de la maison de Savoie. Mais l'assistance judiciaire ne venant aider que les indigents inscrits sur la liste des pauvres reconnus, laisse en dehors de toute protection cette foule d'individus et de familles dont la misère est cachée.

Publicité des débats et instruction orale. — La publicité des débats et l'instruction orale sont enfin d'excellentes garanties d'une bonne justice, même en matière civile.

Ajoutons, à cette occasion, que le juge n'est pas dans les procès le tuteur des parties; qu'il n'est pas chargé du soin de leurs intérêts; qu'il n'a pas, en général, la mission de suppléer d'office les moyens de défense que l'une ou l'autre des parties viendrait à négliger, ou à omettre. Mais l'impartialité lui fait un devoir d'examiner les prétentions des parties adverses avec un égal soin et une égale attention de part et d'autre. Aussi l'instruction orale a-t-elle cet avantage sur l'instruction écrite, que la parole vient chercher le juge sur son siége et l'éclaire malgré lui.

Voilà les principes généraux qui dominent la matière de la procédure civile. Vivement critiquée par des esprits plus préoccupés de détruire ce qui est que d'élever un édifice nouveau

sur les ruines par eux faites, la procédure civile a surtout été attaquée pour les complications de ses formes. Mais indépendamment de ce que nous avons dit sur l'utilité des formalités judiciaires, n'oublions pas cette parole de d'Aguesseau : « Les formes sont la vie de la loi. Comment sans elles la mettrait-on à exécution? Elles sont la sauvegarde de la fortune, de l'honneur, de la vie des citoyens; elles sont le flambeau qui éclaire et guide la marche des magistrats [1]. »

[1] Voir : BORDEAUX, *Philosophie de la procédure civile*, 1857 ; PÉLIN, *Physiologie de la procédure*, ouvrage pratique et critique, 2e édit., 1861 ; CHARDON, *Réformes désirables et faciles dans les lois sur la procédure*, 1837 ; ESCHBACH, *Introduction à l'étude du Droit*, 1856, p. 47 et p. 167 et suiv. ; BÉLIME, *Philosophie du Droit*, 1856, t. I, p. 437 et suiv.

CHAPITRE VII.

LE DROIT PUBLIC.

Définition et Division. — Base du Droit public. — Espèce. — Race. — Formation des races. — Famille ou grande race aryane. — Nationalités. — Nations. — Peuples. — États. — Le Pangermanisme. — L'unité germanique. — Le Panslavisme. — L'unité scandinave. — L'identité d'un État. — L'unité nationale.

Définition et division. — Le DROIT PUBLIC est l'ensemble des lois qui déterminent et gouvernent les relations réciproques entre les individus et l'État, ou les rapports des États entre eux.

On le divise en DROIT PUBLIC INTERNE et en DROIT PUBLIC EXTERNE.

Le DROIT PUBLIC INTERNE se subdivise en DROIT POLITIQUE ou CONSTITUTIONNEL, DROIT ADMINISTRATIF, DROIT PÉNAL ou CRIMINEL.

Base du Droit public. — Le Droit public repose sur une idée fondamentale : LA SOCIABILITÉ.

La société, nous l'avons reconnu déjà, est un fait primitif, au-dessus de toutes les explications arbitraires. Elle EST.

Le but providentiel de la sociabilité est de donner à chaque individu le moyen de développer les facultés qu'il a reçues du Créateur, d'accroître son bien-être et d'assurer sa conservation, car l'homme est le supplément nécessaire de la faiblesse de l'homme. « Le Ciel, a dit Pope, en nous créant dépendants

les uns des autres, a voulu que nous fussions tous frères et amis, obligés de nous entr'aider, et que la faiblesse de l'homme fît la force de l'humanité [1]. »

Espèce. — Races. — Nationalités. — Nations. — Peuples. — États. — Ici se présentent plusieurs termes fréquemment employés dans le vocabulaire de l'histoire et du droit public : *Espèce*, *Races*, *Nationalités*, *Nations*, *Peuples*, *États*. Quelle signification faut-il attacher à chacun de ces mots?

Espèce et Races. — Les naturalistes ont donné le nom d'*espèce* à un type de vie qui se prolonge à travers les âges, et qui résiste à l'influence des lieux comme à celle des temps.

Le nom de *race* appartient aux oscillations de l'espèce entre les temps et les lieux.

L'*espèce* et la *race* éveillent donc l'idée d'une collection d'individualités procédant les unes des autres *par voie de génération;* mais l'*espèce* représente le type immuable, la *fixité;* la *race* représente la *variabilité*. Une *espèce* comporte virtuellement autant de *races* que de modifications compatibles avec le type. Or, comme ces modifications portent sur les organes, il en résulte que le nombre des *races* possibles est en raison directe de la complication organique, et que l'espèce humaine est celle qui peut offrir le plus de variétés [2].

Formation des Races. — Deux systèmes se partagent la science relativement à l'évolution de l'espèce humaine.

Le premier veut que tous les peuples soient issus d'un couple primitif; le second admet que chaque partie du monde a vu les hommes surgir et se développer à sa surface.

D'après le premier système, Adam, le premier homme, et Ève, la première femme, auraient été des types concentrant toutes les beautés et toutes les forces de l'humanité. Suivant le second système, l'espèce humaine, voisine de la brute à son origine, serait allée se perfectionnant et prenant les aptitudes physiques et morales de la vie civilisée.

[1] PRADIER-FODÉRÉ, *Éléments de Droit public et d'Économie politique*, p. 34.

[2] *Les races humaines et leur part dans la civilisation*, par le docteur Clavel, 1860, p. 9 et suiv.

Ceux qui admettent les données historiques de la Genèse, racontent que l'arche de Noé s'est arrêtée sur le Caucase, et que, de ce point culminant, les trois fils du patriarche sont descendus, Sem vers l'ouest, Cham vers le sud, Japhet vers le nord, devenant ainsi la souche des Sémites, des Nègres et des Européens. Mais on objecte que, dans ce système, il n'y a place ni pour les Hindous, ni pour les Chinois ou Mongols, dont la civilisation est de beaucoup antérieure à celle des provinces caucasiques. Or, d'où venaient ces hommes qui précédaient les habitants des contrées du Caucase dans la voie de la civilisation, et qui manifestaient ainsi la puissance de leur race bien longtemps avant les races caucasiques?

Quelle que soit la solution que l'on adopte sur cette mystérieuse question, soit que l'on considère les races actuelles comme la descendance de Noé, soit qu'on les dise antochtones de contrées diverses, on est forcé d'admettre que chaque région du globe imprime un caractère particulier à l'espèce humaine.

Cinq grandes familles occupeut notre continent : 1° La FAMILLE ARYANE; 2° la FAMILLE OURALIENNE; 3° la FAMILLE TURCO-TARTARE; 4° la FAMILLE MONGOLE; 5° la FAMILLE ROMNICHAL.

Variétés de l'*espèce humaine*, ces familles sont de *grandes races* qui, dans leurs évolutions à travers les âges et les contrées de l'Europe, ont formé des races secondaires.

Famille ou grande race Aryane. — Les linguistes, les naturalistes et les historiens s'accordent pour dire que la race par excellence, celle qui représente la concentration des forces de l'humanité, est la *famille* ou *grande race Aryane*, qu'on a d'abord appelée *caucasienne*, puis, d'après les Allemands, *indo-germanique*, et qu'on nomme aujourd'hui *indo-européenne*.

Cette famille de peuples habitait primitivement dans le bassin supérieur et moyen du Sir-Daria (l'ancien Jaxartes), affluent de la mer d'Aral, qui prend sa source dans les Monts-Célestes. Le pays fertile, mais assez froid, du Khokand (dans la Tartarie indépendante) paraît avoir été son berceau. Les Aryas se répandirent d'abord au sud, dans l'ancienne Asie, où se trouvent les villes de Samarkand et de Balk. Un groupe d'Aryas se diri-

geant au sud-est franchit l'Indus, pénétra dans le Pand-Jab, conquit peu à peu l'Inde toute entière, y développa une civilisation nouvelle et brillante, mais finit par perdre son énergie native au milieu de la masse des populations indigènes appartenant à la race mongole. Vers la même époque d'autres tribus aryanes se portèrent vers l'ouest, fondèrent les nationalités mède et persane, et pénétrèrent sous différents noms, parmi lesquels il faut signaler ceux d'*Ibri*, ou d'Hébreux, et d'*Ions*, *Iaons* ou *Ioniens*, jusque dans l'Égypte, d'où elles sortirent, après une longue occupation, pour s'établir en *Palestine*, dans le nord de l'Afrique, et jusque dans la Grèce et dans l'Asie-Mineure, où étaient arrivées antérieurement d'autres peuplades de la même race, connues sous le nom générique de *Pélasges*. A des époques très-reculées le reste de la famille aryane se déversa successivement sur l'Europe, qui devint son véritable foyer. La dernière de ces migrations fut celle des Scandinaves [1].

Le fonds commun des religions de tous les peuples caucasiens, les tendances générales de leur esprit, leur aptitude à la civilisation et les langues qu'ils parlent, ne laissent pas le moindre doute sur leur communauté d'origine. Toutes ces langues dérivent d'un idiome dont le sanscrit, cultivé par les Aryas de l'Inde, est le plus ancien dialecte connu. On a vu, toutefois, des peuples aryas renoncer à leur langue, pour prendre celle d'une autre race avec laquelle ils s'étaient mélangés; ainsi firent les Hébreux, qui s'approprièrent un idiome sémitique, comme plus tard les peuples finnois de la Bulgarie et de la Russie adoptèrent la langue slave [2].

A la *grande race Aryane* appartiennent les races *germanique*, *scandinave*, *celtique*, *italique*, *pélasgique*, *hellénique*, *albanaise;* la race *daco-slave*, ou *roumaine;* la race *slave;* les *celto-basques;* les groupes *slavo-ouraliens*, comprenant le groupe *moscovite* et le groupe *bulgare*; enfin la race *sémitique aryane* (les Juifs). Ces différentes races se sont répandues sur le monde avec

[1] Voir l'excellent *Atlas politique de l'Europe* de L. Bouffard et Alexandre Bonneau, rédacteur de l'*Opinion nationale*, 1re partie, pl. II.

[2] *Id.*

leurs aptitudes identiques et leur tendance à poursuivre le même idéal de civilisation [1].

Nationalités. — Nations. — Peuples. — États. — La race relie les hommes par un lien NATUREL; mais à mesure que les races s'éloignent de leur origine, le lien qui les unissait d'abord disparaît. Les limites qui séparent les races sont, d'ailleurs, incertaines et flottantes, comme les caractères classificateurs qui servent à les grouper. Il n'en saurait être autrement, après les révolutions politiques et les mélanges qui en sont la suite. On peut dire aujourd'hui que chaque *nationalité* est composée de races diverses, et que ces races elles-mêmes ont été trempées de sang étranger.

Tandis que la *race* lie les hommes par un lien NATUREL, la *nationalité* les unit par un fait DE L'ORDRE HISTORIQUE. « La *nationalité*, dit M. L. Bouffard, unit tous les hommes qui ont combattu, souffert pour les mêmes intérêts, qui ont triomphé des mêmes ennemis et gémi des mêmes désastres; qui ont vécu des mêmes idées, et dont les mœurs et les aptitudes se sont développées dans la même voie. La *nationalité*, c'est la patrie avec son histoire, ses traditions possédées en commun [2]... » Les liens *naturels* de la *race* unissent les hommes *extérieurement*, par la forme physique et par le langage; les liens formés par les *nationalités* les unissent *intérieurement*, par les idées, par l'âme, par tout ce qui fait l'homme moral.

Les mots *Peuples*, *Nations*, *États*, sont employés habituellement pour désigner une même réalité, c'est-à-dire, *une société d'hommes unis ensemble pour assurer leur sûreté et se garantir des avantages mutuels par leur force combinée*. « L'*État*, dit Grotius, est une réunion *parfaite* d'hommes libres associés pour

[1] Quant aux autres grandes races, elles se sont particulièrement concentrées sur certains points de l'Europe qu'elles ont peu quittés. La famille *ouralienne* se rencontre dans la *Finlande*, la *Laponie*, la *Russie*; la famille *turco-tartare* se trouve en *Hongrie*, en *Turquie*, en *Crimée* et en *Russie*. Les Kalmoucks appartiennent à la famille *mongole*. Quant à la famille *romnichal* (*Tsiganes* ou *Bohémiens*), elle est répandue surtout en *Turquie*, en *Roumanie*, en *Autriche* et en *Russie*.

[2] *Atlas politique de l'Europe*, pl. II.

jouir de la protection des lois, et pour leur utilité commune [1]. »
Une réunion *parfaite*, c'est-à-dire, dans laquelle on trouve tout ce qui est nécessaire pour vivre commodément et heureusement.

Pour qu'il y ait un *Peuple*, une *Nation*, un *État*, il faut que cette société d'hommes forme une communauté pourvue des moyens et des forces nécessaires pour se maintenir; qu'elle ait une volonté organique exclusive pour diriger la réunion; qu'elle joigne enfin à une possession territoriale suffisante pour la communauté, des conditions de moralité et de capacité intellectuelle.

Ainsi donc : 1° *Moyens et forces nécessaires* pour se maintenir et se faire respecter;

2° *Volonté organique*, chargée de diriger l'association;

3° *Possession territoriale* suffisante;

4° *Moralité* et *capacité intellectuelle*.

Cependant si les mots *Peuple*, *État*, *Nation*, expriment dans le langage ordinaire une même réalité, ils l'expriment sous des rapports différents.

C'est ainsi que les associations humaines sont dites PEUPLES, sous le rapport de la *communauté de territoire* ou *de population;*

ÉTATS, sous le rapport de l'*unité politique*, c'est-à-dire de la *communauté de lois* et de *gouvernement;*

NATIONS, sous le rapport de la *communauté d'origine* et de *naissance*.

Nation. — Une NATION est la réunion en société des habitants d'une même contrée, ayant le même langage, régis par les mêmes lois, unis par l'identité d'origine, de conformation physique et de dispositions morales, par une longue communauté d'intérêts et de sentiments, et par une fusion d'existences amenée par le laps des siècles.

Nationalité. — On entend par NATIONALITÉ le *fait* et le *droit* d'exister à l'état de *Nation*.

[1] *Le Droit de la guerre et de la paix*, liv. I, ch. I, traduction de M. Pradier-Fodéré, t. I, p. 90.

La signification donnée à ce mot dans le langage politique est, du reste, de date récente. Avant le XIX^e^ siècle, on désignait exclusivement par ce terme la qualité en vertu de laquelle une personne appartenait à tel ou tel État. C'est M^me^ de Staël qui paraît l'avoir employé la première, pour exprimer ce qui constitue essentiellement une nation. Ce mot ne reparut ensuite qu'après 1830, dans les ouvrages de M. Buchez, avec une signification précise et systématique. Depuis lors il a été beaucoup question du *principe de la nationalité*, dans les journaux, dans les brochures, dans les discussions publiques.

Les uns ont fait dériver les *nationalités* de *la langue :* point de vue insuffisant, car la Pologne est une nation, et cependant il y a unité d'origine et analogie du langage avec la Russie. Les autres les font dériver de *la race;* mais c'est encore insuffisant, la Hongrie, par exemple, étant une nationalité qui se compose de races et d'idiomes multiples. D'autres, enfin, font descendre la nationalité de *la communauté des habitudes.*

La vérité est que la condition première d'une nation, c'est une idée pratique commune, un but commun d'activité. Tout peuple qui s'est fait l'instrument d'une réalisation sociale, qui a contribué pour sa part, pendant une suite de générations, et en jouissant de l'indépendance nationale, à l'œuvre du progrès général, et qui a occupé ainsi son poste dans l'histoire, a le droit de conserver ce poste et ne peut en être expulsé que par la violence et l'iniquité.

L'auteur de l'*Atlas politique de l'Europe* explique ainsi le but providentiel de l'existence des nationalités diverses : « De ce fait que presque tous les peuples de l'Europe sont des rameaux sortis d'un tronc unique, on peut conclure qu'ils sont doués d'aptitudes identiques. Cette déduction est confirmée par l'histoire... Mais s'ils appartiennent à la même souche, si leurs langues sont sœurs, il s'est établi entre eux, avec le temps, des différences marquées, sous les influences combinées des climats, de la manière de vivre, de la nourriture, de la nature du sol, du régime politique, qui modifient toujours les races sans altérer jamais leur caractère typique. La grande famille aryane

se trouve donc divisée en nationalités distinctes, comme le peuple primitif était divisé en tribus, et les tribus en familles. Ces changements se sont accomplis en vertu de la loi sage et divine qui préside aux destinées de l'humanité. S'il n'y avait eu sur la terre qu'une seule race, dont les rameaux auraient reproduit, sans variations sensibles, le type primitif, une uniformité fatale planerait sur le monde; nos horizons intellectuels seraient bornés, et l'homme aurait été voué à une stagnation perpétuelle. La nature avait d'autres vues. Elle n'a créé qu'un genre homme, qu'un genre humain; mais elle l'a composé d'un grand nombre de familles originairement distinctes, elle a différencié ensuite les nations issues des groupes primordiaux. C'est ainsi qu'elle a réalisé la variété dans l'unité. Elle a poussé si loin l'application de cette loi générale, que toute agglomération humaine détachée du tronc générateur a pour mission de se former peu à peu une langue nouvelle qui, en conservant des liens étroits de parenté avec la langue mère, cesse d'être intelligible pour les autres peuples de même origine. Cette puissance de fractionnement et d'individualisme a pour but de multiplier les foyers d'activité, les grands ateliers de travail intellectuel, d'expérimentation, de recherches et de progrès. Chaque nation a son rôle spécial et sa mission providentielle, dans l'œuvre de civilisation qui est le but commun de tous les peuples; et, à ce point de vue, la diversité des langues est un élément de la plus haute importance, parce que chaque langue, chaque idiome, chaque dialecte donne à la pensée une originalité propre et une direction particulière[1]. »

On voit par ce qui précède, que les mots *Nation* et *État* ne sont pas absolument synonymes. Les *États* étant des associations humaines considérées sous le rapport de l'unité politique, c'est-à-dire, de la communauté de lois et de gouvernement, sont des créations exclusivement arbitraires et variables. Ils sont œuvre d'homme. Les *Nations*, au contraire, sont l'œuvre de Dieu et des siècles.

[1] Pl. II.

Tous les individus qui dépendent d'un même gouvernement font partie d'un même État, encore qu'ils soient différents sous le rapport du langage, des lois, de la religion, des coutumes : les nations diverses, par exemple, qui forment l'ensemble de la monarchie autrichienne, ou de l'empire ottoman.

Il serait à désirer que chaque nationalité constituât un État. Ce sera peut-être l'œuvre de l'avenir; quoique, cependant, il existe une tendance politique à absorber les petites nations au profit des vastes empires. En attendant ce progrès du temps, on peut prendre dans le langage usuel le mot *Nation* comme synonyme d'*État*, et dire indifféremment : telle *Nation*, tel *Peuple*, ou tel *État*.

M. Thiers a parfaitement démontré, dans son éloquent discours au Corps législatif (séance du 14 mars 1867), ce qu'il faut penser de la théorie des nationalités, telle qu'on l'entend dans la langue des partis contemporains. « Si elle signifie quelque chose de sérieux, a-t-il dit, c'est ceci : qu'il faut que tous les États, ou tout au moins la plupart de tous les États, soient composés d'une seule race, de peuples de même origine et parlant la même langue... A ces conditions aucun État n'aurait le droit d'exister. Pour vouloir qu'une pareille théorie fût appliquée... pour qu'elle fût praticable... il faudrait se reporter de mille ans en arrière...

« ... Lorsque l'empire romain ne pouvant plus se défendre, des nuées de barbares franchirent le Rhin, les Gaules, les Pyrénées, l'Espagne, le détroit de Gibraltar, et, ravageant ainsi l'Europe du nord au sud, allèrent achever la destruction du monde civilisé dans l'antique Carthage; lorsque Dieu..., à ce flot dévastateur du Nord, voulut opposer le flot du Sud, et que les populations musulmanes déchaînées, ravageant l'Europe en sens contraire, franchirent à leur tour le détroit de Gibraltar, l'Espagne, les Pyrénées, et vinrent rencontrer dans les champs de Poitiers les populations du Nord commandées par Charles-Martel, il y eut en ce moment un choc immense; le Sud et le Nord furent immobilisés l'un par l'autre ! D'immenses débris de tous les peuples couvrirent le centre de l'Europe, et

alors vint ce sublime barbare, ce mortel vraiment providentiel, Charlemagne... Si cet esprit si simple et si grand avait eu le goût des nationalités..., il pouvait rejeter tous les Vandales en Afrique, ne mettre en Espagne que des Goths, en France que des Francs, ne mettre en Allemagne que des Germains. Mais... il respecta l'œuvre du temps, quoiqu'à peine commencée, et sur ce chaos de tous les peuples, faisant régner l'ordre, la justice, la civilisation chrétienne qui était la seule civilisation de ce temps, il est devenu ainsi le fondateur du monde moderne. Et qu'est-il arrivé? Le temps a fait son œuvre, il a mêlé toutes les populations; et ce temps que les hommes accusent d'être destructeur, mais qui est bien plus créateur encore que destructeur, le temps a créé les nations modernes. Avec des Goths, des Vandales, des Maures il a fait l'Espagnol : l'Espagnol fier, sauvage, ombrageux, n'aimant pas l'étranger avec lequel il est peu habitué à vivre, et ayant, à travers toutes les révolutions, conservé presque entiers et son esprit chevaleresque et son antique droiture! Avec d'anciens Bretons, avec des Anglo-Saxons, des Danois, des Normands, le temps a fait l'Anglais : l'Anglais simple, entier, intrépide, ayant toute la fierté de l'homme libre, froid en apparence, ardent au fond, et joignant à une imagination originale un sens pratique exercé par la plus grande expérience qui fût jamais. Puis, avec d'anciens Gaulois, avec des Bourguignons, des Francs, il a fait le Français : le Français, placé entre tous les peuples comme pour leur servir de lien; le Français, sociable par caractère, sociable par situation, doué d'une intelligence pénétrante, vaste, sûre, sensé et cependant bouillant, impétueux, emporté, mais prompt à revenir, et toujours bienveillant et brave.....

« ... On demande où sont les nationalités? Les voilà. Les nationalités... consistent dans le caractère des peuples, dans ce caractère tracé profondément, ineffaçablement... Notre nationalité, c'est ce que le temps a fait de nous, en nous faisant vivre pendant des siècles les uns avec les autres, en nous inspirant les mêmes goûts, en nous faisant traverser les mêmes vicissitudes, en nous donnant pendant des siècles les mêmes

joies et les mêmes douleurs. Voilà ce qui constitue la nationalité, et celle-là est la seule véritable, la seule universellement reconnaissable par les hommes... »

Cependant s'il y a des nationalités qui sont *unes*, qu'on reconnaît et qui sont indestructibles, comme la nationalité française, il y en a d'autres qui se composent de plusieurs races distinctes et, par conséquent, sont moins incontestées. «Il faudra donc soumettre, ajoute M. Thiers, à un tribunal de révision les nationalités de l'Europe! Voyez quel chaos va devenir cette malheureuse Europe...! Nous avons près de nous un peuple admirable, un peuple héroïque, le peuple suisse... Il est composé de trois races très-distinctes, très-marquées : la race italienne, la race française, la race allemande. Faut-il donc le détruire pour une théorie?... Et cette race allemande qui occupe cette partie de l'orient de l'Europe qu'on appelle l'Autriche, qu'en faudra-t-il faire?... En donnant à la *grande Allemagne*, comme on l'appelle, les Allemands de l'Autriche, on leur donnera aussi quelques millions de Slaves; car, en Bohême, il y a, sur cinq millions d'habitants, trois millions de Slaves, et en donnant des Slaves à la Russie on lui donnera quelques millions d'Allemands. Alors il arrivera ce qui est arrivé dans les duchés de l'Elbe : on ne voulait pas que les Allemands qui les habitent fussent sous le joug des Danois, et aujourd'hui il y a trois cent mille Danois qui sont sous le joug des Allemands... » La théorie des nationalités, telle que voudraient la réaliser ses partisans, aboutirait donc, dans l'application, soit à un nombre restreint de grandes agglomérations, à deux ou trois vastes empires, soit à une infinité de petites réunions d'hommes, jalouses et ennemies les unes des autres. La première alternative serait peut-être un pas vers la fraternité universelle ne formant qu'un peuple de tous les membres de l'humanité; mais la seconde serait assurément un retour vers la barbarie des temps anciens. Quoiqu'il en soit, c'est la question des *nationalités* qui agite toute l'Europe aujourd'hui, et trouble la paix, si incertaine, sur notre vieux continent.

Le *Pangermanisme*, le *Panslavisme* et *l'Union scandi-*

nave sont des éléments de cette grande et difficile question.

Le Pangermanisme. — On appelle *Pangermanisme* la réalisation, non effectuée encore, d'un rêve politique qui consisterait à réunir tous les rameaux détachés de la souche germanique, ou du moins regardés comme tels par les patriotes d'outre-Rhin. Cette vaste annexion engloberait l'Alsace et la Lorraine, parce que la langue allemande, apportée dans ces contrées par quelques tribus germaniques, a fini par s'imposer aux populations indigènes qui appartenaient à la grande famille gauloise. Elle absorberait aussi la Suisse, la Hollande, le Sleswig, et quelques provinces slaves de l'est. La conquête du Sleswig est un premier pas vers la réalisation complète de ce programme, devant lequel l'Europe ne saurait rester indifférente.

L'Unité germanique. — A défaut de *Pangermanisme* l'Allemagne poursuit depuis longtemps, et cherche actuellement à constituer, l'*Unité germanique*. Elle avait à choisir entre trois partis pour réaliser cette unité : le rétablissement de l'empire d'Allemagne en favenr de la maison de Habsbourg; l'établissement d'une assemblée nationale et un pouvoir exécutif siégeant à Francfort, c'est-à-dire la substitution du droit populaire au droit divin des rois, des grands-ducs et des ducs; la formation d'une confédération des États moyens et petits de l'Allemagne, dont la Prusse aurait la direction exclusive et dont l'Autriche serait écartée. Ce dernier parti, connu sous le nom d'*Union restreinte*, et longtemps patronné par une association puissante, le *Nationalverein*, a fini par triompher, grâce à la politique habile du gouvernement prussien. Déjà la Prusse, en se mettant à la tête de l'union douanière, avait donné à ce projet un commencement de réalisation. Les victoires rapides des armées prussiennes, en 1866, ont placé toute l'Allemagne dans les mains et sous la direction de la Prusse.

Le Panslavisme. — Le *Panslavisme* serait la réunion de toute la race slave sous le sceptre des czars. Or la race slave, qui représente un chiffre de quarante millions d'individus répandus en Europe, comprend les Polonais, les Ruthènes, les

Lithuaniens, les Slovaques et Moraves, les Serbo-Luzitces, les Tchèques, les Serbes, Croates, Slavons, enfin deux millions de Slaves dispersés en Russie. Les populations qui appartiennent à la race slave habitent la Prusse, la Russie, l'Autriche, la Saxe, la Bohême, la Turquie. La race daco-slave ou roumaine donne un chiffre de huit millions d'individus, qui peuplent la Roumanie, la Turquie, l'Autriche et la Russie. La réalisation du *Panslavisme* rendrait les czars maîtres de l'Europe et leur permettrait d'étouffer même l'Allemagne unie.

L'Union scandinave. — La race scandinave occupe la Suède, la Norwége et le Danemarck ; elle a deux puissants ennemis : la Russie et la Prusse. Séparés, les trois États scandinaves sont trop faibles pour résister à de pareils adversaires; réunis, il défendraient mieux leur indépendance. L'*Union scandinave* comprendrait donc la Suède, la Norwége, le Danemarck, les îles Fœrœr, l'Islande, le Groënland, le Sleswig, enfin la Finlande, dont l'histoire se confond avec celle de la Suède. Tout ce faisceau comprendrait une population de 9,325,000 habitants, chiffre modeste, il est vrai, mais compensé par la situation exceptionnellement favorable à la défense des États scandinaves, et par la bravoure héroïque de leurs habitants. Les États faisant partie de cette union pourraient, en effet, mettre en campagne une armée de 160,000 hommes, sans compter le contingent que fournirait la Finlande, et, maîtres de tous les détroits, ils disposeraient d'une flotte de 560 bâtiments, petits, il est vrai, mais très-appropriés à une guerre dans la Baltique.

L'*Union scandinave* est pour les Suédois, les Norwégiens et les Danois, une véritable tradition historique. Elle fut réalisée en 1397, lorsque les députés de la Suède, de la Norwége et du Danemarck, convoqués à Calmar par la reine Marguerite, déclarèrent l'union perpétuelle des trois pays, en assurant à chacun d'eux le maintien de ses lois et de ses institutions. Mais cette union *perpétuelle* était entièrement rompue en 1448, et les tentatives faites depuis pour la rétablir demeurèrent sans résulat sérieux. Gustave-Adolphe disait, en 1629, au roi de Danemarck :

« *Nous serons tous transportés en Amérique pour y faire du sucre, si nous ne nous unissons pas.* » Charles XII ne méconnaissait pas la nécessité de cette union. L'ordre des paysans suédois, à la diète de 1743, s'efforça de l'accomplir, en demandant que la couronne vacante de Suède fût confiée au prince héréditaire de Danemarck. En 1788, Gustave III disait à Christian VII de Danemarck : « *Le colosse russe pèse sur nous, et je vous confie l'indignation que je ressens, de voir cet État, à peine sorti de la barbarie, s'arroger le droit de dominer le Nord.* » Il se forma, en 1797, à Copenhague, une *Société littéraire scandinave*, pour propager l'idée de l'union. En 1810, Napoléon se montra favorable à l'union scandinave, mais la Russie fit échouer le projet. Depuis 1830 cette grande idée a pris encore de plus profondes racines, les écrivains les plus distingués des trois pays s'en sont faits les apôtres convaincus. Les développements de la Prusse ont rendu plus nécessaire encore que par le passé la réunion des États du Nord.

L'identité d'un État. — L'*identité* d'un État consiste en ce qu'il a une origine ou commencement d'existence qui lui est propre, et en ce que cette origine ou ce commencement d'existence le distingue de tous les autres États. Un État est un corps changeant quant aux membres qui composent la société, mais quant à la société même, c'est le même corps dont l'existence est perpétuée par une succession constante de membres nouveaux. Cette existence continue tant qu'aucun changement fondamental n'a été introduit dans l'État [1].

L'unité nationale. — Pour que l'*unité nationale* existe, il faut une force qui commande, une autorité légitime à laquelle on doive obéir. Le premier besoin des sociétés, en effet, c'est la sécurité; et il n'y a de sécurité qu'avec des lois établies et un pouvoir qui peut contraindre au respect de la loi. Il est nécessaire que la société ait à son service une force qui fasse

[1] WHEATON, *Éléments du Droit international*, 1858, t. I, p. 35. Voir aussi GROTIUS, *Le Droit de la guerre et de la paix*, liv. II, ch. IX, § 3, traduction de M. Pradier-Fodéré. t. II, p. 89 et suiv. RUTHERFORTH's *Institutions*, t. II, ch. X, § 12, 13.

respecter les volontés du législateur, qui soit l'expression de la justice ou tout au moins de la volonté et des intérêts de la majorité. Partout où ce pouvoir disparaît, la société disparaît aussi ; elle tombe dans l'anarchie. Un pouvoir constitué est la première condition d'existence d'une société [1]. L'autorité, voilà donc le fond de l'unité nationale [2]. C'est cette force qui fait qu'au moment où la patrie est menacée, tous les citoyens d'un pays sont rassemblés en un faisceau puissant. Et non-seulement il faut un pouvoir coercitif, car sans l'intervention d'une autorité semblable, les hommes n'adopteraient pas et n'exécuteraient pas les mesures, même les plus avantageuses pour eux [3] ; mais il est encore indispensable que le pouvoir soit fort, car l'anarchie conduit à la tyrannie. Il y a donc un intérêt de premier ordre à ce que le pouvoir soit bien constitué. C'est la condition essentielle de toute unité et de toute liberté [4].

Mais nous touchons ici au Droit public interne *Politique* ou *Constitutionnel*.

[1] LABOULAYE, *Histoire des États-Unis*, p. 187.

[2] M. Laboulaye fait remarquer avec raison, dans son beau livre sur l'Histoire des États-Unis, que ce ne sont pas toujours les lois politiques qui font le plus pour l'unité des nations ; et il constate, en passant, que le code Napoléon a contribué notamment aux progrès de la démocratie, beaucoup plus que toutes les constitutions de la France (p. 267). L'unité est, de plus, beaucoup aidée par la géographie. Strabon avait remarqué que la Gaule, par la façon dont elle est faite, avec ses vastes plaines et ses larges fleuves, était destinée à devenir le théâtre d'une grande civilisation. Au contraire, un pays coupé en petites vallées par de hautes montagnes, peut, sans doute, être occupé par un peuple remarquable — les Grecs, dans les temps anciens, les Suisses, dans les temps modernes, ne le cèdent à personne, — mais un grand État ne peut s'y établir. La nature s'oppose à ce qu'il y ait là une grande nation (LABOULAYE, *Libr. cit.*, p. 277).

[3] Lettre de Washington à Jay, août 1786.

[4] Pour que l'unité nationale existe, dit M. Laboulaye. il faut que la puissance financière, diplomatique, militaire, la haute police dans l'État, le droit de forcer chacun à obéir à la loi, le droit de faire administrer la justice, appartiennent au gouvernement. Mais là doit s'arrêter la puissance de l'État, car, partout où les citoyens peuvent, avec plus ou moins de frais, se charger eux-mêmes des services qui ne sont pas des services généraux, il n'est pas besoin que l'État en prenne souci. A l'État donc la puissance militaire, la diplomatie, la police supérieure, la justice, les finances ; mais qu'on laisse à l'industrie ce qui appartient à l'industrie, à la conscience ce qui appartient à la conscience, à la pensée ce qui appartient à la pensée. (*Histoire des États-Unis*, p. 113 et suiv., et p. 159.)

CHAPITRE VIII.

LE DROIT POLITIQUE OU CONSTITUTIONNEL.

Définition. — La souveraineté. — A qui appartient la souveraineté. — Théories diverses sur la souveraineté. — Théorie de la souveraineté préétablie. — Théorie de la conquête et de la prescription. — Théorie du droit divin. — Théorie fataliste. — Théorie du contrat social. — La vraie théorie. — Points de vue différents sur la souveraineté d'après les traités de Westphalie et de Vienne, et suivant l'esprit moderne. — Théorie de la souveraineté du peuple. — Limites de la souveraineté du peuple. — Distinction entre le droit de souveraineté et l'exercice de ce droit. — Théorie de la *délégation*. — Révolutions sociales et politiques. — La Constitution. — La loi fondamentale et les lois secondaires. — Le pouvoir constituant. — La Constitution est-elle un contrat entre la nation et le chef du gouvernement? — Est-elle un contrat entre les différents habitants d'un pays? — Peut-elle être modifiée? — La Constitution ne peut être modifiée par le pouvoir législatif. — Ce que contiennent ordinairement les constitutions. — Déclarations de droits. — Avantages et inconvénients des déclarations de droits. — Ce qu'il faut entendre par un gouvernement. — La légitimité. — Principes généralement reconnus, en matière de gouvernement. — Comment se décompose le gouvernement. — Séparation des pouvoirs. — L'autorité judiciaire constitue-t-elle un pouvoir distinct? — Mission du pouvoir législatif. — Caractère des prescriptions du législateur. — Convient-il que le pouvoir législatif soit confié à un seul homme ou à plusieurs? — Faut-il confier le pouvoir législatif à de grandes assemblées? — Convient-il de confier le pouvoir législatif à deux chambres ou à une chambre unique? — Parlements, Chambres, Sessions. — Mission du pouvoir exécutif. — Le pouvoir exécutif doit-il être confié à un seul individu ou à plusieurs?

Définition. — Nous avons défini le Droit public interne *Politique* ou *Constitutionnel*, l'ensemble des règles qui déterminent les rapports d'un gouvernement avec ses gouvernés, la division des pouvoirs, les relations établies entre eux par la

constitution, les droits primordiaux garantis aux citoyens, les conditions auxquelles les membres de la nation ont la jouissance et l'exercice de ces droits.

La Souveraineté. — Il a été dit que l'une des conditions indispensables pour qu'une association d'hommes constitue un État, c'est *l'existence d'une volonté organique exclusive, chargée de diriger l'association*. Il est certain, en effet, que la notion d'une *volonté qui dirige*, c'est-à-dire d'un *Pouvoir*, est inséparable de celle de *société, d'association;* car il est impossible de créer un corps pour une fin, sans lui donner une organisation, des formes et des lois propres à lui faire remplir les fonctions auxquelles il est destiné. Or, l'organisation, les lois, ne peuvent émaner que d'une *autorité*.

On appelle Souveraineté cette *autorité*, cette *volonté supérieure*, qui domine toutes les volontés particulières et qui tend à les maintenir dans un accord parfait.

La notion de l'État ne repose donc pas exclusivement sur l'idée fondamentale de *Société*, mais encore sur celle de *Pouvoir*, de *Souveraineté;* car des individus agglomérés sans communauté de lois ou de gouvernement, sans organisation politique, ne constitueraient qu'une multitude confuse et non un état social proprement dit.

A qui appartient la Souveraineté. — Demander à qui appartient la souveraineté, c'est demander quelle volonté peut commander au peuple entier, soit par elle-même, soit par un intermédiaire. Pour résoudre cette difficulté, il suffit de se poser une question semblable relativement à un citoyen quelconque individuellement considéré. A qui appartient, en effet, le droit de régler les intérêts d'une personne déterminée? A cette personne même, ou bien à celui qu'elle aura chargé de la représenter. Or, qu'il s'agisse d'une société commerciale, d'une famille, d'une commune, d'un peuple entier, le raisonnement reste le même. Le grand nombre des intéressés peut bien compliquer et rendre plus difficile le règlement de leurs intérêts communs; il ne saurait les dépouiller de leurs droits. La Nation seule est donc maîtresse de déterminer la forme de

son gouvernement; elle ne fait rien autre chose, en cela, que de charger un ou plusieurs mandataires de la gestion de ses intérêts. Toute force, toute volonté, doit donc originairement émaner des sociétés elles-mêmes [1].

Théories diverses sur la Souveraineté. — La question de savoir en qui réside la Souveraineté a cependant donné le jour à des théories diverses.

Théorie de la supériorité préétablie. — Les uns, préoccupés de l'idée d'une *supériorité préétablie*, fondent la souveraineté sur l'*excellence de certaines races privilégiées*. « Comme un pâtre est d'une nature supérieure à celle de son troupeau, les pasteurs d'hommes, qui sont leurs chefs, sont aussi d'une nature supérieure à celle de leurs peuples. Ainsi raisonnait, — dit J.-J. Rousseau, — l'empereur Caligula, concluant assez bien de cette analogie que les rois étaient des dieux, ou que les hommes étaient des bêtes [2]. »

Théorie de la conquête et de la prescription. Les autres donnent la souverainé à la *conquête*, c'est-à-dire à la *force matérielle*. Or, céder à la force, dit encore J.-J. Rousseau, est un acte de nécessité, non de volonté; c'est tout au plus un acte de prudence. En quel sens pourrait-ce être un devoir? Et qu'est-ce qu'un droit qui périt quand la force cesse [3]? La force ne saurait engendrer le droit.

La théorie de la *conquête* conduit à celle de la *prescription*, qui suppose la propriété de l'homme sur l'homme. Mais, ou bien les premiers chefs des dynasties ont usurpé la puissance, et comment admettre, dans ce cas, que la succession des temps

[1] Voir la constitution du 3 sept. 1791, *Décl. des dr.*, art. 3; Const. 24 juin 1793, *Décl. des dr.*, art. 25, 26, 27; Constit. 15 fruct. an III, *Décl. des dr.*, art. 17, 18, 19; *Projet d'acte constitutionnel*, 29 juin 1815, art. 1; *Déclaration des droits et protestation de la Chambre des représentants*, 5 juillet 1815, art. 1er; Charte du 14 août 1830, Préambule; Constit. 4 nov. 1848, ch. I, art. 1er; Constit. 14 janvier 1852, art. 1, 5. Ces principes sont inscrits dans l'histoire de tous les peuples. On les retrouve dans les déclarations des États d'Amérique s'affranchissant avec le secours de la France, en 1776. La souveraineté de la nation est reconnue par la plupart des États européens.

[2] *Contrat social.*

[3] *Ibid.*

puisse convertir en droit un fait essentiellement illicite; ou bien leur pouvoir a été légitime dès l'origine, ce qui fait de la succession des temps un auxiliaire inutile. Le temps immémorial ne saurait dénaturer le pacte social, et faire que le peuple ne puisse retirer la couronne qu'il a donnée dans sa toute puissance.

Théorie du Droit divin. — A la théorie humiliante pour l'humanité de la *prescription*, une certaine école de publicistes a ajouté la fable du *droit divin*. Cette théorie, imaginée par le clergé, sous Louis le Débonnaire, qui en fut la victime, fait dépendre la souveraineté de la volonté de Dieu, manifestée directement ou par l'intermédiaire d'hommes chargés de le représenter. Elle a été condamnée par le clergé de France, qui a proclamé l'indépendance de la puissance civile vis-à-vis de la puissance ecclésiastique, en ce qui concerne les choses temporelles [1].

Théorie fataliste. — Sans adopter la théorie du *droit divin*, d'autres publicistes nient l'existence d'un pouvoir constituant normal, et subissent, comme envoyés par la Providence, les pouvoirs qui se manifestent à la suite des révolutions. Mais cette doctrine est trop voisine du fatalisme pour ne pas être décourageante.

Théorie du Contrat social. — La théorie la plus célèbre est celle du *contrat social*. Hobbes, en Angleterre, J.-J. Rousseau, en France, font naître la souveraineté d'une *convention primitive* résultant de toutes les volontés individuelles. Rousseau définit le contrat passé entre la société et ses membres, l'*aliénation complète de chaque individu avec tous ses droits, et sans réserve, à la communauté* [2]. Mais Hobbes, ainsi que nous l'avons vu, fonde sur les effets de cette convention primitive le pouvoir d'*un seul*, et aboutit au plus absolu despotisme;

[1] Voir mes annotations sur le *Droit des gens* de Vattel, édit. Guillaumin, 1863, t. I, p. 218 et suiv.

[2] *Ibid.*, t. I, p. 114. — On peut voir la réfutation de cette doctrine dans le *Cours de politique constitutionnelle* de Benjamin Constant, t. I, p. 276, édit. Guillaumin.

tandis que Rousseau fonde sur le contrat social la souveraineté sans limites de *tous*, et devient ainsi l'apôtre de la démocratie.

On reproche à la théorie du *contrat social* d'être inexacte aux points de vue de l'histoire et de la philosophie, parce que les sociétés ne débutent pas par le contact de volontés indépendantes et égales; et parce que les masses veulent, en général, sans intelligence de leur volonté. D'ailleurs, sans parler de l'impossibilité matérielle et morale qui s'oppose à ce que plusieurs millions d'individus délibèrent entre eux, cette école philosophique a méconnu la nature essentiellement sociable de l'homme, en ne voyant pas que la vie sociale n'est pas le résultat d'un contrat, parce que le contrat suppose la liberté de contracter, et que l'homme n'est pas libre de vivre hors de l'état de société.

La vraie théorie. — La vraie théorie de la souveraineté est celle qui est le plus conforme à la nature de l'homme et aux manifestations de l'histoire. La société n'étant pas un fait humain, mais un arrangement divin, l'existence d'un pouvoir, comme tout ce qui est essentiellement nécessaire à l'existence d'une société, est une institution divine comme la société elle-même. Mais Dieu qui est la raison première et la source originaire de tout pouvoir, n'a communiqué la souveraineté d'une manière permanente ni à une persomne, ni à une famille, ni à une caste; il n'a prescrit aux hommes aucune forme sociale particulière; chaque nation trouve en elle-même le droit de s'organiser de la manière la plus convenable pour atteindre ses fins légitimes. La souveraineté vit donc au sein de la société qui se forme; elle est la condition essentielle de son existence [1].

[1] « A l'origine de tous les pouvoirs, dit M. Guizot, on rencontre la force..... Les pouvoirs se sont établis en vertu de certaines nécessités sociales, de certains rapports avec l'état de la société, avec les mœurs, les opinions. Mais il est impossible de ne pas reconnaître que la force a souillé le berceau de tous les pouvoirs du monde, quelles qu'aient été leur nature et leur forme. Eh bien! cette origine-là, personne n'en veut; tous les pouvoirs, quels qu'ils soient, la renient; il n'y en a aucun qui veuille être né du sein de la force. Un instinct invincible avertit les gouvernements que la force ne fonde pas un droit, et que, s'ils n'a-

Points de vue différents sur la souveraineté, d'après les traités de Westphalie et de Vienne, et suivant l'esprit moderne. — Pendant longtemps les publicistes ont confondu dans le terme de *souverain* la notion de l'*État* et la personne du monarque, selon cette parole de Louis XIV : « *L'État, c'est moi!* » Cette confusion a été consacrée par les traités de Westphalie et de 1815. En 1648, comme au retour des Bourbons, les interprètes du droit des gens ne reconnaissaient dans les États monarchiques d'autre souveraineté que celle des maisons royales et princières; le prince et l'État se confondaient, et se prêtaient réciproquement la majesté. Mais la seconde moitié du XIX^e^ siècle a réalisé les principes d'un droit public nouveau. A la souveraineté des traités de Westphalie et de Vienne, les peuples de l'Europe contemporaine ont substitué la toute puissance du suffrage populaire, c'est-à-dire la SOUVERAINETÉ DU PEUPLE.

Théorie de la souveraineté du peuple. — Cette dernière théorie consiste à dire que le consentement libre des peuples est la seule base légitime et raisonnable des gouvernements. Notre époque contemporaine a vu le triomphe définitif de cette doctrine devenue un dogme politique consacré par les révolutions et reconnu par les États éclairés. La souveraineté de la nation, ou du peuple, proclamée à la fin du siècle dernier par les Condorcet, les Pétion, les Lafayette, les Sieyès, les Carnot, les Mirabeau, est inscrite dans les constitutions de la France moderne. Elle est la base du droit public de l'Angleterre, de la Belgique, de la Prusse, de l'Italie, de la Suède

vaient pour origine que la force, le droit ne pourrait jamais en sortir... Ce fait seul prouve que le fait de la force n'est pas le fondement de la légitimité politique, et qu'elle repose sur une toute autre base. Que font, en effet, tous les systèmes par ce désaveu formel de la force? Ils proclament eux-mêmes qu'il y a une autre légitimité, vrai fondement de toutes les autres, la légitimité de la justice, du droit; c'est là l'origine à laquelle ils ont besoin de se rattacher. Le premier caractère de la légitimité politique, c'est donc de renier la force comme source du pouvoir, et de se rattacher à une idée morale, à une force morale, à l'idée du droit, de la justice, de la raison. C'est là l'élément fondamental dont le principe de la légitimité politique est sorti... » *Histoire de la civilisation en Europe*, III^e^ leçon, édit. 1864, p. 70 et suiv.

et de la Norwége, du Danemarck, de la Suisse, de l'Espagne, du Portugal, de la Grèce, etc., etc. Le dernier plébiscite en vertu duquel la presque unanimité des populations vénitiennes ont accepté le gouvernement du roi d'Italie, et se sont réunies, avec enthousiasme, à la grande patrie italienne, a donné une nouvelle consécration à la doctrine de la souveraineté du peuple.

Limites de la souveraineté du peuple. — La souveraineté du peuple n'est pas illimitée. Le peuple, d'abord, n'en peut pas user pour la détruire; il ne peut en faire usage contre les vérités de droit, ni contre les vérités de morale, ni contre aucune des vérités primordiales de la création. Quand il serait vrai que tout un peuple fût assez égaré pour s'aliéner lui-même, il n'en aurait pas le droit. « Le peuple est souverain, dit M. Ortolan, mais il ne peut détruire cette souveraineté. Il est libre, par l'organisation, par la nature même de l'homme, à la charge par chaque génération de conserver cette liberté à la génération qui la suivra, et de l'améliorer sans cesse en suivant la loi du progrès. Car si le pouvoir des rois est limité par les droits imprescriptibles des peuples, celui des peuples l'est, à son tour, par les lois immuables de la nature [1]. »

Aucune autorité sur la terre n'est illimitée : ni celle du peuple, ni celle des hommes qui se disent ses représentants, ni celle de la loi qui, n'étant que l'expression de la volonté du peuple ou du prince, suivant la forme du gouvernement, doit être circonscrite dans les mêmes bornes que l'autorité dont elle émane. Ces bornes lui sont tracées par la justice et par les droits des individus. La volonté de tout un peuple ne peut rendre juste ce qui ne l'est pas.

[1] *Cours d'histoire du Droit constitutionnel*, 1833, p. 73. — « Quand chacun, dit J.-J. Rousseau, pourrait s'aliéner lui-même, il ne peut aliéner ses enfants; ils naissent hommes libres, leur liberté leur appartient, nul n'a le droit d'en disposer qu'eux... Il faudrait donc, pour qu'un gouvernement arbitraire fût légitime, qu'à chaque génération le peuple fût le maître de l'admettre ou de le rejeter; mais alors ce gouvernement ne serait plus arbitraire. » *Contrat social*, liv. I, chap. IV. — Voir mes annotations sur *Vattel*, 1863, t. I, p. 239 et suiv.

Distinction entre le droit de souveraineté et l'exercice de ce droit. — De ce que les nations sont souveraines, il ne suit pas qu'elles puissent exercer par elles-mêmes tout leur droit souverain. La conséquence de leur liberté et de leur souveraineté est, au contraire, qu'elles puissent choisir les moyens qui leur paraissent les meilleurs pour exercer leur droit de la manière la plus avantageuse au bien commun. Il faut donc distinguer entre le *droit de souveraineté*, et l'*exercice de ce droit*.

Dans une nation, en effet, quelque peu étendue qu'on la suppose, la souveraineté ne pourrait être exercée simultanément par tous. En admettant même que tous puissent délibérer en commun, tous ne peuvent certainement pas exécuter les délibérations prises.

Théorie de la délégation. — Il résulte de ces considérations, qu'il y a *nécessité* pour les nations, et que les nations on le droit de *déléguer l'exercice* de leur souveraineté à des représentants chargés ou de traduire la volonté générale, ou de la faire exécuter. Les citoyens qui composent un même corps social ont le choix de conserver, pour l'exercer en commun, la plus grande part possible de leur souveraineté; de n'en déléguer absolument que les parties qui exigent un agent ou des agents particuliers; de charger un seul ou plusieurs individus d'exercer en leur nom la souveraineté; de confier à celui ou à ceux qui les représenteront un mandat limité, à temps ou perpétuel, absolu ou partiel. La diversité de ces *délégations* fait naître cette variété de constitutions dont l'Europe offre les exemples. Mais que la souveraineté soit *exercée directement* par la communauté, ou *déléguée*, le vrai, le seul souverain, c'est LA NATION.

Les nations ont toujours et partout usé de la *délégation* sur une vaste échelle. Leur histoire politique n'est que l'histoire des vicissitudes du pouvoir, le récit de la manière dont elles l'ont établi, en ont réglé la sucession, en ont modifié les formes et changé les dynasties dans lesquelles il devait se perpétuer. La *délégation* est *tacite* à l'origine des societés; elle

n'est alors généralement qu'une *ratification*. Avec la suite des temps elle devient *expresse*, lorsque la nation qui cherche ses destinées veut se donner l'organisation qu'elle croit la plus appropriée à son état de civilisation, à ses mœurs et à ses affections, celle qu'elle estime la meilleure et la plus susceptible de la rendre heureuse. Mais qu'elle soit *tacite* ou *expresse*, la *délégation* n'est jamais une *abdication* de la souveraineté, qui est inaliénable et imprescriptible. C'est plutôt un témoignage de confiance qui impose aux délégataires le devoir de tendre au bonheur de tous, en plaçant ces délégataires sous le coup de la révocation possible de leurs pouvoirs.

Les nations conservent donc toujours la faculté de modifier leur organisation politique. Les sociétés, d'ailleurs, ne restent pas stationnaires; elles ont le droit de se développer et de changer leurs formes extérieures. Un peuple ne peut pas plus renoncer à perfectionner sa constitution, qu'un homme à améliorer sa conduite. Mais le changement de forme ne doit pas être arbitraire; il doit être nécessaire, c'est-à-dire être la manifestation indispensable d'un renouvellement complet du fond. Lorsqu'une nation a choisi une forme de gouvernement, elle doit s'efforcer de le faire régulièrement graviter par tous les moyens possibles, et ne pas se laisser entraîner par des passions aveugles, des intérêts mesquins ou l'amour de la nouveauté, à opérer des changements qui toujours ébranlent profondément l'édifice, provoquent des crises fâcheuses, et sont suivis de convulsions qui compromettent l'harmonie du corps social.

Révolutions sociales et politiques. — Les *révolutions* sont *sociales* ou *politiques*.

On appelle *révolutions sociales* les changements qui s'opèrent dans les idées, par le développement de l'intelligence, à l'aide du temps; et *révolutions politiques*, ceux qui s'effectuent dans la forme de l'organisation nationale. Ces dernières révolutions ne doivent pas éveiller l'idée d'un changement arraché par la violence. L'affranchissement des communes n'a pas été généralement le résultat de l'insurrection. Pour être justifiées, les

révolutions politiques doivent être les conséquences des *révolutions sociales*.

Le droit de révolution est admis par la plupart des publicistes. Il est confirmé par la logique : le mandataire peut être révoqué par le mandant. Ceux même qui considèrent la constitution comme un contrat intervenu entre la nation et le chef de son gouvernement, sont forcés d'admettre la condition résolutoire que renferme toute convention synallagmatique contre celle des parties qui viole le contrat. Or, comme les gouvernants et les gouvernés n'ont pas de supérieur commun pour juger leur différend sur la violation du pacte fondamental, ils rentrent dans l'état naturel de libre défense. « La résistance à l'oppression, dit la *Déclaration des droits de* 1793, art. 33, est la conséquence des autres droits de l'homme. » Elle est, en effet, la mesure légitime et finale contre les violences du pouvoir. Mais ce n'est là qu'un remède extraordinaire, dont on ne doit faire usage qu'à la dernière extrémité. « Pour la valeur comme pour le succès durable des réformes nécessaires dans l'intérieur des États, disait M. Guizot en 1847, il importe qu'elles s'accomplissent régulièrement, progressivement, de concert entre les gouvernements et les peuples, par leur action commune et mesurée, non par l'explosion d'une force unique et déréglée [1]. » Les révolutions sont toujours un grand mal, surtout quand elles sont injustes ; mais elles peuvent aussi produire de grands biens. Ces graves événements sont ceux dont la Providence s'est servie jusqu'ici, soit pour éclairer les hommes, soit pour les faire avancer dans les voies mystérieuses qu'elle a prescrites à l'humanité. Le meilleur moyen pour les nations et pour les gouvernements, de les prévenir, sera toujours l'exacte observation des droits de la justice. La conscience des peuples saura toujours apprécier de quel côté se trouve le bon droit, et distinguer une révolte sans fondement d'une révolution légitime, c'est-à-dire conforme aux lois de l'ordre universel.

La Constitution. — Pris dans le sens étymologique, le

[1] Circulaire du 17 sept. 1847, aux représentants du gouvernement français.

mot *Constitution* exprime la manière d'être, le mode suivant lequel une chose est organisée. A ce point de vue, l'on peut dire qu'il n'y a pas de société sans *Constitution*, puisque la société suppose l'ordre, l'organisation.

Dans le langage politique, on donne le nom de *Constitution* à l'ensemble des règles qui déterminent la manière dont une nation doit être gouvernée. « Une constitution est un ensemble de règles écrites ou non écrites, mais claires et fixes, qui définissent nettement les attributions, les droits, les devoirs réciproques des pouvoirs politiques, et qui déterminent les rapports légaux de ceux qui gouvernent avec ceux qui sont gouvernés [1]. » Ces règles peuvent être *non écrites*, et, en effet, elles ont dû l'être dans le principe. Il est certain qu'il y avait une constitution en France, avant 1789 [2], quoiqu'elle ne fût pas écrite; la constitution anglaise n'est pas écrite non plus.

On nomme, enfin, par figure de langage, *Constitution*, l'*écrit* qui renferme la loi fixant la distribution des pouvoirs.

La loi fondamentale et les lois secondaires. — Défini l'ensemble des règles qui déterminent la forme du gouvernement, la distribution des pouvoirs, le mot *Constitution* est synonyme de *loi fondamentale*. On l'oppose alors aux *lois secondaires* qui règlent les détails. Les *Constitutions* ou *lois fondamentales* ne contiennent, en effet, généralement que des principes extrêmement larges, dont la rédaction, vague parfois, fait naître

[1] DUVERGIER DE HAURANNE, *Histoire du Gouvernement parlementaire en France*, édit. 1857, t. I, p. 6.

[2] « En 1789, la vieille constitution, c'était, pour la cour, le pouvoir attribué au roi de faire et d'appliquer la loi sans contrôle et sans résistance; d'intervenir dans l'administration de la justice, au gré des courtisans, par des arrêts d'évocation, de cassation, de surséance; de mettre, non sur la nation tout entière, mais sur telles ou telles fractions de la nation, des taxes arbitraires, et d'en distribuer le produit à qui bon lui semblait. C'était, pour les parlements, le droit héréditaire ou vénal de rendre la justice, et celui de participer souverainement, par l'enregistrement des édits, à la législation et au gouvernement de la France. C'était, pour la noblesse et le clergé, la division permanente de la nation en deux nations distinctes, l'une faite pour commander, l'autre pour obéir; l'une investie de prérogatives et d'immunités profitables, l'autre accomplissant laborieusement toutes les fonctions sociales, et chargée de tous les fardeaux. » DUVERGIER DE HAURANNE, *Libr. cit.*, t. I, p. 15 et suiv.

dans l'application de nombreuses difficultés. Elles resteraient donc inappliquées, si des lois *secondaires*, qu'on appelle encore *organiques*, ne venaient leur donner le mouvement et les développer.

Les assemblées constituantes sont compétentes pour faire ces lois organiques, car l'autorité la plus capable de formuler les conséquences est celle qui a posé le principe. Mais les situations diverses que font naître les relations humaines sont innombrables. Les détails d'organisation sont donc infinis. Aussi les lois organiques ont-elles besoin, à leur tour, d'être organisées elles-mêmes par des règlements d'un ordre inférieur, dont la rédaction est confiée aux dépositaires du pouvoir exécutif [1].

Le pouvoir constituant. — Le droit de faire une *constitution* se nomme le POUVOIR CONSTITUANT. Il *appartient à la nation*, qui est *souveraine*, mais *qui ne peut l'exercer que par mandataires*. Les modifications que les besoins et les vœux des peuples appellent, ne sont également réalisées, le plus généralement, que par des corps politiques régulièrement organisés, et qui prennent, au nom de la nation, des mesures que celle-ci ratifie tacitement ou formellement. Il n'y a d'ailleurs pas l'impossibilité de soumettre la constitution et ses modifications à la ratification du peuple [2].

[1] La constitution du 14 janvier 1852 (*loi fondamentale*), formule le principe que le chef de l'État, en France, *gouverne au moyen du conseil d'État* (art. 3), et elle contient sept articles seulement, relatifs à ce conseil d'État (Tit. VI, art. 47 à 53), laissant à la *loi organique* le soin de régler les détails. La *loi organique* est du 25 janvier 1852. Cette *loi organique* annonçait, elle-même, qu'un décret (*règlement d'un ordre inférieur*) déterminerait l'ordre intérieur des travaux du conseil, etc. Voyez, en effet, le décret du 30 janvier 1852 portant règlemen intérieur pour le conseil d'État.

[2] Voici comment s'exprimait Louis-Napoléon Bonaparte, dans sa proclamation au peuple français, en 1852 : « ..... L'Empereur disait au conseil d'État : *Une constitution est l'œuvre du temps ; on ne saurait laisser une trop large voie aux améliorations*. Aussi la constitution présente n'a-t-elle fixé que ce qu'il était impossible de laisser incertain. Elle n'a pas enfermé dans un cercle infranchissable les destinées d'un grand peuple ; elle a laissé aux changements une assez large voie pour qu'il y ait, dans les grandes crises, d'autres moyens de salut que l'expédient désastreux des révolutions. Le Sénat peut, de concert avec le gouver-

La constitution est-elle un contrat entre la nation et le chef du gouvernement. — La constitution est un contrat entre la nation et le chef du gouvernement; mais ce contrat ne saurait être autre chose qu'un *mandat révocable*. Il en résulte que l'avénement d'un prince au pouvoir n'est que l'installation d'un fonctionnaire public à son poste. Le prince s'engage à exercer dûment les attributions de sa charge; et le peuple, de son côté, prend l'engagement de lui payer la dotation et de lui rendre les honneurs fixés par la loi, et de forcer chaque individu à lui obéir dans les limites de la constitution de l'État. Mais la nation en contractant ces obligations n'en conserve pas moins le droit de révoquer son mandataire, et même de répartir les pouvoirs d'une manière tout à fait différente. Une constitution ne lie donc pas la nation indéfiniment envers les pouvoirs qu'elle institue, la souveraineté étant inaliénable de sa nature, et le souverain, qui n'est qu'un être collectif, ne pouvant jamais être représenté que par lui-même.

Cette théorie n'était point celle de la Restauration. Sous Louis XVIII et sous Charles X, la charte de 1814 a été présentée comme un pacte entre les Français et la famille des Bourbons. Elle a été promulguée comme un *octroi*, une *concession* d'une autorité illimitée, préexistante et rendue indépendante de la nation par son origine, soit qu'elle fût fondée sur la grâce de Dieu, soit qu'elle le fût sur l'antiquité de la possession [1]. Louis XVIII, en effet, n'expliquait pas sur quelle base

nement, modifier tout ce qui n'est pas fondamental dans la constitution; mais quant aux modifications à apporter aux bases premières, sanctionnées par vos suffrages, elles ne peuvent devenir définitives qu'après avoir reçu votre ratification. Ainsi, le peuple reste toujours maître de sa destinée. Rien de fondamental ne se fait en dehors de sa volonté... »

[1] Pour s'en convaincre, il suffit de lire le préambule de la charte du 4-10 juin 1814. En voici des fragments : « Une charte constitutionnelle était *sollicitée* par l'état actuel du royaume; nous l'avons *promise*, et nous la publions. Nous avons considéré que bien que *l'autorité tout entière résidât en France dans la personne du roi*, nos prédécesseurs n'avaient point hésité à en modifier l'exercice, suivant la différence des temps; que c'est ainsi que les communes ont dû leur affranchissement à Louis le Gros, la confirmation et l'extension de leurs droits à saint Louis et à Philippe le Bel; que l'ordre judiciaire a été établi et développé

était fondée la toute puissance dont il *consentait* à modifier l'exercice; il la prenait comme un fait incontestable. En 1830, le préambule de la charte de 1814 fut supprimé « *selon le vœu et dans l'intérêt du peuple français.* » On vit là, du moins assez généralement, la résurrection du principe de la souveraineté du peuple. Cependant plusieurs expressions de la déclaration du 7 août et du discours de Louis-Philippe, du 9 août 1830, autorisèrent encore certains publicistes à considérer la charte comme un engagement synallagmatique entre la nation et le roi. Louis-Philippe avait dit, en effet : « *J'accepte les clauses et engagements que renferme cette déclaration..... C'est avec une pleine conviction que j'ai accepté* LE PACTE D'ALLIANCE QUI M'ÉTAIT PROPOSÉ... »

Le commentaire donné par la révolution de 1848 a définitivement résolu la question, en France. La constitution du 14 janvier 1852 porte expressément que « *le gouvernement de la République française est confié* » au prince Louis-Napoléon Bonaparte; et le décret du 2 décembre de la même année déclare formellement que le rétablissement de la dignité impériale *émane de la volonté du peuple français* [1].

La constitution est-elle un contrat entre les différents habitants d'un pays. — Si la *constitution* est un contrat entre la nation et le chef de l'État, en ce sens qu'elle

par les lois de Louis XI, de Henri II et de Charles IX; enfin que Louis XIV a réglé presque toutes les parties de l'administration publique par différentes ordonnances dont rien encore n'avait surpassé la sagesse. Nous avons dû, à l'exemple des rois nos prédécesseurs, apprécier les effets des progrès toujours croissants des lumières... Nous avons reconnu que le vœu de nos sujets pour une charte constitutionnelle était l'expression d'un besoin réel; mais, *en cédant à ce vœu*, nous avons pris toutes les précautions pour que cette charte fût digne de nous et du peuple auquel nous sommes fier de commander... Nous avons volontairement, et par le libre exercice de notre autorité royale, *accordé* et *accordons, fait concession et octroi* à nos sujets, tant pour nous que pour nos successeurs, et à toujours, de la charte constitutionnelle qui suit... »

[1] Voir le *Commentaire sur la charte constitutionnelle*, 1836, p. 29 et suiv.; — PAILLIET, *Droit public français*, p. 746, note 2; — PINHEIRO-FERREIRA, *Manuel du citoyen*, n° 502; — LANJUINAIS, *Essai sur la Charte*, n°s 128 et 337. J'ai traité cette question dans mon édition du *Droit des gens* de *Vattel*, édit. Guillaumin, 1863, t. I, p. 190 et suiv.

est un *mandat révocable*, elle ne saurait être considérée comme un contrat entre tous les individus dont l'aggrégation compose un peuple; car il faudrait pour former ce contrat leur consentement unanime : hypothèse d'une réalisation bien difficile. Mais lorsqu'une décision doit résulter de la délibération de plusieurs personnes, une nécessité morale prescrit de s'en tenir à l'opinion de la *majorité*, qui représente la force physique — garantie d'action et d'exécution — et vraisemblablement la supériorité intellectuelle. L'autorité des *majorités* est d'ailleurs limitée par le respect dû à l'opinion des *minorités*.

La constitution peut-elle être modifiée. — Si le *mandat* donné n'est qu'une preuve de confiance, s'il n'équivaut pas à une aliénation, un peuple peut donc toujours retirer sa procuration, changer la forme de son gouvernement, et la constitution qu'il lui a plu de se donner à lui-même ne l'enchaîne point. Il est, en effet, contraire à la nature du corps politique, que le souverain s'impose une loi qu'il ne puisse enfreindre [1]. Mais dans la limite de ce pouvoir, et jusqu'à ce que la nation l'exerce, la constitution est obligatoire pour tous les membres du corps social; elle leur commande à tous indistinctement l'obéissance et le respect [2].

[1] « Apporter des restrictions à la révision de la constitution, c'est engager l'avenir; c'est usurper la souveraineté; c'est donner la souveraineté à un morceau de papier. Un peuple a toujours le droit de réviser sa constitution, car elle est faite pour lui. Qu'il faille le consulter, qu'il faille agir légalement, que ce ne soit pas le premier groupe venu qui puisse réformer cette constitution, c'est naturel; mais mettre un pays dans cette situation que la majorité du peuple veuille réformer la constitution, et qu'on lui oppose une feuille de papier en lui disant : « Tu ne peux pas, cette feuille de papier te le défend, » c'est la plus grande des folies constitutionnelles. » (Laboulaye, *Histoire des États-Unis*, p. 205).

[2] Dans sa fameuse brochure : *Qu'est-ce que le tiers-état*, Sieyès a nettement formulé le droit qu'a toute nation de modifier sa constitution. « Il serait, dit-il, ridicule, de supposer la nation liée elle-même par les formalités ou par la constitution auxquelles elle a assujetti ses mandataires... Est-il une autorité antérieure qui ait pu dire à une multitude d'individus : Je vous réunis sous telles lois; vous formerez une nation aux conditions que je vous prescris? Dira-t-on qu'une nation peut, par un premier acte de sa volonté, s'engager à ne plus vouloir à l'avenir que d'une manière déterminée? D'abord une nation ne peut ni s'aliéner, ni s'inter-

La constitution ne peut être modifiée par le pouvoir législatif. — La question de savoir si la constitution peut être modifiée par le pouvoir législatif a été vivement controversée.

Les publicistes qui soutiennent l'affirmative, disent qu'il n'y a rien que le pouvoir législatif ne puisse faire et défaire, *pas même la constitution*. Sans doute la loi fondamentale est supérieure aux autres lois, si l'on veut entendre par là qu'elle a un plus haut degré d'importance, et que, comme elle touche à la garantie de tous les intérêts, il est plus périlleux de prétendre la remettre en question. Mais dire qu'elle ne peut point être changée par le pouvoir législatif, c'est nier l'un des principaux avantages des gouvernements modernes, c'est-à-dire la possibilité d'étendre graduellement les libertés publiques et de se tenir au niveau des circonstances, sans qu'il soit possible de recourir au remède extrême des révolutions[1]. « Il est impossible, dit M. Serrigny, qu'une constitution politique dure toujours sans changement. Les événements humains font naître des nécessités qui exigent des améliorations, des changements dans l'organisation des pouvoirs qui font marcher les sociétés politiques. D'autre part, il n'est pas toujours facile de distinguer les actes de la souveraineté qui ne sont que des conséquences de la constitution, de ceux qui en sont des modifications. La faculté d'innover est voisine de celle d'interpréter. Qui a droit d'interpréter le pacte fondamental? Évidemment la souveraineté *organisée*. Comment, dès lors, lui refuser le droit de le modifier, sans amener des luttes incessantes entre la souveraineté *organisée* et celle qui ne le serait point? On arrive donc à cette alternative d'empêcher à jamais tout progrès,

dire le droit de vouloir; et, quelle que soit sa volonté, elle ne peut pas perdre le droit de la changer, dès que son intérêt l'exige... De quelque manière qu'une nation veuille, il suffit qu'elle veuille; toutes les formes sont bonnes et sa volonté est toujours la loi suprême... Une nation est indépendante de toute forme, et de quelque manière qu'elle veuille, il suffit que sa volonté paraisse pour que tout droit positif cède devant elle, comme devant la source et le maître même de tout droit positif. » Édit. de 1822, Paris, Corréard, p. 158.

[1] Bélime, *Philosophie du Droit*, t. I, p. 364 et suiv.

toute amélioration dans la constitution politique, si l'on refuse à la souveraineté *organisée* le pouvoir de faire ces changements; ou d'établir une lutte incessante entre cette souveraineté légale et les volontés éparses, individuelles, qui se donneraient pour l'expression de la volonté nationale, et qui ne peuvent se produire d'aucune façon régulière en dehors de la constitution établie [1]. »

Pour soutenir la négative on dit que le pouvoir législatif établi par la constitution est chargé de faire les lois lorsque déjà la constitution est en vigueur. Son autorité ne peut aller jusqu'à renverser ce qui émane du pouvoir constituant, car la force de la loi fondamentale est nécessairement supérieure à la puissance législative, puisque c'est en vertu de la constitution que le pouvoir législatif existe. La théorie du *mandat* conduit d'ailleurs à soutenir cette opinion. Le mandataire n'a évidemment pas qualité pour reculer, ni même pour resserrer les limites dans lesquelles il peut agir. C'est au mandant seul qu'il appartient d'augmenter ou de restreindre les pouvoirs qu'il a conférés [2].

Dans certains pays, en Belgique, par exemple, en Grèce, etc., la constitution a prévu l'éventualité des modifications à apporter à la loi fondamentale, et a chargé spécialement les dépositaires du pouvoir législatif de discuter ces modifications; elle a pris des mesures pour que les mandataires, investis de cette haute mission, fussent plus particulièrement considérés comme les représentants de la volonté nationale [3].

[1] *Traité du Droit public des Français*, t. I, p. 67. M. Serrigny invoque à l'appui de son opinion un discours de Portalis, cité par M. Dupin, *Moniteur du* 20 *août* 1842, p. 1832, et un discours de M. de Broglie devant la chambre des pairs, *Moniteur du* 20 *août* 1842, p. 1866. Telle est l'opinion de Pinheiro-Ferreira.

[2] BERRIAT-SAINT-PRIX, *Théorie du Droit constitutionnel français*, p. 15.

[3] « Le pouvoir législatif, dit l'article 131 de la constitution belge, a le droit de déclarer qu'il y a lieu à la révision de telle disposition constitutionnelle qu'il désigne. Après cette déclaration, les deux chambres sont dissoutes de plein droit. Il en sera convoqué deux nouvelles... Ces chambres statuent, de commun accord avec le roi, sur les points soumis à la révision... Dans ce cas, les chambres ne pourront délibérer, si deux tiers au moins des membres qui composent chacune

La délégation la plus complète dont l'histoire puisse offrir le témoignage, est celle qui a résulté en France du vote des 20 et 21 décembre 1851. La souveraineté nationale a été déléguée, d'abord, à un pouvoir constituant et déléguée, ensuite, par l'intermédiaire de ce dernier, aux pouvoirs constitués [1]. La constitution française de 1852 reconnaît cependant que ce que la nation a voulu ne peut être changé que par la volonté de la nation. Elle proclame que le chef élu par le suffrage populaire est *responsable* devant le peuple et qu'il a toujours le droit de faire appel au jugement de la nation, afin que, sans doute, dans les circonstances solennelles, elle puisse lui continuer ou lui retirer sa confiance. Le sénat peut, à la vérité, de concert avec le gouvernement, modifier tout ce qui n'est pas fondamental dans la constitution, mais quant aux *modifications à apporter aux bases premières*, elles ne peuvent devenir définitives *qu'après avoir été ratifiées par le suffrage universel* [2].

Ce que contiennent ordinairement les constitutions. — Les constitutions contiennent généralement l'énonciation des principes fondamentaux et la distribution des pouvoirs. C'est ainsi que la constitution française du 14 janvier 1852, modifiée par les sénatus-consultes du 10 novem-

d'elles ne sont présents ; et nul changement ne sera adopté, s'il ne réunit au moins les deux tiers des suffrages. » La nouvelle constitution du royaume de Grèce, du 17 nov. 1864, contient des dispositions analogues. L'art. 107 porte que « la révision de toute la constitution ne pourra avoir lieu ; mais que certaines de ses dispositions, autres que les dispositions fondamentales, pourront être révisées, dix ans après sa promulgation, et après que la nécessité en aura été dûment constatée. » Lorsque la révision est décidée « la chambre existante se dissout et il en est convoqué une autre, à l'effet spécial de la révision. Cette chambre, composée d'un nombre de députés double de la chambre ordinaire, prononce sur les dispositions à réviser.

[1] Le peuple français avait été appelé à se prononcer sur la résolution suivante : « Le peuple veut le maintien de l'autorité de Louis-Napoléon Bonaparte, et *lui donne les pouvoirs nécessaires pour faire une constitution*..... » Les 20 et 21 décembre 1851, le peuple français répondit affirmativement par sept millions cinq cent mille suffrages.

[2] Voir les article 5, 25, 31 et 32 de la constitution française du 14 janvier 1852. Voir l'application de ces articles dans le décret impérial du 2 décembre 1852.

bre et du 25 décembre de la même année, a un titre Ier dans lequel elle *reconnaît*, par une déclaration générale contenue dans un article unique, *confirme et garantit les grands principes proclamés en* 1789, *et qui sont la base du droit public des Français.* Cette constitution contient huit titres intitulés de la manière suivante : Titre II : FORMES DU GOUVERNEMENT DE LA RÉPUBLIQUE (*de l'Empire*); Titre III : DU PRÉSIDENT DE LA RÉPUBLIQUE (*de l'Empereur*); Titre IV : DU SÉNAT; Titre V : DU CORPS LÉGISLATIF; Titre VI : DU CONSEIL D'ÉTAT; Titre VII : DE LA HAUTE-COUR DE JUSTICE; Titre VIII : DISPOSITIONS GÉNÉRALES ET TRANSITOIRES.

La constitution politique de l'empire du Brésil a aussi huit titres : Titre Ier : DE L'EMPIRE DU BRÉSIL, SON TERRITOIRE, SON GOUVERNEMENT, SA DYNASTIE ET SA RELIGION; Titre II : DES CITOYENS BRÉSILIENS; Titre III : DES POUVOIRS ET DE LA REPRÉSENTATION NATIONALE; Titre IV : DU POUVOIR LÉGISLATIF (*Chambre des députés; Sénat; De la proposition, discussion, sanction et promulgation des lois; Des conseils généraux des provinces et de leurs attributions; Des élections*); Titre V : DE L'EMPEREUR (*Du Pouvoir modérateur; Du Pouvoir exécutif; De la famille impériale et de sa dotation; De la succession à l'empire; De la régence, pendant la minorité ou un empêchement de l'empereur; Du Ministère; Du Conseil d'Etat; De la force militaire*); Titre VI : DISPOSITIONS GÉNÉRALES; Titre VII : DE L'ADMINISTRATION ET DE L'ÉCONOMIE DES PROVINCES (*de l'Administration; Des Chambres; Des Finances nationales*); Titre VIII : DISPOSITIONS GÉNÉRALES ET GARANTIES DES DROITS CIVILS ET POLITIQUES DES CITOYENS BRÉSILIENS.

La constitution de la Belgique se compose également de huit titres : Titre Ier : DU TERRITOIRE ET DE SES DIVISIONS; Titre II : DES BELGES ET DE LEURS DROITS; Titre III : DES POUVOIRS (*Des Chambres*; *De la Chambre des représentants*; *du Sénat*; *Du Roi et des ministres*; *Du Pouvoir judiciaire*; *Des institutions provinciales ou communales*); Titre IV : DES FINANCES; Titre V : DE LA FORCE PUBLIQUE; Titre VI : DISPOSITIONS GÉNÉRALES; Titre VII : DE LA RÉVISION DE LA CONSTITUTION; Titre VIII : DISPOSITIONS TRANSITOIRES.

La constitution de la Grèce a 110 articles. Il y est traité successivement, mais sans beaucoup d'ordre : de LA RELIGION (art. 1 et 2) ; des DROITS POLITIQUES DES HELLÈNES (art. 3-20); des POUVOIRS (art. 21 et 22); de LA PROPOSITION DES LOIS; du ROI; des DÉPUTÉS; des MINISTRES; du CONSEIL D'ÉTAT (art. 23 à 86); du POUVOIR JUDICIAIRE (art. 87 à 97). Il s'y trouve aussi des dispositions générales.

La royaume tunisien a, lui aussi, un *pacte fondamental*, dont la rédaction toute empreinte d'une sage philosophie politique se rapproche beaucoup, en théorie, des meilleures constitutions de l'Europe. On y rencontre d'abord sous l'intitulé de *Texte du pacte fondamental*, une série de propositions relatives aux droits garantis aux sujets tunisiens et à tous les habitants de cet État. Il y est question de la sécurité individuelle, de l'égalité devant l'impôt, de l'égalité devant la loi, de la liberté de conscience et du culte, du recrutement de l'armée par la voie du sort, de la liberté de commerce. La *Loi organique* ou *code politique et administratif du royaume tunisien*, traite, en treize chapitres : des princes de la famille Husseinite; des droits et des devoirs du chef de l'État; de l'organisation des ministères; du conseil suprême et des tribunaux; des revenus du gouvernement; de l'organisation du service des ministères; de la composition du conseil suprême; des attributions du conseil suprême; de la garantie des fonctionnaires; du budget; du classement des fonctions; des droits et des devoirs des fonctionnaires; des droits et des devoirs des sujets du royaume tunisien; des droits et des devoirs des sujets étrangers établis dans le royaume de Tunis.

Ces différents exemples, qu'on pourrait multiplier, suffiront pour préciser quelles sont les matières qu'embrassent les constitutions des peuples, ou lois fondamentales; les unes entrant dans plus de détails que les autres, suivant les tendances de l'auteur de la constitution vers le pouvoir dégagé d'entraves ou vers le pouvoir contrôlé; les unes ne posant que des principes généraux, les autres déterminant avec une précision scrupuleuse les limites de chaque pouvoir et le cercle exclusif

dans lequel ils peuvent se mouvoir; mais toutes, cependant, abandonnant à la loi secondaire le soin de développer les principes et d'en régler l'application. Quelle que soit l'opinion que l'on adopte sur le plus ou moins d'étendue à donner aux lois fondamentales, il est néanmoins généralement reconnu que les meilleures constitutions sont celles qui accordent le plus d'initiative aux lois secondaires : ce qui écarte les chances de révision ultérieure. Enfin c'est avec raison, et pour rendre hommage à la puissance divine qui est supérieure à toutes les choses humaines, que certaines constitutions sont placées sous l'invocation de la divinité.

Mais il ne suffit pas de faire une bonne constitution : il faut encore, quand une constitution est faite, qu'elle soit acceptée par le pays et que chaque citoyen s'en fasse le défenseur. Quand les constitutions libres sont acceptées par tous, chaque citoyen, dit M. Laboulaye, est le défenseur de l'ordre public; il se porte là où il y a du danger, et par cela même il n'y a pas de danger. Mais si les mœurs ne soutiennent pas les institutions, si elles ne sont pas patriotiques, alors une minorité turbulente déclare qu'elle est le peuple, et l'on tombe sous le joug de cette minorité; il faut la repousser d'une façon violente, et les répressions détruisent la liberté. C'est là une vérité qui est écrite en caractères sanglants dans l'histoire [1].

Déclarations de droits. — Les constitutions sont quelquefois précédées de *déclarations de droits*, qui ne sont autre chose que des résumés de principes de droit naturel [2]. Le

[1] *Histoire des États-Unis* p. 175.

[2] La plus célèbre déclaration est la *Déclaration des droits de l'homme et du citoyen*, placée à la tête de la constitution du 3-14 septembre 1791. Comme elle est la base du droit public de la France, et que c'est même sur elle que repose le droit public de toutes les nations libres, il convient de la transcrire en son entier. « Les représentants du peuple français, constitués en Assemblée nationale, considérant que l'ignorance, l'oubli ou le mépris des droits de l'homme sont les seules causes des malheurs publics et de la corruption des gouvernements, ont résolu d'exposer, dans une déclaration solennelle, les droits naturels, inaliénables et sacrés de l'homme, afin que cette déclaration, constamment présente à tous les membres du corps social, leur rappelle sans cesse leurs droits et leurs devoirs; afin que les actes du pouvoir législatif et ceux du pouvoir exécutif, pouvant être

germe de ces *déclarations* se trouve dans l'acte par lequel les colonies de l'Amérique septentrionale se proclamèrent indépendantes de la Grande-Bretagne. Chacune d'elles, en rédigeant sa constitution particulière, la fit précéder d'une déclaration. La Révolution française, venue ensuite, imita

à chaque instant comparés avec le but de toute institution politique, en soient plus respectés; afin que les réclamations des citoyens, fondées désormais sur des principes simples et incontestables, tournent toujours au maintien de la constitution et au bonheur de tous. En conséquence, l'Assemblée nationale reconnaît et déclare, en présence et sous les auspices de l'Être suprême, les droits suivants de l'homme et du citoyen. — ART. 1^er^. Les hommes naissent et demeurent libres et égaux en droits. Les distinctions sociales ne peuvent être fondées que sur l'utilité commune. — ART. 2. Le but de toute association politique est la conservation des droits naturels et imprescriptibles de l'homme. Ces droits sont la liberté, la propriété, la sûreté et la résistance à l'oppression. — ART. 3. Le principe de toute souveraineté réside essentiellement dans la nation; nul corps, nul individu ne peut exercer d'autorité qui n'en émane expressément. — ART. 4. La liberté consiste à pouvoir faire tout ce qui ne nuit pas à autrui : ainsi, l'exercice des droits naturels de chaque homme n'a de bornes que celles qui assurent aux autres membres de la société la jouissance de ces mêmes droits. Ces bornes ne peuvent être déterminées que par la loi. — ART. 5. La loi n'a le droit de défendre que les actions nuisibles à la société. Tout ce qui n'est pas défendu par la loi ne peut être empêché, et nul ne peut être contraint à faire ce qu'elle n'ordonne pas. — ART. 6. La loi est l'expression de la volonté générale. Tous les citoyens ont droit de concourir personnellement, ou par leurs représentants, à sa formation. Elle doit être la même pour tous, soit qu'elle protége, soit qu'elle punisse. Tous les citoyens étant égaux à ses yeux, sont également admissibles à toutes dignités, places et emplois publics, selon leur capacité et sans autre distinction que celle de leurs vertus et de leurs talents. — ART. 7. Nul homme ne peut être accusé, arrêté ni détenu que dans les cas déterminés par la loi et selon les formes qu'elle a prescrites. Ceux qui sollicitent, expédient, exécutent ou font exécuter des ordres arbitraires, doivent être punis; mais tout citoyen appelé ou saisi en vertu de la loi, doit obéir à l'instant; il se rend coupable par la résistance. — ART. 8. La loi ne doit établir que des peines strictement et évidemment nécessaires, et nul ne peut être puni qu'en vertu d'une loi établie et promulguée antérieurement au délit, et légalement appliquée. — ART. 9. Tout homme étant présumé innocent jusqu'à ce qu'il ait été déclaré coupable, s'il est jugé indispensable de l'arrêter, toute rigueur qui ne serait pas nécessaire pour s'assurer de sa personne, doit être sévèrement réprimée par la loi. — ART. 10. Nul ne doit être inquiété pour ses opinions, même religieuses, pourvu que leur manifestation ne trouble pas l'ordre public établi par la loi. — ART. 11. La libre communication des pensées et des opinions est un des droits les plus précieux de l'homme; tout citoyen peut donc parler, écrire, imprimer librement, sauf à répondre de l'abus de cette liberté dans les cas déterminés par la loi. — ART. 12. La garantie des droits de l'homme

leur exemple. Le premier projet fut présenté par Lafayette, dans la séance de l'Assemblée constituante du 11 juillet 1789. Les constitutions françaises de 1791 et de 1793 furent précédées de déclarations de droits. Les auteurs de la constitution du 5 fructidor an III (22 août 1795), ajoutèrent à la déclaration des *droits* une déclaration des *devoirs* de l'homme et du citoyen [1]. Ennemi de ce qu'il appelait l'*idéologie*, Napoléon supprima les déclarations de droits dans toutes les constitutions décrétées sous son influence. La charte de 1814, sans formuler une énonciation de principes, consacra cependant par ses dix premiers articles, sous le titre de *Droit public des Français*, quelques-unes des maximes fondamentales

et du citoyen nécessite une force publique; cette force est donc instituée pour l'avantage de tous, et non pour l'utilité particulière de ceux auxquels elle est confiée. — ART. 13. Pour l'entretien de la force publique, et pour les dépenses d'administration, une contribution commune est indispensable; elle doit être également répartie entre tous les citoyens, en raison de leurs facultés. — ART. 14. Tous les citoyens ont le droit de constater, par eux-mêmes ou par leurs représentants, la nécessité de la contribution publique, de la consentir librement, d'en suivre l'emploi et d'en déterminer la quotité, l'assiette, le recouvrement et la durée. — ART. 15. La société a le droit de demander compte à tout agent public de son administration. — ART. 17. La propriété étant un droit inviolable et sacré, nul ne peut en être privé, si ce n'est lorsque la nécessité publique, légalement constatée, l'exige évidemment, et sous la condition d'une juste et préalable indemnité.

[1] DEVOIRS : ART. 1er. La déclaration des droits contient les obligations des législateurs; le maintien de la société demande que ceux qui la composent connaissent et remplissent également leurs *devoirs*. — ART. 2. Tous les devoirs de l'homme et du citoyen dérivent de ces deux principes gravés par la nature dans tous les cœurs : Ne faites pas à autrui ce que vous ne voudriez pas qu'on vous fit. — Faites constamment aux autres le bien que vous voudriez en recevoir. — ART. 3. Les obligations de chacun envers la société consistent à la défendre, à la servir, à vivre soumis aux lois et à respecter ceux qui en sont les organes. — ART. 4. Nul n'est bon citoyen, s'il n'est bon fils, bon père, bon frère, bon ami, bon époux. — ART. 5. Nul n'est homme de bien, s'il n'est franchement et religieusement observateur des lois. — ART. 6. Celui qui viole ouvertement les lois, se déclare en état de guerre avec la société. — ART. 7. Celui qui, sans enfreindre ouvertement les lois, les élude par ruse ou par adresse, blesse les intérêts de tous; il se rend indigne de leur bienveillance et de leur estime. — ART. 8. C'est sur le maintien des propriétés que reposent la culture des terres, toutes les productions, tout moyen de travail, et tout ordre social. — ART. 9. Tout citoyen doit ses services à la patrie et au maintien de la liberté, de l'égalité et de la propriété, toutes les fois que la loi l'appelle à les défendre.

posées par la Révolution [1]; ces dix articles furent reproduits par la charte de 1830. En 1848 on vit reparaître les déclarations philosophiques de principes et de droits dans le préambule de la constitution du 4 novembre [2]. La constitution du 14 janvier 1852 les fit disparaître de nouveau; mais du moins

[1] DROIT PUBLIC FRANÇAIS : ART. 1er. Les Français sont égaux devant la loi, quels que soient d'ailleurs leurs titres et leurs rangs. — ART. 2. Ils contribuent indistinctement, dans la proportion de leur fortune, aux charges de l'État. — ART. 3. Il sont tous également admissibles aux emplois civils et militaires. — ART. 4. Leur liberté individuelle est également garantie, personne ne pouvant être poursuivi ni arrêté que dans les cas prévus par la loi, et dans la forme qu'elle prescrit. — ART. 5. Chacun professe sa religion avec une égale liberté, et obtient pour son culte la même protection... — ART. 8. Les Français ont le droit de publier et de faire imprimer leurs opinions, en se conformant aux lois qui doivent réprimer les abus de cette liberté. — ART. 9. Toutes les propriétés sont inviolables... — ART. 10. L'État peut exiger le sacrifice d'une propriété pour cause d'utilité publique légalement constatée, mais avec une indemnité préalable.

[2] PRÉAMBULE. — En présence de Dieu, et au nom du peuple français, l'Assemblée nationale proclame..... : II. La république française est démocratique, une et indivisible. — III. Elle reconnaît des droits et des devoirs antérieurs et supérieurs aux lois positives. — IV. Elle a pour principe la liberté, l'égalité et la fraternité. Elle a pour base la famille, le travail, la propriété, l'ordre public. — V. Elle respecte les nationalités étrangères, comme elle entend faire respecter la sienne; n'entreprend aucune guerre dans des vues de conquête, et n'emploie jamais ses forces contre la liberté d'aucun peuple. — VI. Des devoirs réciproques obligent les citoyens envers la République, et la République envers les citoyens. — VII. Les citoyens doivent aimer la patrie, servir la République, la défendre au prix de leur vie, participer aux charges de l'État en proportion de leur fortune; ils doivent s'assurer, par le travail, des moyens d'existence, et, par la prévoyance, des ressources pour l'avenir; ils doivent concourir au bien-être commun en s'entre aidant fraternellement les uns les autres, et à l'ordre général en observant les lois morales et les lois écrites qui régissent la société, la famille et l'individu. — VIII. La République doit protéger le citoyen dans sa personne, sa famille, sa religion, sa propriété, son travail, et mettre à la portée de chacun l'instruction indispensable à tous les hommes; elle doit, par une assistance fraternelle, assurer l'existence des citoyens nécessiteux, soit en leur procurant du travail dans les limites de ses ressources, soit en donnant, à défaut de la famille, des secours à ceux qui sont hors d'état de travailler. En vue de l'accomplissement de tous ces devoirs, et pour la garantie de tous ces droits, l'Assemblée nationale, fidèle aux traditions des grandes assemblées qui ont inauguré la Révolution française, décrète ainsi qu'il suit, la constitution de la République. » Les chapitres I et II consacrent le principe que la souveraineté réside dans l'universalité des citoyens français, et formulent les droits des citoyens garantis par la constitution.

l'article 1er de cette constitution « *reconnaît, confirme et garantit les grands principes proclamés en* 1789, *et qui sont la base du droit public des Français.* » L'article 26 contient même une sorte d'énonciation de ces principes, lorsqu'il dit que « Le Sénat s'oppose à la promulgation des lois qui seraient contraires ou qui porteraient atteinte à la constitution, à la religion, à la morale, à la liberté des cultes, à la liberté individuelle, à l'égalité des citoyens devant la loi, à l'inviolabilité de la propriété et au principe de l'inamovibilité de la magistrature..... »

Avantages et inconvénients des déclarations de droits. — Les déclarations de droits ont l'avantage d'indiquer aux législateurs l'esprit dans lequel ils doivent composer leurs lois. Les principes généraux qui s'y trouvent énoncés sont particulièrement destinés à limiter l'action des pouvoirs établis et à prévenir l'oppression. « *La nécessité d'énoncer ses droits*, dit la déclaration de 1793, art. 7, *suppose ou la présence, ou le souvenir récent du despotisme.* » Mais on leur reproche de se réduire généralement à quelques maximes dénuées de développements et de démonstration. Or, les principes du droit philosophique ont besoin, comme ceux des autres connaissances humaines, de développements théoriques, pour acquérir le degré de certitude qu'un simple énoncé ne saurait leur donner. Ils doivent être accompagnés aussi de restrictions suffisantes, pour échapper au danger qui accompagne les propositions absolues, et ne pas se trouver faux dans une multitude de cas. On fait observer, de plus, que si on laisse au pouvoir législatif la faculté de décréter les exceptions qu'il jugera convenables, la déclaration de droits devient illusoire, et sert tout au plus de frein au pouvoir exécutif. Que si la déclaration énonce les droits d'une manière absolue, elle devient, pour les législateurs, une entrave perpétuelle et intolérable [1]. Bentham reprochait, en effet, aux déclarations de droits, d'être un obstacle à l'action du pouvoir législatif; il ajoutait qu'elles avaient le

[1] BERRIAT-SAINT-PRIX, *Théorie du Droit constitutionnel français*, 1851-1852, p. 117 et suiv.

tort de s'exprimer d'une manière énonciative plutôt qu'impérative, et de reconnaître l'existence d'un droit naturel, que Bentham et son école n'admettaient point [1].

Ce qu'il faut entendre par un gouvernement. — Pris dans son sens primitif et le plus étendu, le GOUVERNEMENT est l'exercice du pouvoir suprême dans l'État. C'est la forme extérieure du corps social. Cette forme dépend principalement des lois constitutives de la nature humaine, de l'intelligence et de la volonté de l'homme, des influences extérieures de la nature physique et du temps où elle se développe. On donne encore, mais à tort, une signification plus restreinte au mot *gouvernement*, et on en fait le synonyme de *Pouvoir exécutif*. C'est dans ce sens que s'exprime l'article 51 de la constitution française de 1852, lorsqu'il dit que le conseil d'État « *soutient au nom du* GOUVERNEMENT, *la discussion des projets de loi devant le Sénat et le Corps législatif.* » Mais cette dernière signification est inexacte. Le gouvernement, dans chaque État, est la force intelligente et suprême, la puissance publique chargée de satisfaire à l'intérêt commun, après l'avoir reconnu et constaté, dont la mission spéciale est de diriger la société dans les voies de son développement et de pourvoir sans cesse à sa conservation et à son bonheur [2].

La légitimité. — On peut affirmer qu'en morale et en justice le consentement libre des peuples est la base légitime et raisonnable des gouvernements, car tout gouvernement repose sur la confiance. La *légitimité* consiste donc dans la volonté persévérante de la nation. C'est le droit d'une société poli-

[1] *Traité des sophismes anarchiques, ou Examen critique de diverses déclarations des droits de l'homme et du citoyen.*

[2] PRADIER-FODÉRÉ, *Précis de Droit administratif*, VI[e] édit., 1867, p. 2. — Les publicistes de l'école libérale font remarquer, toutefois, que les gouvernements ne sont pas nécessairement les représentants de la nation; qu'ils ont pu être, à un moment donné, l'expression de la pensée nationale, mais qu'ils ne le sont pas nécessairement d'une manière continue. Ils voudraient, avec raison, qu'on séparât davantage la nation du gouvernement, et qu'on cessât d'attribuer à un peuple les fautes et les passions de ceux qui le gouvernent. Pour que la nation, en effet, fût solidaire des actes de son gouvernement, il faudrait qu'elle fût, par le fait, maîtresse de donner l'impulsion à ses gouvernants, ou de les changer.

tique de rester dans les conditions d'ordre et de liberté qui l'ont constituée. Ce mot date du congrès de Vienne. Il a été employé par le prince de Talleyrand, dans une note à lord Castelreagh sur les affaires napolitaines, pour désigner la qualité d'où résulte, dans les monarchies héréditaires, le droit au gouvernement et à la succession au trône [1]. Mais toute société, toute association politique ayant sa légitimité naturelle, quelle que soit sa forme de constitution fondamentale, il y a une légitimité dans la république comme il y en a une dans la monarchie, et le crime est égal de renverser l'une ou l'autre.

Principes généralement reconnus en matière de gouvernement. — Les philosophes qui se sont occupés de la question des gouvernements ont généralement recommandé que le moteur soit unique, car la perfection d'une chose consiste dans le parfait accord de tout ce qui constitue cette chose, pour tendre à la même fin; que les rouages gouvernementaux soient les moins nombreux et les plus simples possible; qu'ils s'engrènent parfaitement les uns dans les autres, et soient en rapport exact avec la force d'impulsion qu'ils doivent recevoir du souverain et transmettre à toutes les parties; enfin, que la nation se garantisse des extrêmes, car, tout excès conduisant infailliblement à l'excès contraire, l'effet uniforme de l'excessive liberté, pour les États comme pour les particuliers, c'est de dégénérer en excessive servitude [2].

La sage distribution des pouvoirs constitue la bonté des gouvernements.

Comment se décompose le gouvernement. — On décompose ordinairement le gouvernement en deux branches principales : le POUVOIR LÉGISLATIF et le POUVOIR EXÉCUTIF.

Cette distinction est puisée dans la nature des choses. Elle répond aux deux principes qui constituent l'individualité de l'homme et celle des peuples : la *volonté* et l'*action*. Le POUVOIR

[1] Voir KLÜBER, *Actes de congrès de Vienne*, t. VII, p. 62.

[2] PRADIER-FODÉRÉ, *Éléments de Droit public et d'Économie politique*, p. 45 et suiv.

LÉGISLATIF *veut*; il formule les règles de conduite qui confèrent des droits ou imposent des devoirs; il fait la loi. Le POUVOIR EXÉCUTIF met les lois à exécution, il applique, il *agit*. Mais l'un et l'autre ne sont que les éléments de la souveraineté nationale [1].

Séparation des pouvoirs. — La séparation et la distinction de ces deux pouvoirs ont toujours été, depuis Montesquieu, considérées comme une condition essentielle de bon fonctionnement, et comme une garantie de liberté. On conçoit, en effet, que le POUVOIR LÉGISLATIF qui embrasse la société dans son ensemble, ne saurait être chargé de l'exécution des règles qu'il prescrit dans l'intérêt commun, sans être exposé à perdre, dans les détails de la pratique, un temps précieux pour le bien-être de tous. D'un autre côté, il faut prendre garde d'établir dans le gouvernement de l'État un pouvoir trop puissant, qui ne soit pas tempéré, car une nation n'est jamais si près du despotisme, que lorsque toutes les magistratures sociales se trouvent réunies dans la même main. Montesquieu a dit : « Lorsque dans la même personne, ou dans le même corps de magistrature, la puissance *législative* est réunie à la puissance *exécutrice*, il n'y a point de liberté; parce qu'on peut craindre que le même monarque ou le même sénat ne fasse des lois tyranniques pour les exécuter tyranniquement [2]. » Éclairée par cette maxime profonde, la science politique moderne a, depuis, adopté comme règle, que la division des pouvoirs est la condition première de tout bon gouvernement [3]. Cette règle fondamentale, qui tient une si grande place dans l'histoire constitutionnelle des temps modernes, n'était point connue des anciens. Dans les républiques grecques, et à Rome, le peuple s'était réservé à

[1] « La *Souveraineté*, dit M. Cabantous, est essentiellement *une* et *indivisible*. Les *Pouvoirs publics*, c'est-à-dire les organes par lesquels s'exerce la souveraineté, peuvent au contraire être multiples et distincts entre eux. » *Répétitions écrites sur le Droit public et administratif*, IVe édit., 1867, p. 16.

[2] *Esprit des Lois*, liv. XI, chap. VI.

[3] Voir mes annotations sur Vattel, *Le Droit des Gens*, édit. Guillaumin, 1863, t. I, p. 184.

lui-même l'exercice direct de la souveraineté, et il ne déléguait que certaines fonctions spéciales et déterminées. Dans les limites de cette délégation chaque magistrat était souverain à l'égard du peuple qu'il représentait, et les citoyens ne trouvaient de garantie contre les excès de pouvoir, que dans le droit de *veto* réciproque dont les divers magistrats étaient investis les uns par rapport aux autres [1].

La séparation des pouvoirs ne consiste pas seulement à multiplier les agents et à leur assigner des rôles divers. Elle implique encore leur indépendance. Or, les pouvoirs ne sont véritablement indépendants, que lorsque les agents de l'un ne peuvent attendre aucune faveur, ni aucune disgrâce des agents de l'autre. Mais l'*indépendance* n'est pas l'*irresponsabilité* [2].

[1] CABANTOUS, *Lib. cit.*, p. 16.

[2] La division des pouvoirs se trouve inscrite au frontispice de toutes les chartes depuis près d'un siècle. Partout on proclame que la première condition de la liberté, c'est que le pouvoir exécutif, le pouvoir législatif et le pouvoir judiciaire — qui n'est d'ailleurs qu'un élément du pouvoir exécutif — soient séparés. Les constitutions de la France expriment presque toutes ce principe; en Angleterre, en Amérique, c'est également un lieu commun. Montesquieu, dans son chapitre sur la constitution de l'Angleterre, est le premier français qui ait montré l'importance de cette distinction. Son observation avait été développée en Angleterre par Blackstone et par Paley, dans sa *Philosophie morale et politique*. Aux États-Unis cette doctrine était universellement reçue sans qu'on l'eût tirée de Montesquieu : c'était la tradition anglaise. Ce principe, proclamé par toutes les constitutions libres, n'est plus contesté en théorie; mais en pratique on s'aperçoit que la question est loin d'être sans difficultés. Si l'on cherche, en effet, dans l'histoire, un gouvernement où ces trois pouvoirs aient été nettement séparés, sans jamais se mélanger plus ou moins les uns avec les autres, on ne le trouve nulle part. En Angleterre, par exemple, où Paley, Blakstone et Montesquieu contemplent le fameux principe de la division des pouvoirs, c'est une maxime constante que le parlement, l'ensemble du pouvoir législatif, est composé de trois éléments : le roi, la chambre des lords et la chambre des communes; que le roi est la tête, le principe et la fin du parlement. Les Chambres y exercent une action très-grande sur l'administration; la chambre des communes peut accuser tous les hauts fonctionnaires et les renvoyer devant la chambre des lords qui les juge; la justice a, de son côté, une part de l'autorité législative : les précédents des cours y font loi. Voir l'*Histoire des États-Unis* de M. Laboulaye, p. 289 et suiv.

Qu'entend-on par cette séparation des pouvoirs? dit plus loin ce publiciste. Suffit-il d'écrire sur un parchemin que le pouvoir législatif se tiendra à sa place, le pouvoir exécutif à la sienne, et que le pouvoir judiciaire n'empiétera pas sur le domaine de la loi? Quelles seront les garanties suffisantes pour maintenir ces pou-

L'autorité judiciaire constitue-t-elle un pouvoir distinct? L'autorité judiciaire n'est-elle qu'une simple délégation du pouvoir exécutif, qu'une des branches de l'administration publique; ou bien existe-t-il un *pouvoir judiciaire* distinct, comme il y a dans tout pays régulièrement organisé un *pouvoir législatif* et un *pouvoir exécutif?*

Les partisans de l'opinion qui considèrent l'autorité judiciaire comme constituant un pouvoir distinct, font observer qu'il existe une différence nécessaire entre l'application matérielle de la loi dévolue au *pouvoir exécutif*, et l'interprétation contentieuse, exclusivement dévolue à l'autorité judiciaire. Les *agents du pouvoir exécutif*, disent-ils, doivent être essentiellement *amovibles* et *responsables*; les *magistrats de l'ordre judiciaire* sont *irresponsables* et *inamovibles*. L'indépendance est essentielle à l'ordre judiciaire; la dépendance est de l'essence de l'administration. L'autorité judiciaire se rapproche beaucoup plus du *pouvoir législatif* que du *pouvoir exécutif* : comme

voirs à leur place? Cette séparation sera-t-elle d'ailleurs absolue? Le pouvoir exécutif ne devra-t-il jamais s'immiscer dans la confection des lois? Les chambres ne devront-elles jamais se mêler de l'administration? Cette séparation absolue est impraticable, et si elle se réalisait elle serait funeste à la liberté elle-même. La séparation absolue serait la guerre entre les pouvoirs; son effet serait non de maintenir l'équilibre, mais de donner à l'un des pouvoirs la prépondérance au détriment de l'autre. « Pour que les pouvoirs restent à jamais divisés, disait Mounier à l'Assemblée constituante, il ne faut pas qu'ils soient entièrement séparés. » La division des pouvoirs n'est donc qu'une simple vérité d'observation, qui se réduit à ceci, qu'il faut que les pouvoirs législatif, exécutif et judiciaire ne soient pas entièrement tous ensemble dans la même main : ce qui ne doit pas empêcher que le pouvoir exécutif ait une part de la législation, que le pouvoir législatif ait une influence sur l'administration, et que l'autorité judiciaire supplée, au besoin, à l'insuffisance des lois. Cette prétendue confusion est même tellement nécessaire, que là où l'on établit la séparation absolue, on arrive aux plus fâcheux résultats.

On peut citer comme exemples l'Assemblée constituante et l'Empire. La constitution de 1791 avait complétement isolé les pouvoirs : le roi n'avait qu'un *veto* suspensif; l'Assemblée avait la pleine autorité législative. Cela lui suffit pour qu'elle fût souveraine et tyrannique. Sous l'Empire il y avait un pouvoir exécutif tout à fait indépendant du pouvoir législatif. On avait tout calculé pour que les chambres ne pussent se mêler de rien autre chose que du vote des lois : or, le gouvernement impérial fut le type du gouvernement absolu. (*Ibid.*, p. 290 et suiv.)

le premier de ces pouvoirs, il rend des décisions qui doivent être exécutées à l'aide de la force publique. Le corps judiciaire ne dépend, en réalité, du *pouvoir exécutif*, qu'en ce que les magistrats rendant la justice sont nommés par le chef de l'État, et que c'est aussi au nom de ce chef que sont intitulés les jugements. Mais le chef de l'État ne pourrait pas empêcher l'exécution de leurs jugements; et le droit de rendre la justice leur est tellement propre, qu'un jugement rendu par le dépositaire du pouvoir exécutif, lui-même, serait sans aucune valeur. On cite enfin les paroles suivantes de Montesquieu : « Il n'y a point de liberté, si la puissance de juger n'est pas séparée de la puissance législative et de l'exécutrice. Si elle était jointe à la puissance législative, le pouvoir sur la vie et la liberté des citoyens serait arbitraire, car le juge serait législateur. Si elle était jointe à la puissance exécutrice, le juge pourrait avoir la force d'un oppresseur [1]. »

Dans l'opinion contraire, on considère l'autorité judiciaire comme une subdivision du *pouvoir exécutif*; sous l'ancien régime ce point de vue était admis. « La fonction de rendre la justice, disait Henrion de Pansey, est si essentiellement inhérente à la royauté, que pour concilier l'obligation de la remplir avec la nécessité de la déléguer, la loi se prête à une fiction fort remarquable. Elle identifie le juge avec la personne du prince, et suppose que le prince lui-même parle par l'organe des juges. Cette fiction, qui est une vérité légale, explique l'usage de placer le nom du prince à la tête des jugements. » Mais il n'est pas besoin de recourir à cette fiction, qui ne répond plus, d'ailleurs, aux principes du droit public actuel, pour refuser à l'autorité judiciaire le caractère d'un pouvoir distinct. La justice, comme la loi, n'émane que de la nation. Le corps social doit la garantir à tous les membres qui la composent. Mais la société ne peut pas plus rendre la justice par elle-même, qu'elle ne peut faire la loi : elle doit donc déléguer ses

[1] *Esprit des Lois*, liv. XI, chap. VI. — Voir, dans ce sens, BÉLIME, *Philosophie du Droit*, t. I, p. 361 et suiv.; — BERRYER, *Commentaire sur la Charte*, p. 338 et suiv.; — PAILLIET, *Droit public français*, p. 110, note.

pouvoirs. Quel sera son mandataire? Le *pouvoir exécutif*. Cette délégation ne nuira pas nécessairement à l'impartialité des juges. Rien n'empêchera le *pouvoir législatif* de tracer des règles garantissant l'indépendance des agents chargés de rendre la justice. On obtiendra cette indépendance, au moyen du principe de l'inamovibilité [1]. En vain citera-t-on la célèbre division tripartite des pouvoirs donnée par Montesquieu : les pouvoirs *législatif*, *exécutif* et *judiciaire*. L'auteur de l'*Esprit des lois*, en émettant cette division, avait plutôt eu en vue l'intérêt des justiciables que la rigoureuse exactitude des principes. Quant aux constitutions qui donnent à l'autorité judiciaire le titre et le caractère de *pouvoir distinct*, elles la rattachent presque toujours au *pouvoir exécutif* par son origine, ou par son mode d'institution [2].

Mission du Pouvoir législatif. — Élément du gouvernement, le *pouvoir législatif* est chargé de faire les lois, lorsque déjà la constitution est établie. Son autorité est donc limitée par le POUVOIR CONSTITUANT. La puissance législative ne doit pouvoir, en principe, porter aucune atteinte à la loi fondamentale, dont l'autorité est nécessairement supérieure, puisque c'est en vertu de la constitution que le pouvoir législatif existe.

Toute loi inconciliable avec le texte de la constitution serait dite *inconstitutionnelle*, et, comme telle, ne lierait pas le *pouvoir exécutif* : d'où l'utilité d'un corps conservateur indépendant,

[1] M. de Vaulabelle n'est pas de cet avis. « L'inamovibilité de la magistrature, dit-il, n'est qu'un mot vide de sens, et qui ne garantit nullement l'indépendance du juge. L'inamovibilité n'exclut, en effet, chez les magistrats, ni l'ambition, ni l'esprit d'intrigue, ni le désir ou le besoin d'un traitement plus élevé ; elle est une garantie d'indépendance si peu sérieuse, que, sous l'ancien régime, comme sous tous les gouvernements qui se sont succédé en France depuis 1789, la magistrature est le corps de l'État qui s'est constamment montré le plus docile et le plus dévoué aux passions du pouvoir, quel qu'il fût. » (*Histoire des deux Restaurations*, t. VI, p. 167 et 168.)

[2] Voir, dans ce sens : Foucart, article dans la *Revue de Législation et de Jurisprudence* (août 1845); MERLIN, *Répertoire*, v° *Pouvoir judiciaire*; DUPIN aîné, *Réquisitoires*, IV, p. 439. La question se trouve traitée avec étendue dans mes annotations sur le *Droit des Gens* de Vattel, édit. 1863, t. I, p. 428 et suiv.

pour préserver la loi fondamentale des atteintes qu'essayerait de lui porter l'un ou l'autre *pouvoir*.

Enfin, des formes spéciales de révision sont généralement prévues pour les modifications possibles de la constitution.

Caractère des prescriptions du législateur. — Les prescriptions du législateur ont le caractère de la *généralité* et de la *permanence*. Toutefois elles peuvent n'exister que pour un temps déterminé, sauf à les renouveler périodiquement; elles peuvent aussi être subordonnées à une condition.

Convient-il que le pouvoir législatif soit confié à un seul homme ou à plusieurs? — Le *pouvoir législatif* n'a jamais été guères confié qu'à des assemblées de législateurs; et si l'histoire nous cite l'exemple de quelques sages qui ont dicté des lois aux républiques antiques, la mission de ces philosophes législateurs a consisté plutôt à régler *tout d'une pièce* la constitution d'un pays, qu'à élaborer *successivement* des lois, selon les besoins du moment. Les membres des assemblées représentent mieux, d'ailleurs, les diverses parties de la nation; ils sont plus à portée de connaître les vœux du pays; ils sont moins exposés à se laisser entraîner aux usurpations du pouvoir [1]. Franklin enseignait cependant qu'il faut se défier des assemblées; car, disait-il, lorsque vous réunissez un certain nombre d'hommes pour profiter de l'ensemble de leur sagesse, vous assemblez inévitablement avec tous ces hommes tous leurs préjugés, toutes leurs passions, toutes leurs fausses idées, tous leurs intérêts locaux, tout leur égoïsme.

Faut-il confier le pouvoir législatif à de grandes

[1] « Une nation peut déléguer à une assemblée le pouvoir de faire une constitution, mais elle ne peut déléguer la souveraineté populaire, qu'elle doit toujours conserver pour elle. En vain dira-t-on que la volonté d'une assemblée, c'est la volonté nationale. En théorie, il est fort aisé de dire que les assemblées sont le peuple; mais, en fait, elles sont composées de 400, 500, 800 personnes. Ce n'est pas le peuple, ce sont des représentants, et, comme tous les hommes, ces représentants ont des passions et des intérêts particuliers. Aussi ces assemblées commencent-elles toujours par installer le despotisme, parce qu'elles ne sont pas responsables, et qu'un pouvoir illimité sans responsabilité, c'est la définition même de la tyrannie. (Laboulaye, *Histoire des États-Unis*, p. 203 et 204.)

assemblées? — Du moment où l'on a admis que le pouvoir législatif doit être de préférence confié à des assemblées plutôt qu'à des personnalités isolées, la première question qui se présente est celle de savoir si les assemblées dépositaires du pouvoir de faire les lois doivent être composées d'un grand nombre de membres? Ici encore il est bon de citer l'opinion de M. Laboulaye : « Toutes les fois que vous avez une assemblée nombreuse, cette assemblée sera foule et acceptera un chef sans le discuter... Vous ne pouvez réunir les hommes, sans réunir du même coup leurs passions, leurs faiblesses, leurs petites idées. Si ces hommes sont cinq ou six, ils se font chacun leur part, et vous avez une oligarchie qui vous gouverne; mais s'ils sont en trop grand nombre, vous avez des éléments de discorde considérables. Il faut donc que l'assemblée ne soit ni trop, ni trop peu nombreuse [1]. »

« Plus nombreuse est une assemblée, dit Hamilton, et plus est grand, on le sait, l'ascendant de la passion sur la raison.

« Il est évident que plus le nombre des représentants est considérable, et plus est grande la proportion des membres qui ont peu d'instruction ou d'expérience. C'est précisément sur ces côtés faibles que l'éloquence et l'adresse de quelques hommes agissent avec toute leur force. Dans les républiques de l'antiquité, où le peuple tout entier s'assemblait en corps, on voyait d'ordinaire un seul orateur, un politique habile, gouverner avec autant d'empire que s'il avait eu le sceptre dans la main.

« Plus une assemblée sera foule, plus elle partagera cette faiblesse des réunions populaires. L'ignorance y sera la dupe, la passion y sera l'esclave du sophisme et de la déclamation...

« L'expérience universelle nous apprend, au contraire, que dans l'intérêt du salut public, de la communication des mandataires et des mandants, de la connaissance des intérêts particuliers, il faut, sans doute, un certain nombre de représentants; mais que, passé ce nombre, toute addition nouvelle va

[1] *Histoire des États-Unis*, p. 362, 363.

justement contre le but qu'on s'est proposé. La forme, l'apparence du gouvernement peut devenir plus démocratique, mais l'esprit qui l'anime devient plus oligarchique. La machine est agrandie, mais les ressorts qui en dirigent les mouvements sont moins nombreux et plus secrets... [1]. »

Convient-il de confier le pouvoir législatif à deux chambres ou à une chambre unique? — La seconde question est celle de décider si l'on admettra une seule chambre ou deux chambres? Cette question a été vivement discutée en théorie, et diversement résolue dans la pratique [2].

Les partisans d'une chambre unique invoquent les raisons suivantes : la nation est *une;* il faut que la représentation soit *une*. Une nation est comme un homme : elle n'a pas deux volontés. Si vous avez deux chambres, elles seront ou elles ne seront pas d'accord : dans le premier cas il y aura superfétation, dans le second il y aura danger. Deux assemblées se querelleront sans cesse et tiendront l'opinion en suspens; elles se feront contre-poids, et il en résultera une inaction complète. Tout ce qui établit différents corps est une source de divisions.

Les publicistes qui soutiennent l'existence de deux chambres pensent que c'est un moyen d'éviter la précipitation et de prévenir les coups de hazard. Ils voient dans deux assemblées une garantie que la nation ne sera point jetée dans les aventures. L'égoïsme législatif sera évité. En discutant plusieurs

[1] HAMILTON, *Federalist.....*, n° 58.

[2] En 1789, la division du pouvoir législatif fut repoussée, en France, par crainte de la noblesse. On sentait que si l'on faisait deux chambres, il fallait composer la chambre haute de la noblesse et du clergé. Le tiers-état se croyait assez fort pour se débarrasser de ses deux rivaux. Cette division écartée par la Constituante, on ne voulut pas l'admettre davantage dans la Convention. Les partis trouvèrent qu'il valait mieux s'emparer de la majorité dans l'assemblée.

En 1848 on a voulu jouer à la révolution de 1789. On voulut une assemblée unique, parce qu'il y avait eu une assemblée unique, de 1790 à 1793.

On ne voulut pas voir qu'en mettant en présence un pouvoir exécutif et un pouvoir législatif que rien ne tempérait, parce qu'ils étaient absolument séparés, on les jetait l'un sur l'autre comme deux locomotives qu'on mettrait sur la même voie, en face l'une de l'autre, en déclarant qu'elles ne se heurteront pas. (Laboulaye, *Histoire des États-Unis*, p. 313.)

fois la même question, les deux chambres feront l'éducation du peuple, car il faut qu'on répète souvent au peuple la même chose, pour qu'il en tire profit. La division en deux chambres est enfin le seul moyen de faire que les députés du peuple respectent le peuple. Elle est une condition essentielle de la liberté des citoyens et nécessaire au maintien de la souveraineté populaire.

« Une assemblée unique est nécessairement un pouvoir sans contre-poids et sans responsabilité, c'est-à-dire un despotisme de la pire espèce, avec tous les entraînements, toutes les passions et toutes les faiblesses de ce mauvais gouvernement. Dans l'histoire il n'y a pas d'exemple d'assemblée unique qui n'ait mené le pays à la révolution, à l'anarchie et au despotisme, héritier ordinaire de l'anarchie...

« L'idée que la représentation d'une nation doit être simple, a toujours été prêchée aux foules par les gens qui désirent être seuls les représentants de la nation. Auguste, le fondateur de l'empire, ne manqua pas de réunir tous les pouvoirs. A la fin de la république, tous les pouvoirs étaient divisés, les tribuns tenaient en échec les consuls, les pontifes avaient aussi quelque autorité. Auguste se fait consul, pontife, et se donne la puissance tribunitienne qui lui permet d'arrêter tous ceux qui le gênent, et de n'avoir à répondre de ses actions devant personne [1]. »

« Sans doute il est très-essentiel, dit excellement Delolme, pour assurer la constitution d'un État, d'y limiter le pouvoir exécutif, mais il l'est beaucoup plus de limiter le pouvoir législatif. Ce que celui-là ne fait que pas à pas (je veux dire de renverser les lois), et par une suite plus ou moins longue d'entreprises, celui-ci le fait en un moment; les lois n'ayant besoin pour exister que de sa volonté, il peut aussi les anéantir par sa volonté. Pour rendre donc stable la constitution d'un État, il faut absolument y borner le pouvoir législatif; mais au lieu que le pouvoir exécutif peut être borné, quoique unique..., le

[1] LABOULAYE, *Histoire des États-Unis*, p. 252 et 301.

pouvoir législatif, au contraire, pour pouvoir être borné, doit être absolument divisé; car quelles que lois qu'il fasse pour se limiter lui-même, elles ne seront jamais, par rapport à lui, que de simples résolutions. Les points d'appui aux barrières qu'il voudrait se donner, portant sur lui et dans lui, ne sont pas des points d'appui. En un mot, on trouve à arrêter la puissance législative, lorsqu'elle est une, la même impossibilité qu'Archimède trouvait à mouvoir la terre.

« La division du pouvoir exécutif introduit nécessairement des oppositions de fait, même des *violences*, entre les diverses parties, et celle qui vient à bout de réunir à soi toutes les autres, se met incontinent au-dessus des lois. Mais l'opposition qui s'introduit (et qui pour le bien des choses doit s'introduire) entre les diverses parties du corps législatif, n'est jamais qu'une opposition de principes et d'intentions.

Tout se passe dans les régions morales, et la seule guerre qui se fasse est une guerre de volontés ou de *nolontés*, de voix pour ou contre, de *oui* et de *non* [1]. »

En admettant la division en deux chambres, il restera encore à examiner diverses questions. Y-aura-t-il, par exemple, une chambre héréditaire, comme en Angleterre? Une assemblée nommée par le pouvoir exécutif, comme en France? Une chambre haute élue par le peuple, comme en Belgique? Les deux chambres seront-elles nommées pour le même espace de temps? Exigera-t-on pour toutes deux, ou tout au moins pour l'une d'elles, que les élus aient un certain âge, une certaine fortune? Quel sera le principe de représentation pour la chambre des représentants? Quelles seront les qualités de l'électeur et celles de l'éligible? Quelle sera la durée du mandat? Quel sera le nombre des députés? Selon que ces questions seront résolues d'une façon ou d'une autre, le gouvernement inclinera vers l'aristocratie, vers la démocratie ou vers la démagogie.

En fait, dans les pays où la société est divisée en classes ayant des intérêts séparés, on admet généralement deux cham-

[1] *Constitution d'Angleterre*, liv. II, chap. III.

bres, dont l'une est destinée à défendre les prérogatives de la classe privilégiée. C'est ainsi qu'en Angleterre on rencontre la chambre des lords et la chambre des communes.

L'existence des deux chambres est aussi motivée dans les confédérations : l'une, pour représenter les intérêts de la confédération entière; l'autre, pour protéger plus spécialement les droits des États de l'Union, considérés comme puissances indépendantes. On peut citer comme exemple la chambre des représentants et le sénat des États-Unis de l'Amérique du Nord.

Parlements. — Chambres. — Sessions. — Rappelons qu'on donne le nom de *parlements*[1] ou de *chambres* aux assemblées de législateurs, et que le temps pendant lequel les chambres restent assemblées, en vertu du même décret de convocation, s'appelle *session*.

Mission du Pouvoir exécutif. — La volonté nationale étant exprimée par le *pouvoir législatif*, c'est le *pouvoir exécutif* qui a mission d'agir pour le corps social, de faire exécuter les lois émanées du législateur, et de prendre des mesures considérées par la loi fondamentale comme mesures d'action. Mais le *pouvoir exécutif* n'est pas chargé seulement de mettre en œuvre les volontés du pouvoir législatif. Il a été déjà dit que ce pouvoir doit encore appliquer aux contestations qui divisent les particuliers, les lois faites par le *pouvoir législatif*. Il se compose donc de deux éléments : le *pouvoir administratif* et le *pouvoir judiciaire*.

Le *pouvoir administratif*, ou *autorité administrative*, est cette portion du *pouvoir exécutif* qui est chargée d'assurer l'application des lois d'ordre public. Son domaine comprend les rapports du *pouvoir exécutif* avec les gouvernés. Le *pouvoir*

[1] La représentation et l'impôt marchent ensemble... Le parlement en Angleterre, comme le tiers-état en France, est sorti du vote de l'impôt. C'est parce que le roi, dans les idées féodales, n'avait pas le droit de prendre leur argent aux hommes libres, sans leur aveu, qu'il était nécessaire de convoquer les hommes libres et de leur faire voter l'impôt. C'est là l'origine des parlements dans toute l'Europe féodale. (Laboulaye, *Hist. des États-Unis*, p. 356.)

judiciaire, ou plutôt *l'autorité judiciaire*, est cette portion du *pouvoir exécutif* qui a dans ses attributions l'application des lois d'ordre purement privé et d'ordre pénal. Son domaine embrasse les rapports des gouvernés entre eux, et, comme conséquence, la répression des infractions aux lois qui règlent ces rapports.

Le Pouvoir exécutif doit-il être confié à un seul individu ou à plusieurs? — La question de savoir si la direction suprême du pouvoir exécutif doit être confiée à un seul ou à plusieurs a été diversement résolue par l'histoire. La théorie admet généralement que la puissance exécutrice doit être dans les mains d'un seul, parce que l'expédition des affaires devient plus lente à mesure que plus de gens en sont chargés. Un corps moral, en effet, ne peut agir sans s'assembler, et lorsqu'il s'agit d'exécution, à force de délibérer on perd souvent le fruit de la délibération, on laisse échapper l'occasion. Les assemblées, d'ailleurs, sont admirables pour poser les principes, mais en fait d'action elles sont trop sujettes aux entraînements, et ne donnent pas assez de prise à la responsabilité. « Pour gouverner, dit encore M. Laboulaye, il faut une volonté constante, visible; il faut que la nation sache ce que veut le chef de l'État, et qu'on soit sûr qu'il voudra demain ce qu'il veut aujourd'hui. En supposant que les pouvoirs d'une assemblée se concentrent entre les mains d'un comité de trois ou quatre membres, où trouver la volonté et la responsabilité? Une assemblée est toujours un pouvoir anonyme. Un comité change du jour au lendemain... Toute assemblée est impuissante comme pouvoir exécutif; les assemblées sont excellentes comme conseil, mais pour l'action il faut l'unité [1]. » Delolme ajoute cette vérité d'observation; que « l'effet de la division du pouvoir exécutif est ou l'établissement plus ou moins prompt du droit du plus fort, ou une guerre continuelle [2]. »

[1] *Histoire des États-Unis*, p. 145.
[2] *Constitution d'Angleterre*, liv. II, chap. III.

Les diverses combinaisons, les différents systèmes de délégation de la souveraineté, adoptés par les peuples pour l'exercice de la puissance exécutive, constituent les formes multiples et variées de gouvernements que l'on rencontre dans l'histoire des nations civilisées.

CHAPITRE IX.

SUITE DU DROIT POLITIQUE OU CONSTITUTIONNEL.

Division générale des formes de gouvernement. — Formes simples. — Formes mixtes. — Formes simples : Gouvernement démocratique ou républicain. — — Gouvernement oligarchique. — Gouvernement monarchique. — Formes mixtes de gouvernement. — Notion du gouvernement constitutionnel ou représentatif. — Inconvénients du gouvernement constitutionnel ou représentatif. — Questions ordinairement traitées à propos du gouvernement constitutionnel ou représentatif. — Questions relatives à l'organisation de la représentation nationale. — Quel sera le principe de la représentation? — Gratuité du mandat législatif. — Durée du mandat législatif. — Dissolution de la chambre des représentants par le pouvoir exécutif. — Le Droit électoral. — Le suffrage universel. — Conditions d'éligibilité. — La meilleure forme de gouvernement.

Division générale des formes de gouvernement. — Les formes de gouvernement sont *simples* ou *mixtes*.

Formes simples. — Il y a trois formes simples de gouvernement, qui servent de types à toutes les autres : le gouvernement *démocratique* ou *républicain*, l'*oligarchique* et le *monarchique*. L'antiquité est unanime sur cette division. Aristote déclare dans sa *Politique* que « nécessairement l'autorité suprême doit-être dans les mains d'un seul, ou de plusieurs, ou de la multitude [1]. » « Veillons à n'offenser personne, dit Sénèque. C'est tantôt le peuple que nous devons craindre; tantôt,

[1] Liv. III, chap. v, traduction de Thurot, édit. Firmin Didot, 1824, p. 174.

si la forme du gouvernement veut que la majeure partie des affaires se traite au Sénat, ce seront les hommes influents ; ce sera parfois un seul personnage investi des pouvoirs du peuple et qui a pouvoir sur le peuple [1]. » « Si l'on veut exprimer combien il y a de sortes de gouvernements, écrit Quintilien, on en connaît trois : le populaire, l'oligarchique et le monarchique [2]. » « Chez toutes les nations, dit enfin Tacite, dans toutes les villes, c'est le peuple, ou les grands, ou un seul qui gouverne [3]. »

Chacune de ces trois formes *simples* à son excès vers lequel elle incline par l'abus de sa nature. Le gouvernement démocratique tend à l'anarchie, l'oligarchique à l'aristocratie, le monarchique au despotisme. La prudence politique consiste à prévenir ces abus dans les États où l'une de ces formes a été établie, en opposant des digues à la tendance naturelle du gouvernement [4].

Formes mixtes. — Les formes mixtes peuvent varier à l'infini ; il faudrait écrire l'histoire de tous les peuples pour énumérer les formes si diverses de constitutions mixtes qui ont été en vigueur depuis le commencement du monde. Les sociétés, en effet, ont presque toute modifié plus ou moins la forme de gouvernement qu'elles ont choisie ; il n'en est peut-être pas une chez laquelle on retrouve exactement les mêmes lois politiques. « Les lois, dit d'ailleurs Montesquieu, doivent être tellement propres au peuple pour lequel elles sont faites, que c'est un très-grand hasard si celles d'une nation peuvent convenir à une autre. [5]. »

Gouvernement démocratique ou républicain. — Le gouvernement *démocratique* ou *républicain* est celui dans le-

[1] Lettres à Lucilius, let. XIV, traduction de J. Baillard, édit. Hachette, t. II, p. 30.

[2] Institution oratoire, liv. V, chap. XI, traduction de Ouizille, édit. Garnier frères, t. II, p. 46.

[3] Annales, liv. IV, chap. XXXIII, traduction de Burnouf, édit. Hachette, p. 155.

[4] Voir ma note sur *Le Droit des Gens* de Vattel, liv. I, chap. I, édit. Guillaumin, 1863, t. I, p. 117.

[5] *Esprit des Lois*, liv. I, chap. III.

quel le peuple exerce directement et par lui-même sa souveraineté [1]; c'est-à-dire que c'est celui où « la nation reste investie de la manifestation de volonté qu'elle proclame et qu'elle formule elle-même en lois, nommant aussi par elle-même les auxiliaires dont elle a besoin pour faire exécuter ses injonctions de la même manière, en un mot, qu'un roi ou qu'un sénat, dans un gouvernement monarchique ou oligarchique [2]. » C'est la plus légitime forme de gouvernement parce que c'est la conséquence la plus immédiate, la plus rationnelle du principe de la souveraineté des sociétés; mais c'est la plus difficile à appliquer et la plus rare, parce qu'étant la plus parfaite, elle ne convient qu'aux peuples les plus éclairés et les plus vertueux. L'histoire ne fournit aucun exemple de nation qui se soit donné une constitution purement républicaine. Qu'est-ce, en effet, que l'aréopage à Athènes; que le sénat, les rois, les éphores à Lacédémone; les cosmes en Crète; les sénateurs, les consuls, les dictateurs à Rome, si ce n'est des institutions purement oligarchiques et monarchiques, combinées avec d'autres institutions démocratiques? Qu'est-ce même, de nos jours, que les prétendues républiques de l'Amérique, si ce n'est des gouvernements presque entièrement oligarchiques représentatifs [3]? Les avantages de cette forme de gouvernement sont de rendre le peuple qui l'a adoptée maître de ses actes, et d'élever toutes les individualités qui le composent au niveau de ses destinées. La nation exerçant par elle-même sa souveraine puissance ne craint pas que des mandataires en abusent contre elle, traduisent mal sa volonté, ou édictent des lois contraires à ses besoins. Mais on lui reproche d'être exposée aux abus de pouvoir et aux brusques changements de volonté, car il est de la nature du peuple d'agir par passion. De plus, il n'y a pas de gouvernement si sujet aux guerres civiles et aux agitations intestines que le démocratique, puisqu'il n'y en a aucun qui tende si for-

[1] HOUZEL, *Constitution sociale*, édit. 1848, p. 249.

[2] MONTESQUIEU, *Esprit des Lois*, liv. I, chap. III.

[3] HOUZEL, *Lib. cit.*, p. 250.

tement et si continuellement à changer de forme[1]. Enfin le gouvernement républicain tendant par la brigue, qui est de l'essence des institutions démocratiques, et par la facilité des coups de main, à tomber au pouvoir des plus adroits et des plus téméraires, favorise les entreprises de la tyrannie, tandis que les citoyens, ne vivant que sur la place publique, négligent leurs affaires domestiques et perdent le goût et l'habitude du travail. L'étendue des territoires, le chiffre élevé des populations, le besoin qu'ont les individus de s'appliquer à des travaux qui ne leur permettent pas d'être toujours assemblés, sont des obstacles à l'établissement d'un gouvernement purement républicain[2].

Gouvernement oligarchique. — On a voulu remédier aux inconvénients du gouvernement démocratique par le gouvernement *oligarchique*. Cette forme simple de gouvernement confie à un petit nombre d'individus l'exercice de la souveraineté, en vertu d'une délégation expresse ou tacite de la nation. Il ne faut pas la confondre avec l'*aristocratie*, ou système dans lequel l'autorité est exercée par les personnes les plus considérables de l'État, sans aucune participation du peuple, et que Montesquieu a caractérisé ainsi : la meilleure aristocratie est celle où la partie du peuple, qui n'a point de part à la puissance, est si petite et si pauvre, que la partie dominante n'a point intérêt à l'opprimer[3]. Ainsi définie, l'aristocratie n'est pas une forme régulière de gouvernement. Dans l'oligarchie, au contraire, la nation peut sans efforts, comme sans réaction, se gouverner en quelque sorte elle-même, au moyen de man-

[1] J.-J. Rousseau, *Contrat social*, liv. III, chap. IV.

[2] Suivant la constitution fédérale du 12 sept. 1848, la classification des cantons suisses offre six démocraties dites pures (*Uri, Haut-Unterwalden, Bas-Unterwalden, Glaris* et les deux *Appenzell*); dix-huit démocraties mixtes (*Schwitz, Zug, Saint-Gall, Lucerne, Bâle-Ville, Bâle-Campagne, Zurich, Berne, Fribourg, Soleure, Schaffouse, Turgovie, Argovie, Tessin, Vaud, Valais, Genève et Neufchâtel*); une démocratie fédérative (*canton des Grisons*). Voir ma note citée plus haut, sur *Le Droit des Gens* de Vattel, édit. 1863, t. I, p. 120.

Voir, sur les avantages et les inconvénients de la forme républicaine, mes *Éléments de Droit public et d'Économie politique*, édit. 1865, p. 54 et suiv.

[3] Montesquieu, *Esprit des Lois*, liv. II, chap. IV.

dataires qui sont d'habitude choisis parmi les plus éclairés.

Si, en effet, le gouvernement républicain pur ou le gouvernement de tous par tous, est, dans l'application, une véritable chimère; s'il est matériellement impossible pour une grande nation de rédiger elle-même ses lois et de les faire exécuter, au moyen d'une oligarchie représentative, quelque grand que soit un pays, du moment que la nation qui le peuple a la conscience de sa vie intime, elle peut soit nommer périodiquement des mandataires pour interpréter sa volonté et la formuler en lois, soit laisser, par un consentement tacite, à ceux de ses membres qui sont le plus éclairés le soin de la diriger et de faire des lois, sauf à leur retirer le pouvoir, s'ils venaient à en abuser à leur profit. Mais ces mandataires, possesseurs de l'influence que donnent les lumières jointes à la position sociale, ne formeront-ils pas une caste à part qui absorbera les honneurs et les bénéfices sociaux? Ne se serviront-ils pas du pouvoir pour opprimer les autres citoyens? Seront-ils assez désintéressés pour n'avoir en vue que le bien public, et ne se diviseront-ils pas en rivalités, causes de luttes intestines et de faiblesse pour l'État? Ce sont les dangers du gouvernement oligarchique [1].

Martens distingue entre les républiques aristocratiques *illimitées* (quand les pouvoirs se trouvent réunis dans les mains d'une assemblée composée de membres privilégiés, comme autrefois à Venise et à Gênes); *mixtes* (quand cette assemblée est composée de membres privilégiés et d'autres); *limitées* (quand l'exercice des pouvoirs exige encore l'avis, le consentement ou la participation d'autres représentants du peuple). Dans ce dernier cas l'*aristocratie* se rapproche davantage de la *démocratie* [2].

Gouvernement monarchique. — La *monarchie* est le gouvernement dans lequel une seule personne, appelée généralement roi ou empereur, exerce la souveraineté au nom et

[1] HOUZEL, *Constitution sociale*, édit. 1848, p. 259.

[2] *Précis du Droit des Gens moderne de l'Europe*, édit. Guillaumin, 1864, t. I, § 27; p. 113. Voir aussi mes annotations sur *Le Droit des Gens* de Vattel, édit. Guillaumin, 1863, t. I, p. 118.

par délégation expresse ou tacite de la nation. De tous les systèmes gouvernementaux, c'est à coup sûr celui dont les rouages sont les plus simples, dont l'action est la plus prompte et la plus énergique, et qui convient le mieux aux nations nombreuses. Voilà pourquoi il a été adopté par la presque universalité des peuples. Cette forme de gouvernement produit une parfaite unité de pensée et d'action qui donne une impulsion forte et continue à la machine gouvernementale, en éloignant les causes de luttes intestines et de brigues populaires. Mais elle flatte trop les passions pour ne pas inspirer quelques inquiétudes, « les âmes des empereurs et des savetiers étant jetées « à même moule [1]. » Quand même un prince serait parfaitement instruit des maximes de la bonne politique, comment supposer que, n'étant obligé de rendre compte à personne de sa conduite, il n'aura, pendant toute sa vie, uniquement en vue que le bien général, et qu'il le préférera toujours à son avantage particulier? La vérité, d'ailleurs, arrivera-t-elle toujours jusqu'à lui, et ne sera-t-elle pas interceptée par les courtisans, si habiles à dissimuler les vrais besoins de la nation? « Les fleuves courent se mêler dans la mer, a dit Montesquieu; les monarchies vont se perdre dans le despotisme. » Les Hébreux demandaient un roi à Samüel. Voici comment le prophète leur traça le programme de la royauté : « Le roi qui vous commandera prendra vos fils et les mettra sur ses chariots et parmi ses gens de cheval, et ils courront devant son chariot. Il les prendra aussi pour faire son labourage, pour faire sa moisson et pour faire ses instruments de guerre... Il prendra aussi vos filles pour en faire des parfumeuses, des cuisinières et des boulangères. Il prendra aussi vos champs, vos vignes, et les terres où sont vos bons oliviers, et il les donnera à ses serviteurs... Il prendra vos serviteurs et vos servantes, l'élite de vos jeunes gens et de vos ânes, et les emploiera à ses ouvrages. Il dîmera vos troupeaux et vous serez ses esclaves [2]. » Lorsque l'autorité monarchique est usurpée, celui qui l'exerce est un

[1] MONTAIGNE, *Essais*.

[2] SAMÜEL, liv. I des *Rois*, chap. VIII, vers 11, 12 à 17.

tyran, quelle que soit sa modération; il cesse de l'être lorsque la ratification du peuple a légitimé l'exercice de son pouvoir. Le *despote* est celui qui se place au-dessus des lois; mais cet excès n'est pas propre à telle forme de gouvernement plus qu'à telle autre : le despotisme, c'est la monarchie tournée à l'utilité du monarque, l'oligarchie à l'utilité des riches, la démocratie à l'utilité des pauvres. Dans aucun de ces trois cas le gouvernement ne s'occupe de l'intérêt commun. Si le pouvoir d'un seul est exercé suivant la volonté libre du chef, la monarchie est dite *absolue;* si d'après certaines règles fondamentales, elle est dite *tempérée*.

Formes mixtes de gouvernement. — Les inconvénients inhérents aux divers modes de gouvernements simples n'avaient point échappé à la sagacité des peuples et des législateurs de l'antiquité; aussi presque tous s'étaient-ils efforcés de les faire disparaître de leurs lois constitutives, en fondant ces diverses formes d'institutions les unes dans les autres, en empruntant à chacune d'elles ce qu'elle offrait de bon et d'utile, en les corrigeant, pour ainsi dire, les unes par les autres. « La perfection naît du mélange, disait Aristote, et c'est une propriété du milieu de permettre d'apercevoir les deux extrêmes. » « Il faut absolument, ajoutait Platon, qu'un gouvernement tienne de toutes les formes simples, si l'on veut que la liberté, la sagesse et la concorde y règnent. Les Perses et les Athéniens se sont écartés du milieu qui leur eût procuré ces avantages, en portant à l'excès les uns les droits de la monarchie, les autres l'amour de la liberté; ce milieu a été bien mieux gardé en Crète et à Lacédémone [1]. » Les sociétés dont l'histoire nous a légué le souvenir ont donc, presque toutes, modifié plus ou moins la forme de gouvernement qu'elles ont choisie, et il n'en est peut-être pas une seule chez laquelle on retrouve exactement les mêmes lois politiques : ce qui fait dire à J.-J. Rousseau « qu'à proprement parler il n'y a pas de gouvernement simple [2]. »

[1] *Des Lois*, liv. III.

[2] *Contrat social*, liv. III, chap. VII.

M. Guizot a enseigné, toutefois, dans ses belles leçons sur l'*Histoire du gouvernement représentatif en Europe*, que c'est une méthode superficielle et fausse, celle qui classe les gouvernements suivant leurs caractères extérieurs : *monarchie*, gouvernement d'un seul; *aristocratie*, gouvernement de plusieurs; *démocratie*, souveraineté du peuple, gouvernement de tous. « Cette classification, dit-il, qui ne se fonde que sur un fait spécial et sur une certaine forme matérielle du pouvoir, ne pénètre pas au fond des questions, ou, pour mieux dire, de la question dont la solution décide de la nature et de la tendance des gouvernements. Cette question est celle-ci : Quelle est la source du pouvoir souverain et quelle est sa limite? D'où vient-il et où s'arrête-t-il? C'est dans la réponse à cette question que réside le principe des gouvernements[1]. » M. Guizot nie fort à tort que la souveraineté appartienne à la nation. Cette négation le conduit à une classification des gouvernements qui ne tient plus à leurs formes extérieures, mais à leur essence même. Il en distingue de deux sortes : « les uns qui, attribuant exclusivement la souveraineté de droit à des individus, un, plusieurs ou tous, fondent le despotisme en principe, quoique le fait vienne toujours plus ou moins protester contre le principe, et que jamais l'obéissance absolue d'une part, le pouvoir absolu de l'autre, n'aient été pleinement en vigueur. Les autres sont fondés sur cette vérité que la souveraineté de droit n'appartient à personne, parce que la connaissance pleine et continue, l'application fixe et imperturbable de la justice et de la raison n'appartiennent pas à notre nature imparfaite. » « Le gouvernement représentatif repose sur cette vérité, ajoute M. Guizot. Il n'attribue la souveraineté de droit à personne[2]. »

[1] Édit. Didier, 1855, t. I, p. 85 et 86.

[2] *Ibid.*, p. 93. L'antiquité a remarqué qu'il y avait trois formes de gouvernement : la monarchie, qui est forte, mais qui dégénère en tyrannie; l'aristocratie, qui est forte aussi, mais qui écrase la majorité et ne pense qu'à elle; enfin la démocratie, mobile comme le peuple, facile à entraîner, facile à séduire, tantôt endormie et servile, tantôt violente et tyrannique, toujours prête à écraser les minorités. Tous ces gouvernements puissants, mais sans contre-poids et sans responsabilité, c'est le despotisme par en haut et par en bas. La justice n'est pas là. Aussi Tacite,

Notion du gouvernement constitutionnel ou représentatif. — La monarchie constitutionnelle est la plus saillante forme des gouvernements mixtes. Elle est ainsi nommée, sans doute, parce que les monarques destinés à régner suivant cette forme gouvernementale, doivent prêter préalablement le serment de gouverner suivant les règles établies dans une constitution ordinairement écrite. Mais l'expression de *constitutionnelle* est, en réalité, impropre, parce que toute nation est soumise à une constitution, quelle que soit la forme de son gouvernement. On appelle encore la monarchie constitutionnelle, *monarchie représentative*, parce que le peuple, sous cette forme de gouvernement, est représenté d'une manière plus particulière et plus permanente. Mais l'expression de *représentative* peut également s'appliquer à toutes les formes de gouvernement, car, pour être légitimes, elles doivent toutes émaner de la nation et la représenter.

On peut lire dans l'histoire des origines du gouvernement représentatif et des institutions politiques de l'Europe, depuis la chute de l'empire romain jusqu'au XIV^e^ siècle, tracée par M. Guizot, quelle a été la marche des idées au moyen âge, au point de vue de l'organisation du pouvoir. L'illustre écrivain a établi que le gouvernement représentatif a constamment plané sur l'Europe depuis la fondation des États modernes. « En le cherchant on a longtemps ignoré ses principes et méconnu sa nature; mais il était au fond de tous les besoins généraux, de toutes les tendances durables des sociétés européennes... Telle a été, presque depuis leur naissance, la situation des sociétés modernes,

après Aristote et Cicéron, remarque-t-il que le meilleur de tous les gouvernements serait celui qui réunirait ces trois formes; mais l'antiquité a toujours déclaré que c'était là une chose impossible, un rêve trop beau pour être réalisé. Les modernes ont fait un progrès sur l'antiquité; ils ont trouvé le système représentatif. Avec une représentation, l'aristocratie peut avoir sa place sans être tyrannique, la démocratie a la sienne sans que le nombre soit tout. On peut associer ces forces diverses pour le bonheur commun, et limiter l'une par l'autre la monarchie, l'aristocratie et la démocratie, qui, elle-même, a besoin d'être modérée, pour ne pas se ruiner par ses propres excès. (Laboulaye, *Histoire des États-Unis*, p. 278, 279.)

que dans leurs institutions, dans leurs vœux, dans le cours de leur histoire, le gouvernement représentatif, à peine soupçonné des esprits, se laisse constamment entrevoir comme le port tantôt rapproché, tantôt lointain, où elles s'efforcent d'entrer, en dépit des orages qui les en écartent, ou des obstacles qui leur en ferment l'accès [1]. »

Deux événements considérables ont définitivement fondé dans l'Europe moderne la forme mixte des gouvernements, c'est-à-dire la *monarchie mêlée de démocratie :* la révolution de 1688 en Angleterre et celle de 1789 en France. La *Déclaration des droits*, signée en 1689 par Guillaume d'Orange, substitua la royauté *consentie* à la royauté de droit divin, assura la convocation périodique des parlements, reconnut aux chambres le droit de voter l'impôt, aux citoyens le droit d'être jugés par le jury, le droit de pétitionner. Mais, exclusivement religieuse et politique, la révolution anglaise s'est bornée, en définitive, à renouveler les anciennes garanties étouffées par les Tudors et les Stuarts. Sortie d'une assemblée réfléchie, et révolution essentiellement sociale, la grande émancipation de 1789 fut l'explosion des idées libérales qui, depuis, ont produit en Europe un esprit politique nouveau. En quelques mois le système monarchique fut profondément modifié. Le roi, représentant héréditaire de la nation, ne tint plus son autorité de Dieu, mais du peuple. Par réaction contre le gouvernement du bon plaisir, on déplaça l'autorité, et l'Assemblée se substitua à la royauté, qu'elle aurait dû seulement chercher à modérer. Elle n'en a pas moins eu la gloire d'avoir fondé le gouvernement représentatif, qui restera, quelles que soient ses modifications, le gouvernement des sociétés modernes [2].

La monarchie constitutionnelle ou représentative n'est autre chose que la mise en œuvre et la fusion en un seul système, des principes démocratiques, oligarchiques et monarchiques, en vertu de cette pensée de Montesquieu, que « pour qu'on ne

[1] Guizot, *Lib. cit.*, t. I, p. 17 et suiv.
[2] Ducoudray, *Histoire contemporaine*, t. I, p. 16, 17 et 73.

puisse abuser du pouvoir, il faut que, par la disposition des choses, le pouvoir arrête le pouvoir. »

Voici comment on est arrivé à cette forme savante qui est adoptée par le droit public des peuples modernes.

On est parti de cette idée inspirée par l'expérience des siècles, que lorsque le gouvernement se trouve tout entier entre les mains d'une unité quelconque, cette unité pouvant faire tout ce qu'elle veut, est bientôt amenée à faire tout ce qu'elle peut; de sorte qu'il en résulte infailliblement un despotisme soit d'un seul, soit de plusieurs, soit de tous, suivant que l'unité gouvernementale est roi, aristocratie ou peuple.

De là vint la pensée de diviser le gouvernement entre les divers prétendants, de telle sorte que toutes ces parties se contrebalançant les unes les autres, il n'y eût à craindre le débordement d'aucune d'elles.

Deux choses constituent la souveraineté : *vouloir* et *agir*; *vouloir*, c'est-à-dire décider ce qu'il faut faire; *agir*, c'est-à-dire faire exécuter ce qui a été décidé.

On a confié le soin de vouloir et de décider à la nation, parce que la nation, le peuple, est plus à même que qui que ce soit de connaître ses besoins, de savoir, d'une manière générale, ce qui lui est utile et avantageux.

Mais si le peuple est très-à même de discerner son intérêt, il est la plupart du temps incapable d'apprécier les moyens d'appliquer sainement sa volonté aux faits particuliers, et de la traduire en lois. Pour cela il faut délibérer, discuter, choisir, ce qu'une grande nation ne peut faire tous les jours. D'où la nécessité pour le peuple de nommer dans son sein, parmi les plus éclairés et les plus intéressés de ses membres, des mandataires chargés de formuler sa volonté et de l'appliquer aux faits particuliers.

Quant à l'action, à l'exécution des délibérations prises, on est généralement tombé d'accord d'en charger un seul individu, le roi. L'action, en effet, pour être prompte, forte et énergique, demande à être exercée par une *unité*. Ainsi donc au peuple le soin de manifester sa volonté; aux représentants du peuple la

mission de traduire cette volonté en loi; à la royauté, le devoir de la faire exécuter.

Deux puissances gouvernementales se trouvant ainsi en présence, d'un côté, le peuple et ses représentants, de l'autre, la royauté, il était à craindre qu'il ne s'élevât des conflits entre elles.

Pour obvier à cet inconvénient, il a paru rationnel d'établir un troisième pouvoir, pouvoir pondérateur, qui, investi aussi pour partie de l'exercice de la souveraineté, eût pour mission de maintenir l'équilibre entre les deux autres, et de les départager en cas de contestation. On a chargé de ce soin l'aristocratie, qui paraissait dans la position la plus favorable pour établir ce contre-poids; car tenant le milieu entre le peuple et le prince, elle se voit parmi le peuple quand elle regarde la royauté, et se sent intimement liée à la royauté quand elle regarde le peuple.

Mais il ne suffisait pas d'avoir établi ces trois individualités distinctes et séparées : il fallait encore les unir entre elles par un lien commun, de manière à ce qu'elles agissent de concert vers un but unique, le bien de la nation. Pour arriver à ce résultat on crut indispensable que ces trois puissances gouvernementales ne pussent agir contrairement les unes aux autres, et pour cela on leur donna les moyens de se surveiller et de se contenir. Toutes furent donc admises à prendre une part égale aux délibérations, qui ne purent avoir force de loi que de leur commun consentement, et le roi eut des ministres responsables, choisis au sein de la majorité des deux chambres, lesquels ministres furent chargés, sous leur responsabilité personnelle, de couvrir la royauté et de diriger son action conformément à la volonté nationale librement manifestée.

Tels sont donc les principes fondamentaux du système gouvernemental appelé inexactement *constitutionnel :* au peuple, la volonté et la nomination des représentants chargés d'interpréter et de formuler cette volonté, conjointement avec un sénat ou une chambre des pairs et la royauté; à la royauté, l'action ou l'exécution des délibérations prises, sous la surveillance et

la responsabilité de ministres choisis par elle au sein de la majorité des deux chambres.

On peut résumer en quelques principes les règles du gouvernement dit *constitutionnel* ou *représentatif*.

Le pouvoir exécutif est dans les mains d'un *roi*.

Le roi nomme et destitue les ministres.

La sanction royale est nécessaire pour que les résolutions des assemblées représentatives aient force de loi.

Le roi peut ajourner les assemblées représentatives, et dissoudre celle de ces assemblées qui est élue par le peuple.

La personne du roi est inviolable et sacrée.

Les ministres sont dépositaires du pouvoir exécutif. Ils proposent les lois en leur nom, dans le sein des assemblées représentatives, et concurremment avec les autres membres de ces assemblées. Ils sont responsables.

Le pouvoir représentatif réside en deux chambres. La première chambre est nommée par le roi, la seconde est élue par le peuple.

Les deux chambres ont l'initiative des lois concurremment avec le pouvoir exécutif.

Les lois proposées dans les chambres y sont discutées publiquement.

Les ministres peuvent être membres des assemblées représentatives, et les membres de ces assemblées peuvent devenir ministres.

Inconvénients du gouvernement dit constitutionnel ou représentatif. — Les inconvénients du gouvernement dit *constitutionnel* ou *représentatif*, sont que ce système gouvernemental est trop compliqué, et qu'il viole l'un des principes sociaux les plus sacrés : l'unité et l'individualité de la souveraineté. On considère comme bien difficile qu'il y ait toujours un parfait accord entre trois individualités distinctes, dont la volonté est également forte et absolue, et qui, ayant des intérêts différents, doivent imprimer au gouvernement des forces contraires. La nation gouvernée constitutionnellement n'est, dit-on, plus *une;* elle renferme plusieurs États qui tra-

aillent sans cesse à se détruire les uns les autres, — cause énervement, — et à se corrompre, — cause de démoralisation. Or, il n'y a d'État heureux par lui-même, que celui qui t constitué sur les bases de l'honnêteté.

Questions ordinairement traitées à propos du ouvernement constitutionnel ou représentatif. — es questions fondamentales du gouvernement *représentatif* araissent être celles-ci :

Quels doivent être les rapports du pouvoir exécutif et du ouvoir législatif? Ces deux pouvoirs doivent-ils être absolument séparés, ou doivent-ils exercer l'un sur l'autre, même our les fonctions qui leur sont respectivement attribuées, une ertaine action et un certain contrôle?

Convient-il, en conséquence, d'attribuer au pouvoir exécutif droit de sanction *absolu* ou *suspensif*, et le droit de dissoudre assemblée élective? Convient-il d'accorder au pouvoir législa- le droit d'*influer directement* ou *indirectement* sur le choix es ministres; et ces derniers peuvent-ils utilement être à la fois gents du pouvoir exécutif et membres du pouvoir législatif?

En quoi consiste la responsabilité des ministres, et par qui oivent-ils être accusés et jugés?

Quelle est la nature et quelles sont les limites du droit d'élire de celui d'être élu?

Quelles sont les libertés individuelles dont nulle constitu- on et nul gouvernement ne peuvent légitimement priver les toyens?

La liberté de publier sa pensée par la voie de la presse est- le, notamment, une de ces libertés?

Auquel des deux pouvoirs, s'il survient entre eux un dissen- ment prolongé, appartiendra le dernier mot?

Ces questions ont été diversement résolues par les lois politi- ues des différentes nations contemporaines.

Questions relatives à l'organisation de la repré- entation nationale. — L'organisation de la *représentation ationale* a particulièrement donné lieu aux systèmes les plus ombreux. Si les publicistes et les hommes d'État sont tombés

généralement d'accord sur cette vérité, qu'il n'y a de liberté réelle pour un pays, et de garantie solide pour la propriété, qu'autant qu'une chambre nommée par le peuple et responsable devant lui tient dans ses mains la bourse et l'épée, et a le dernier mot dans les questions de finances et de guerre, ils se sont divisés sur la question de savoir quel sera le principe de la représentation; si les députés représenteront le territoire, la population ou la richesse; s'ils devront être rétribués; quelle sera la durée du mandat législatif; s'il convient que le chef du pouvoir exécutif puisse dissoudre la chambre des représentants?

Quel sera le principe de la représentation? — On a généralement rejeté la représentation donnée exclusivement au territoire, parce qu'on a reconnu que donner des représentants au territoire, abstraction faite de la richesse et de la population, serait faire représenter les pierres et la terre. On a donc cherché des combinaisons diverses réunissant la triple représentation du sol, de la population et de la fortune.

Gratuité du mandat législatif. — Les partisans de la rétribution à accorder aux représentants, ont allégué, entre autres arguments, que personne ne doit servir son pays par faveur; et ils ont fait valoir cette raison que la gratuité du mandat pourrait éloigner de la représentation nationale des candidats de talent mais sans fortune. On leur a opposé cette considération qu'il est fâcheux de pouvoir soupçonner le désintéressement des mandataires du peuple, et que rétribuer les députés, c'est les amoindrir [1].

Durée du mandat législatif. — Quant à la durée du mandat des représentants, on ne peut déterminer théoriquement quel est l'espace de temps le plus convenable pour une législature. Il faut chercher un point milieu raisonnable. Si l'on nomme un député pour un jour, ce ne sera pas un mandataire; si on le nomme pour dix ou quinze ans, il deviendra tellement étranger aux électeurs, que l'assemblée tournera na-

[1] Voir VAULABELLE, *Histoire des deux Restaurations*, t. IV, p. 182 et suiv.

urellement à l'oligarchie. Le parlement deviendra le maître du
ays. De plus, avec des élections trop fréquentes, on arrive à
es résultats politiques funestes. Les gens tranquilles se lassent
e ces élections perpétuelles et deviennent indifférents; et,
'un autre côté, comme à chaque élection on peut s'emparer
e l'influence et du pouvoir, les coureurs d'élections s'occupent
ns cesse de tenir l'opinion en éveil, et entretiennent dans le
ays une fièvre continuelle. Il y a donc entre une trop courte
une trop longue durée des législatures un milieu qu'il faut
oisir, et qui assure aux députés des conditions d'indépendance,
maintenant une responsabilité suffisante; il faut qu'ils aient
ne grande liberté d'action, et cependant qu'ils soient dans la
ain de la nation. Il faut donc qu'une législature fonctionne
endant un laps de temps assez long pour que les députés
uissent d'une indépendance raisonnable, et un espace de
mps assez court pour que le représentant ne se sépare jamais
u pays.

Dissolution de la chambre des représentants par e pouvoir exécutif. — Le système de la dissolution possible
e la chambre par le pouvoir exécutif est le plus vrai et le plus
anc. Il permet, toutes les fois qu'une difficulté se produit
ntre les pouvoirs, de renvoyer au peuple pour qu'il décide la
uestion. « Quand on ne peut dissoudre la Chambre dit M. La-
oulaye, ou la faire céder, on n'a d'autre moyen que de faire
n appel au peuple, ce qui s'appelle une révolution....; tandis
ue la dissolution des assemblées, en les renvoyant devant le
euple, supprime tout prétexte de coup d'État [1]. »

Le Droit électoral. — La question du *droit électoral* est
galement fort agitée.

Il ne suffit pas, en effet, de dire que les députés seront
ommés par le peuple; il faut encore savoir ce qu'on entend
ar le peuple qui peut élire, car dans aucun pays on n'entend
ar ce mot l'ensemble de tous les habitants.

Dans les États les plus démocratiques, il n'y a que les hommes

[1] *Histoire des États-Unis*, p. 366, 367.

âgés de plus de 21 ans qui votent; par conséquent le peuple politique ne se compose que des citoyens qui ont atteint cet âge.

Et d'abord le droit électoral est-il un *droit naturel*, comme la liberté; ou bien est-ce simplement une *fonction*, c'est-à-dire un *mandat*, et par conséquent un pouvoir qui n'a rien d'absolu?

Si l'on adopte les idées de Rousseau et de Mably, on doit voir dans le droit électoral un droit naturel, absolu, que l'homme a apporté en société. Chaque citoyen s'étant lié par une espèce de contrat pour constituer la société, chacun a, par conséquent, apporté avec soi son droit de s'occuper des affaires sociales.

Cette théorie est particulière à la France. Si l'on accepte, au contraire, le point de vue des peuples de race anglo-saxonne, on doit considérer le droit d'élire comme une simple prérogative politique, arbitraire et contingente. Ni en Angleterre, en effet, ni dans l'Amérique du Nord, on n'a jamais supposé que le droit électoral fût un droit naturel; on n'y a vu qu'une fonction publique que chaque peuple règle à son gré, selon l'état social du moment, et dans les conditions les plus variables. Or les conséquences de ces diverses manières de voir sont bien différentes; car si l'on considère l'électorat comme un *droit*, il faut nécessairement arriver à donner le vote aux enfants et aux femmes; mais si on le regarde comme une fonction, on peut admettre plusieurs exclusions : ce n'est plus qu'une question de convenances, une institution politique arbitraire, qui peut s'agrandir ou se réduire suivant les temps, les pays et les hommes.

Le suffrage universel. — Nous touchons ici à la question si débattue du suffrage universel, c'est-à-dire du droit de voter attribué à *tous* les nationaux d'un pays.

La raison alléguée pour justifier le suffrage universel, c'est que les citoyens ont part aux charges de la société; que le gouvernement est institué pour faire une égale répartition de ces charges; que chacun a le droit de défendre sa propriété, sa liberté et qu'il ne peut mieux les défendre que par son vote;

que chacun ayant part à la vie sociale, doit avoir part au gouvernement [1].

Mais, à ce compte, les enfants et les femmes devraient avoir le droit de suffrage; et cependant les législations politiques s'accordent pour le leur refuser.

Les enfants n'ont pas part au vote, parce qu'ils ne sont pas susceptibles d'avoir une volonté éclairée. En vain dira-t-on que lorsqu'un enfant est propriétaire, il y a quelqu'un qui le représente, et que l'enfant peut être représenté par son père au scrutin électoral !...

Mais, fera-t-on discuter le vote du père pour l'enfant par le conseil de famille? Et, d'ailleurs, comment admettre que le père votera distinctement pour l'enfant?... Ne sera-ce pas deux fois la volonté du père?

En ce qui concerne la femme, si le droit public des peuples modernes les exclut de la participation aux droits politiques, c'est pour rendre hommage aux qualités particulières qui caractérisent le sexe féminin. Au sein de nos sociétés éclairées par le Christianisme, la femme est assurément libre, elle peut être propriétaire, elle est reconnue capable de droits, mais lui ouvrir la carrière politique serait méconnaître sa vocation dans la famille et dans la société [2].

La revendication des droits politiques au profit des femmes n'est pas nouvelle sur notre vieux continent.

C'est Hippel, l'ami de Kant, qui, dans les temps modernes, a le premier soutenu l'égale aptitude de l'homme et de la femme à toutes les fonctions humaines, dans son livre sur l'*Amélioration civile des femmes* (1792), et dans ses *Fragments sur l'éducation féminine* (1801). Ces deux ouvrages renferment un très-éloquent plaidoyer en faveur de l'égalité absolue. La même thèse a été soutenue par Hugo, dans son *Traité sur le droit*

[1] LABOULAYE, *Lib. cit.*, p. 322.

[2] J'ai traité cette question dans un article qu'a publié le journal *la France*, du 3 juin 1868. M. Stuart Mill a exposé dans son ouvrage sur le gouvernement représentatif des arguments en faveur de la participation de la femme aux droits politiques.

naturel (1798 et 1820). Depuis elle a été reprise par un certain nombre d'esprits malades, à l'affût de toutes les excentricités de la pensée et de toutes les occasions de renverser les règles sociales consacrées par la nature et par le bon sens.

Il paraît, du reste, que l'œuvre de l'émancipation politique de la femme compte plus d'un prosélyte en Amérique et en Europe. Ce succès ne saurait surprendre, car l'esprit humain est toujours enclin à embrasser la cause du paradoxe. En Angleterre, le célèbre Stuart Mill a attaché son nom à cette entreprise, et tout récemment M. Bright a présenté à la chambre des communes une pétition de Birmingham demandant l'extension du suffrage aux femmes propriétaires et contribuables.

Certes, personne ne s'avisera, à notre époque, de soutenir que la femme soit moralement et juridiquement inférieure à l'homme. Le temps n'est plus où certains juristes cherchaient à justifier le pouvoir du mari par une prétendue infériorité intellectuelle de la femme, et où des physiologistes s'efforçaient de démontrer que la femme n'est autre chose que l'homme arrêté dans son développement physique. La science moderne, éclairée par le Christianisme, a fait définitivement justice de ces erreurs, et proclamé que l'homme et la femme ont les mêmes idées fondamentales; mais elle a constaté en même temps qu'il y a entre les deux sexes une notable différence dans le mode de manifestation de ces facultés.

L'homme, dit avec profondeur le philosophe Ahrens, porte ses pensées et ses sentiments plutôt vers l'extérieur, sur les rapports qui l'unissent au monde et à l'humanité, tandis que la femme concentre plutôt ses affections et ses pensées dans l'intimité de la vie. Chez l'homme, il y a une plus grande puissance d'abstraction et de généralisation, plus d'aptitude pour les sciences, une faculté de conception plus étendue; chez la femme prédominent le sentiment et la faculté de saisir les rapports particuliers et personnels. Si l'homme, par son activité intellectuelle, est plus savant, la femme, par son activité affective ou sympathique, est plus artiste. Il en résulte que l'homme,

comprenant mieux le monde extérieur, représente plutôt la famille dans ses relations au dehors, et qu'à la femme est dévolue plus particulièrement la gestion des affaires intérieures ou domestiques. Les esprits de bonne foi reconnaissent qu'il ne faut pas réduire à ce cercle étroit la vie et le développement de la femme. Douée de la même nature que l'homme et des mêmes facultés fondamentales, elle peut et doit s'intéresser à tout ce qui est humain ; mais la manière dont elle prend part à la vie sociale est toujours déterminée par la tendance féminine vers l'individualisation et vers l'intimité, tandis que l'homme éprouve une tendance contraire vers la généralisation et vers l'expansion.

Sous le rapport civil on peut donc soutenir que la femme a droit à l'égalité avec les hommes ; on peut demander qu'elle ne soit plus considérée comme incapable de contracter dans la vie sociale des engagements sur des objets qu'elle peut connaître et souvent mieux apprécier que le mari ; il est même possible de soutenir une thèse plus radicale encore et de proclamer, à la rigueur, que la nature du mariage n'admet pas de puissance maritale et que la famille a deux chefs, l'un qui la représente à l'extérieur, l'autre qui dirige la vie intérieure. Mais étendre au rapport politique le principe de l'égalité, concevoir ce principe de telle manière que toutes les fonctions, tant privées que sociales, devraient être également partagées entre l'homme et la femme, c'est confondre évidemment la nature des deux sexes, et prendre l'utopie pour la réalité [1].

Un fait digne de remarque, c'est qu'il n'y a jamais eu de

[1] Il paraît toutefois que l'émancipation de la femme existe et a toujours existé en Russie où, d'après la loi, l'époux et l'épouse sont deux personnes civiles entièrement indépendantes. Non-seulement l'époux ne peut en aucune façon disposer des biens mobiliers ou immobiliers de sa compagne, mais cette dernière en dispose entièrement à son gré et en dehors d'un consentement quelconque de son mari. Bien plus, et comme conséquence de ces dispositions, le droit de la femme est, au point de vue de la politique, le même que celui de l'homme : ainsi elle prend part, par procuration, aux élections des membres des nouvelles institutions provinciales (*conseils généraux russes*), basées uniquement sur la propriété foncière, qui peut appartenir à une femme aussi bien qu'à un homme.

principe absolu en fait de suffrage. Dans tous les pays et dans tous les temps le suffrage a infiniment varié. Chez les Grecs, Aristote nous a donné une règle qui semble être le dernier mot de la sagesse antique : c'est que pourvu que la grande majorité des citoyens ait part au gouvernement, tout système électoral peut être bon. Les Romains nous offrent trois systèmes : le système théocratique du vote dans les comices par *curies*; le système politique et économique du vote dans les comices par *centuries*, institué par Servius-Tullius; le système du vote par *tribus*. Suivant le premier de ces systèmes il faut avoir part aux mêmes sacrifices pour participer aux mêmes droits politiques; d'après le second, le vote est mesuré au service militaire et aux autres charges publiques. Ceux qui risquent davantage ont des prérogatives et une part d'influence plus grandes; une part est, de plus, faite à la fortune et à l'âge. Dans le système du vote par *tribus*, tous les *citoyens* avaient, il est vrai, part au vote, mais les *citoyens* n'étaient qu'en très-petite minorité dans l'État. On voit, par ce court aperçu, que le monde antique ne nous présente rien qui puisse ressembler au suffrage universel de nos époques contemporaines.

Il serait inutile d'interroger sur ce point le moyen âge. C'est le règne du privilége et de l'inégalité. Chez les nobles ou chez les paysans, dans l'intérieur d'un ordre privilégié ou d'une classe dédaignée, on trouverait sans doute quelque chose d'analogue au suffrage universel; mais on ne verrait nulle part l'ensemble des citoyens appelés à voter simultanément pour le choix d'une assemblée.

Il faut arriver à la Révolution française pour trouver, en Europe, un vote général de la nation, quelque chose qui ressemble au suffrage universel. Et cependant, même pendant la Révolution, le suffrage n'était pas direct : on le divisait en deux degrés; on choisissait d'ordinaire un électeur par cent habitants [1].

Le suffrage universel direct introduit, sauf certaines restric-

[1] Voir LABOULAYE, *Hist. des États-Unis*, p. 320 et suiv.

tions, dans le droit public de la France par le gouvernement républicain de 1848, et conservé par la constitution de 1852, a tour à tour été défendu chaleureusement et vigoureusement attaqué. On se défie de sa sincérité, en se fondant sur l'ignorance des masses et sur leur tendance à se laisser diriger. On se rappelle, de plus, que c'est le suffrage universel qui a permis aux partis extrêmes de faire les élections auxquelles Robespierre a dû le pouvoir.

Conditions d'éligibilité. — Les conditions qu'on exige généralement des éligibles sont un âge qui permette de compter sur la maturité du candidat; la qualité de citoyen du pays; une attache à la contrée qui doit être représentée : des propriétés, par exemple, un domicile. Mais devra-t-on exiger un cens? Les partisans de la négative enseignent qu'il ne faut pas constituer un privilége à la fortune, au détriment du talent. Les défenseurs de l'affirmative soutiennent qu'on ne doit admettre dans la représentation nationale, que ceux qui ont des intérêts à défendre. M. Royer-Collard disait, avec raison peut-être : « Il n'y a rien de plus dangereux qu'un prolétaire éloquent. »

La meilleure forme de gouvernement. — Après avoir exposé succinctement les formes les plus générales de gouvernement adoptées par les sociétés humaines, il conviendra peut-être de poser la question suivante : quelle est la meilleure forme de gouvernement?

C'est celle qui est la mieux appropriée aux besoins des peuples. Il faut distinguer quelle nation est propre à vivre sous des rois, quelle autre sous l'aristocratie, quelle autre sous la république, car nul doute que le meilleur gouvernement ne soit celui sous lequel les hommes trouvent mieux leur compte pour vivre heureux. Il existe toutefois quelques règles absolues. C'est ainsi qu'il a toujours été reconnu que le meilleur gouvernement c'est le plus modéré, celui qui s'éloigne le plus de la tyrannie et de la licence, et qu'il n'y a de gouvernements justes et bien constitués, que ceux qui tendent au bien commun. « Connaître les instincts d'un peuple et ses besoins; avoir une juste idée de son génie et de la nature du sol qu'il

habite; apprécier d'une manière exacte quelles alliances il lui faut cultiver et quelles rivalités il lui est nécessaires de combattre : ne sont-ce pas là les conditions essentielles de toute politique [1] ? » Dans les limites de ces principes, toute forme de gouvernement commande le respect, et l'on peut dire que la démocratie, l'oligarchie, la monarchie sont république, car, sous un gouvernement qui rapporte tout au bien général, l'intérêt public est le seul mobile, et « la chose publique est quelque chose. » « Il n'y a point de constitution, dit M. Laboulaye, dont on ne puisse tirer la liberté, quand elle est mise en œuvre par des gens de cœur qui désirent avant tout le bien public [2]. » Dieu approuve toutes les formes de gouvernement qui sont conformes à la nature, à la justice et à la raison.

Un noble exilé a tracé en ces termes le programme d'un bon gouvernement :

« Un pouvoir fondé sur l'hérédité monarchique, respecté dans son principe et dans son action, sans faiblesse et sans arbitraire. Le gouvernement représentatif dans sa puissante vitalité; les dépenses publiques sérieusement contrôlées; le règne des lois; le libre accès de chacun aux emplois et aux honneurs; la liberté religieuse et les libertés civiles consacrées et hors d'atteinte; l'administration intérieure dégagée des entraves d'une centralisation excessive; la propriété foncière rendue à la liberté et à l'indépendance par la diminution des charges qui pèsent sur elle; l'agriculture, le commerce et l'industrie constamment encouragés; et, au-dessus de tout cela, une grande chose : l'honnêteté, l'honnêteté qui n'est pas moins une obligation dans la vie publique que dans la vie privée; l'honnêteté qui fait la valeur morale des États, comme des particuliers [3]. »

[1] Voir un article de M. Nourrisson, dans le *Recueil des trav. de l'Ac. des sc. m. et pol.* Année 1867, n° 1, p. 57. — *De la politique tirée des propres paroles de l'Écriture sainte*, par Bossuet.

[2] *Hist. des États-Unis*, p. 261.

[3] Lettre de M. le comte de Chambord au général de Saint-Priest. (Frosdorff, 9 déc. 1866.)

CHAPITRE X.

SUITE DU DROIT POLITIQUE OU CONSTITUTIONNEL.

Aperçu général sur quelques gouvernements européens. — Forme du gouvernement français. — Attributions de l'empereur. — Les ministres. — Attributions des ministres. — Attributions générales. — Attributions spéciales. — Le Conseil d'État. — Le Sénat. — Le Corps législatif. — Droit public de la Russie. — Gouvernement de l'empire russe. — Hérédité. — Majorité de l'empereur. — Régence. — Caractère du pouvoir impérial en Russie. — Pouvoir législatif. — Pouvoir judiciaire. — Pouvoir exécutif. — Le Conseil de l'empire. — Les ministres. — Le Sénat dirigeant. — Le Saint-Synode. — Assemblées de la noblesse. — Gouvernement pontifical. — Le Pape. — Le secrétaire d'État. — Les ministres. — Le Sacré-collége des cardinaux. — Le Conseil d'État. — La Sacrée-Consulte pour les finances. — Forme du gouvernement ottoman. — Le Sultan. — La Sublime-Porte. — Le grand-vizir. — Les ministères. — Le Conseil privé du Sultan ou Divan. — Le Conseil de justice. — Le Conseil général de l'empire. — La législation turque. — Gouvernements constitutionnels ou représentatifs. — Quel est le type du gouvernement dit constitutionnel ou représentatif? — La constitution anglaise est-elle écrite? — Citer quelques-uns des principaux actes dont l'ensemble forme la constitution britannique. — Caractère de la monarchie en Angleterre. — A qui appartient le pouvoir exécutif? — Serment du roi. — Minorité. — Prérogatives et attributions du roi en Angleterre. — Titre que prend le roi. — Attributions religieuses. — Influence de la responsabilité des ministres sur les pouvoirs du roi. — Le roi d'Angleterre est-il sans défense vis-à-vis de son cabinet ou du Parlement? — Avantages de l'irresponsabilité du monarque. — Titre de l'héritier présomptif de la couronne d'Angleterre. — Quelles sont les attributions du Conseil privé en Angleterre? — Attributions politiques. — Attributions judiciaires. — Composition du Conseil privé. — Convocations. — Séances. — Comités du Conseil privé. — Le cabinet. — Ses attributions. — Composition du cabinet. — Quelles sont les conséquences d'un changement de ministère en Angleterre? — Attributions du premier lord de la Trésorerie. — Le chancelier de l'Échiquier. — Le lord haut-chancelier. — Les ministres ou principaux secrétaires d'État. — Les sous-secrétaires d'État. — Le premier lord et les lords de l'Amirauté. —

Définition du pouvoir exécutif en Angleterre. — Par qui est exercé le pouvoir législatif en Angleterre? — De quoi se compose le parlement? — Premières opérations de chaque session. — Discours du roi. — Vote de l'adresse. — Les séances du parlement sont-elles publiques? — Garanties dont jouissent : 1° les membres du parlement. — 2° Les citoyens.— Composition de la chambre des lords. — Pairs spirituels. — Pairs temporels. — Vote des pairs. — Présidence de la chambre des lords. — Priviléges des pairs. — Attributions judiciaires de la chambre des lords. — Caractère général de la chambre des lords dans le jeu des institutions politiques de l'Angleterre. — Composition de la chambre des communes. — Électeurs. — Quelles personnes ne peuvent l'être. — Éligibles. — En quoi a consisté la réforme électorale de 1832. — Présidence de la chambre des communes. — Le Speaker. — Initiative des lois en Angleterre. — Présentation d'un bill à la chambre des communes. — Les trois lectures. — Dans quel ordre les bills sont-ils présentés aux deux chambres? — Combien distingue-t-on de sortes de bills? — Bills privés. — Bills publics. — Sanction royale. — Quels sont les principes du droit public belge? — Comment s'exerce le pouvoir législatif en Belgique? — Composition de la chambre des représentants. — Composition du sénat belge. — Par qui le pouvoir exécutif est-il exercé? — Quelles sont les attributions du roi en Belgique. — Quelles restrictions sont apportées par la constitution aux pouvoirs du roi? — Les ministres. — Comment est sanctionnée l'indépendance de la représentation nationale, en Belgique, vis-à-vis du pouvoir exécutif? — Constitution politique du royaume des Pays-Bas. — États-Généraux hollandais. — Composition de la première chambre. — Composition de la seconde chambre. — États provinciaux. — Conseil d'État hollandais. — Pouvoir exécutif en Hollande. — Droit public danois. — Le Rigsraad. — Gouvernement de la Prusse. — Droit public de l'Autriche. — Gouvernement des États-Unis américains. — Pouvoir exécutif. — Le président des États-Unis. — Pouvoir législatif. — La Cour suprême.

Aperçu général sur quelques gouvernements européens. — Après avoir donné ces explications générales sur les différentes sortes de gouvernements, il conviendra peut-être d'exposer, à titre d'exemple seulement, l'organisation politique de quelques-uns des principaux États de l'Europe.

L'Europe contemporaine est presque tout entière soumise au gouvernement monarchique dit *constitutionnel* ou *représentatif*.

En Angleterre, en Autriche, en Italie, en Espagne, en Prusse, dans les États allemands, en Danemark, en Suède, les souverains gouvernent d'accord avec des chambres qui représentent la nation et contrôlent le pouvoir.

La monarchie absolue ne subsiste plus guères qu'en France, en Russie, dans l'Empire ottoman et dans les États-Pontificaux.

Le régime constitutionnel est donc la forme du gouvernement de la plupart des nations modernes. Ses applications varient avec le caractère des peuples; mais on peut les ramener toutes, ainsi que nous l'avons dit, à des bases communes : une monarchie héréditaire; deux chambres formant la représentation du pays et personnifiant, pour se faire contre-poids, l'une l'esprit de conservation, l'autre l'esprit de progrès. Le souverain a le pouvoir exécutif; les chambres, le pouvoir législatif. La plus grande attribution de ces dernières est le vote de l'impôt, car, au XIX^e^ siècle, les souverains ne puisent plus à volonté dans la bourse de leurs sujets.

Forme du gouvernement français. — Le gouvernement français est une monarchie absolue, tempérée par une constitution et fondée sur la souveraineté populaire.

Un sénatus-consulte du 7 novembre 1852, confirmé par le plébiscite des 21 et 22 novembre de la même année, a rétabli en France la dignité impériale, en la déclarant transmissible par ordre de primogéniture aux descendants mâles du chef de l'État.

La majorité de l'empereur est fixée à 18 ans. Si la couronne devenait vacante avant qu'il eût atteint cet âge, le gouvernement serait sous la direction d'une régence qui appartiendrait : 1° à la personne désignée par l'empereur dans un acte rendu public avant son décès; 2° à défaut de désignation, à l'impératrice; 3° au premier prince français, et, à son défaut, aux autres princes français, dans l'ordre de l'hérédité de la couronne.

Attributions de l'empereur. — L'empereur, en France, n'est pas seulement le chef du pouvoir exécutif, comme dans les pays gouvernés d'après la forme des monarchies dites *constitutionnelles*. C'est à lui qu'appartient la direction générale du gouvernement. Il *règne* et il *gouverne*. Il gouverne au moyen des ministres, du Conseil d'État, du Sénat et du Corps législatif. En lui se concentrent donc tous les pouvoirs.

C'est lui, en effet, qui met en mouvement le pouvoir législatif : son initiative est une condition sans laquelle le Corps législatif ne peut pas délibérer; il peut, à tout instant de la délibé-

ration, retirer les projets; et même, quand les députés et les sénateurs ont, suivant leur compétence, voté la loi, la volonté de l'empereur est encore nécessaire pour que la loi devienne obligatoire. L'empereur peut même, dans certaines circonstances formellement prévues par les lois, prendre des mesures législatives provisoires, sans le concours du Corps législatif. L'exercice du pouvoir réglementaire qui lui est attribué par l'article 6 de la constitution de 1852, place également entre ses mains une sorte de puissance législative.

Comme exerçant le pouvoir exécutif, l'empereur commande les forces de terre et de mer, déclare la guerre, fait les traités de paix, d'alliance et de commerce, et nomme à tous les emplois publics. Il a le droit de faire grâce et d'accorder des amnisties.

L'empereur exerce seul ces attributions diverses qui constituent des droits de souveraineté. Aucun recours devant les juridictions ordinaires et extraordinaires n'est recevable contre ses actes.

Tandis que, dans les pays soumis au gouvernement dit *constitutionnel*, le roi est dégagé de toute responsabilité, la constitution de 1852 déclare que le chef de l'État, en France, est responsable. Mais il serait bien difficile de préciser en quoi consiste cette responsabilité, puisqu'elle n'a été déterminée par aucune loi, et qu'il n'existe pas de juridiction compétente pour juger l'empereur. Pour exécuter la disposition qui déclare l'empereur responsable, il faudrait donc, ainsi qu'il a été dit plus haut, créer la peine, la procédure et le juge.

On peut dire toutefois que l'empereur n'est responsable que devant le *peuple* français ; et que, libre de son action, il pourrait, dans les cas extraordinaires, suspendre sur certains points l'exécution de la constitution elle-même, en demandant la ratification de la souveraineté nationale, et en se présentant comme responsable devant le pays.

Les Ministres. — D'après la constitution de 1852 l'empereur *gouverne* au moyen des *ministres*.

Les ministres ne sont en France que de simples secrétaires

d'État. Conseillers officiels de la couronne, sans responsabilité collective, ils sont chargés chacun d'un département spécial et travaillent séparément avec l'empereur pour les affaires de ce département.

L'existence d'un ministère est indispensable. Le pouvoir régulateur qui domine l'ensemble social, et qui gouverne, ne saurait descendre dans les détails de la pratique et appliquer. Le ministre est donc ce fonctionnaire public, responsable en ce qui le concerne vis-à-vis de l'empereur, nommé par le chef de l'État qui l'admet dans sa confiance pour administrer une branche quelconque des affaires publiques, lui faire le rapport de celles qui exigent des ordres spéciaux de sa part, recevoir directement ses ordres et les faire exécuter.

Les affaires de l'État sont réparties entre les divers ministres qui, chacun, délégués immédiats de l'empereur pour les objets compris dans leur département, pourvoient au service par l'intermédiaire d'agents subordonnés entre eux, et dont ils restent les chefs. Cette délégation et cette hiérarchie qui font partir du ministre le mouvement, le propagent par une transmission du supérieur à l'inférieur jusqu'aux points les plus reculés de l'empire, et font remonter jusqu'à la source de l'action gouvernementale les réclamations et les renseignements, en les éclaircissant et en les complétant à chaque degré, forment le trait caractéristique de cette administration française qui est unique dans le monde.

Attributions des Ministres. — Les attributions des ministres sont *générales* ou *spéciales*.

Attributions générales. — Les ministres *préparent* les projets de lois et de sénatus-consultes, ainsi que les règlements d'administration publique et les simples décrets, et ils les soumettent à l'empereur.

Ils contresignent les actes du pouvoir exécutif.

Ils *ordonnancent* les dépenses publiques, à la charge d'en rendre compte. On donne le nom d'*ordonnateur* à celui qui est chargé de faire emploi des crédits régulièrement ouverts et de délivrer, en conséquence, des ordonnances ou des mandats de

payement. Le *comptable* est celui qui est chargé de manier les fonds, c'est-à-dire de recevoir ou de payer.

Les ministres font exécuter les lois, les règlements et tous les actes du pouvoir exécutif.

Ils réforment les actes des autorités inférieures.

Ils souscrivent les *marchés publics*. Les *marchés publics* sont des actes passés dans l'intérêt d'un service général, et soldés des deniers de l'État, soit avec un fournisseur, soit avec un entrepreneur de travaux publics, par un ministre ayant capacité pour les souscrire.

Enfin les ministres exercent dans certains cas une juridiction contentieuse.

Attributions spéciales. — Les attributions *spéciales* des ministres sont aussi étendues que les besoins sociaux qu'ils ont à diriger ou à satisfaire. La distribution des ministères et des attributions spéciales de chaque ministre correspond à peu près aux trois grandes exigences sociales : la *vie matérielle* du peuple, la *vie intellectuelle*, la *sécurité* pour l'État, les personnes et les biens.

Vie matérielle du peuple : — Ministères de l'intérieur, des travaux publics, de l'agriculture et du commerce.

Vie intellectuelle : — Ministère de l'instruction publique et ministère des cultes.

Sécurité pour l'État, les personnes et les biens : —Ministères des affaires étrangères, de la guerre, de l'intérieur, de la justice, de la marine et des finances.

Quoique les ministres soient isolés les uns des autres par la constitution de 1852, quoiqu'ils ne soient tenus de ne communiquer leurs projets qu'à l'empereur, et qu'ils n'aient rigoureusement aucun besoin de l'avis de leurs collègues, ils se réunissent cependant deux fois par semaine. Mais ils ne traitent en conseil que les questions dont il convient à l'empereur de les saisir, en réservant sa décision suprême.

Un décret du 1er février 1858 a réorganisé un Conseil privé, dont tous les membres ont rang de ministres, et dont la mission est de s'occuper de toutes les grandes questions

que l'empereur peut juger convenable de lui soumettre.

Le Conseil d'État. — L'empereur, avons-nous dit, *gouverne* au moyen du *Conseil d'État*.

Le Conseil d'État est un des rouages les plus essentiels de l'Empire. Il est à la fois l'organe le plus élevé de l'administration consultative, et le tribunal suprême de l'administration. Le Conseil d'État sert de contre-poids au libre arbitre des ministres, qui sont obligés de soumettre à son contrôle permanent non-seulement le budget et tous les projets de lois et de sénatus-consultes, mais encore les réglements d'administration publique et tous les décrets qui ont une certaine importance. Le Conseil d'État est divisé en six sections, qui correspondent à des ministères différents. Ce sont les sections : 1° de législation, justice et affaires étrangères; 2° du contentieux; 3° de l'intérieur, de l'instruction publique et des cultes; 4° des travaux publics, de l'agriculture et du commerce; 5° de la guerre, de la marine, de l'Algérie et des colonies; 6° des finances.

Ces diverses sections sont chargées de l'examen des affaires qui se rapportent aux départements ministériels auxquels elles correspondent.

Le Conseil d'État se réunit d'ailleurs aussi en assemblée générale, toutes les sections réunies, pour délibérer sur les questions discutées dans le sein de chaque section. Il faut remarquer l'importance du président du Conseil d'État, qui a rang de ministre, et qui reflète la pensée gouvernementale.

Le Sénat. — L'empereur, d'après la constitution de 1852, *gouverne* aussi au moyen du *Sénat*.

Dans l'ordre des préséances, le Sénat est le premier des grands corps de l'État.

C'est une assemblée composée des éléments qui, dans tous les pays, créent les influences légitimes : le nom illustre, la fortune, le talent et les services rendus. Le Sénat est le dépositaire du pacte fondamental et des libertés compatibles avec la constitution. C'est uniquement sous le rapport des grands principes sur lesquels repose la société politique, qu'il examine toutes les lois et qu'il en propose de nouvelles au pouvoir

exécutif. Il intervient, soit pour résoudre toute difficulté grave qui pourrait s'élever pendant l'absence du Corps législatif; soit pour expliquer le texte de la constitution et assurer ce qui est nécessaire à sa marche. Il a le droit d'annuler tout acte arbitraire et illégal. Le Sénat peut, de concert avec le gouvernement, modifier tout ce qui n'est pas fondamental dans la constitution; mais quant aux modifications à apporter aux bases fondamentales, elles doivent être soumises au suffrage universel. Ainsi, théoriquement du moins, le peuple reste toujours le maître de sa destinée, et rien de fondamental ne peut se faire en dehors de sa volonté.

C'est également auprès du Sénat que s'exerce le droit de pétition.

Les sénateurs sont inamovibles et nommés à vie. La dignité de sénateur n'est pas héréditaire.

Le Sénat se compose de trois sortes de membres: 1° les princes français qui, à l'âge de dix-huit ans accomplis, sont membres de droit du Conseil d'État et du Sénat, mais ne prennent séance qu'avec l'agrément de l'empereur; 2° les cardinaux, les maréchaux et les amiraux; 3° les sénateurs nommés par décret impérial, dont le nombre ne doit pas dépasser cent cinquante.

Le Corps législatif. — L'empereur *gouverne* enfin au moyen du *Corps législatif*.

Le Corps législatif est une assemblée, une chambre, qui vote les lois et l'impôt.

Toutes les constitutions qui se sont succédé depuis 1789, ont posé comme règle constante que l'impôt serait voté par les représentants de la nation.

Le Corps législatif est le produit du suffrage universel direct. L'élection a pour base la population. Il y a un député par 35,000 électeurs, et tout Français jouissant de ses droits civils et politiques est de droit électeur à 21 ans et éligible à 25. Toute fraction de 17,500 électeurs donne aux départements dans lequel elle se trouve, le droit d'avoir un député de plus. Le vote a lieu par *commune*. Chaque électeur ne nomme que le député de la

circonscription dans laquelle se trouve la commune où il est inscrit.

Toute réunion spontanée du Corps législatif serait illégale. Pour que le Corps législatif se réunisse, il faut une convocation de l'empereur. Les députés sont élus pour six ans. A la première réunion qui suit leur élection, leurs pouvoirs sont vérifiés.

L'esprit de la constitution de 1852 a été de rétablir le principe d'autorité. Ce principe n'exclut pas, il est vrai, dans la constitution française, le principe de la liberté, mais il y prédomine. L'alliance du pouvoir et de la liberté reste le but de l'avenir.

C'est quand le respect du principe d'autorité sera rentré dans les habitudes nationales, que la liberté politique, représentée surtout par le droit de libre discussion à la tribune et dans la presse périodique, retrouvera une large place dans les institutions de la France. Ainsi se réalisera cette parole prononcée par l'empereur à l'ouverture de la session française de 1863 : « la liberté n'a jamais aidé à fonder d'édifice politique durable, elle le couronne quand le temps l'a consolidé [1]. »

Droit public de la Russie. — Gouvernement de l'empire russe. — L'empereur de toutes les Russies est un souverain essentiellement autocrate et investi de l'autorité la plus absolue. Il réunit entre ses mains tous les pouvoirs. Il exerce seul le pouvoir législatif. Nulle loi ne peut être promulguée et exécutée qu'en vertu de son autorisation. L'initiative n'appartient qu'à lui. Toute justice dérive de son pouvoir suprême.

Le pouvoir exécutif appliqué dans toute son étendue est exercé de même par lui, sans aucune restriction.

Ce qui caractérise donc la législation politique de l'empire russe, c'est le principe d'autocratie qui y domine.

[1] Voir pour de plus complets détails, mon *Précis de droit administratif*, 6e édition. On pourra consulter avec grand profit, entre autres livres contemporains, les beaux ouvrages de MM. Laferrière, Batbie, Cabantous, Ducrocq, Gabriel Dufour, et de tant d'autres publicistes qui ont si bien contribué à synthétiser et à vulgariser la science du Droit public et administratif.

Tout relève de l'empereur. Arbitre suprême en matière religieuse, revêtu de la puissance législative, maître du pouvoir administratif, juge souverain, il est le centre auquel aboutit toute l'action gouvernementale. Les fonctionnaires et autorités qui agissent sous lui, en son nom, ne sont que ses délégués. Chaque fonctionnaire relève d'un supérieur qui, lui-même, n'est que le délégué du pouvoir souverain. Aussi n'est-il pas étonnant que souvent les mêmes autorités soient investies de pouvoirs tout à la fois législatifs, administratifs et judiciaires, puisqu'elles ne sont que les simples déléguées de l'empereur, qui réunit tous les pouvoirs. La centralisation est l'élément organique des diverses classifications administratives et judiciaires de l'empire.

Hérédité. — Le trône est héréditaire pour les membres de la famille impériale. En Russie les femmes peuvent régner comme les hommes.

Dans le cas de concours entre plusieurs princes et princesses ayant des droits égaux, on choisirait un prince par ordre de primogéniture.

Si la branche masculine de ceux qui seraient appelés au trône était éteinte, le droit de succession serait dévolu à la branche féminine. C'est ainsi que le fils aîné de l'empereur devant succéder à son père, s'il décédait ses descendants mâles seraient appelés en première ligne. S'il n'y avait pas de descendants mâles, la succession serait déférée au fils cadet de l'empereur et à sa descendance masculine.

Enfin dans le cas où il n'existerait plus de descendants mâles du dernier fils de l'empereur, la succession serait dévolue aux descendants de la branche féminine qui existeraient dans la famille impériale. Dans cette branche féminine les descendants mâles seraient toujours préférés.

Pour être appelés au trône, les descendants doivent être issus du mariage d'un membre de la famille impériale avec une princesse appartenant à une maison régnante. Cette disposition du droit public russe a pour objet de préparer au gouvernement des alliances de famille, qui peuvent être utiles au besoin.

Majorité de l'Empereur. — Régence. — En Russie, la majorité des princes appelés à monter sur le trône est fixée à l'âge de seize ans.

A l'avénement de l'empereur ou de l'impératrice, pendant leur minorité, la régence est établie, et la personne nommée régente a la garde du nouveau souverain. Quelquefois ces fonctions sont confiées à deux personnes.

C'est l'empereur régnant qui choisit le régent, ainsi que le membre de la famille impériale chargé de la surveillance du jeune prince. Un conseil de régence est établi dans le but de surveiller les actes du régent. Il se compose généralement de six membres choisis par le régent parmi les dignitaires des deux premières classes, à moins qu'ils n'aient été nommés par l'empereur dont la mort a laissé le trône vacant. Les princes majeurs appartenant à la famille impériale ont le droit de siéger au conseil de régence avec l'autorisation du régent, mais sans avoir voix délibérative, et sans compter parmi les six membres qui le composent.

Le régent et le conseil de régence n'ont d'autorité qu'autant qu'ils agissent conjointement. En général toutes les affaires soumises à la décision de l'empereur et de son conseil sont attribuées au conseil de régence.

Caractère du pouvoir impérial en Russie. — En Russie le pouvoir impérial ne repose point sur le principe de la souveraineté du peuple.

L'intitulé de tous les actes de l'autorité impériale est ainsi conçu :

« Par la grâce de Dieu, nous..., empereur et autocrate de toutes les Russies, etc., etc. » ; ainsi donc le pouvoir impérial est fondé sur la grâce de Dieu, et l'empereur s'intitule lui-même *autocrate*. A la mort de l'empereur régnant, son successeur monte sur le trône *par la seule autorité de la loi*, de laquelle il tient tous les pouvoirs. Un manifeste publié à cette occasion investit du souverain pouvoir l'héritier présomptif de la couronne, désigné par la loi. Tous les sujets lui prêtent un serment de fidélité.

Chaque sujet prête serment d'après les rites du culte auquel il appartient. L'empereur désigne lui-même le jour auquel auront lieu son couronnement et son sacre : solennités qui s'accomplissent d'après les rites de l'Église orthodoxe greco-russe. Cette religion est dominante dans l'empire russe, c'est la religion de l'État, et l'empereur qui règne sur toutes les Russies ne peut appartenir à aucun autre culte.

Pouvoir législatif. — Nous avons vu déjà que l'empereur seul est investi du pouvoir législatif. Nulle loi ne peut être promulguée et exécutée qu'en vertu de son autorisation. Dans les cas où les lois actuellement en vigueur seraient obscures ou insuffisantes, les diverses autorités civiles et administratives devraient consulter à ce sujet les fonctionnaires immédiatement supérieurs dans l'ordre hiérarchique.

Si ceux-ci pensaient que le doute dût s'interpréter dans un sens contraire à l'esprit du texte de la loi soumise à leur appréciation, ils devraient déférer la question au Sénat dirigeant, ou à celui des ministres qu'elle concernerait plus particulièrement, en ayant soin de se conformer dans cette matière aux divers degrés de juridiction.

L'initiative des lois appartient à l'empereur. Cependant cette initiative peut également être prise par le Sénat, le Saint-Synode et les Ministres, lorsqu'il résulte des discussions qui ont eu lieu dans les assemblées que nous venons de nommer, qu'il est nécessaire d'expliquer certaines dispositions législatives, de les compléter ou d'en promulguer de nouvelles.

Dans ces divers cas ces assemblées soumettent les projets de loi à l'empereur, d'après certaines règles établies. Chaque proposition est d'abord discutée dans le Conseil de l'empire ; elle est ensuite soumise à l'approbation du souverain, qui, selon sa volonté, la convertit en loi de l'empire, et lui donne force exécutoire.

Les lois sont promulguées sous la forme de codes, décrets, statuts organiques, lettres patentes, réglements, instructions, manifestes, édits (oukazes), avis du Conseil de l'empire, rapports revêtus de l'approbation du souverain. Les décisions rendues

par l'empereur en matière administrative, prennent les noms de rescrits et d'ordres du jour.

Les édits destinés à régler le mode d'exécution d'une loi, ou à en préciser d'une manière exacte l'esprit et la portée, peuvent être rendus en vertu d'un ordre de l'empereur, donné *verbalement* aux autorités qui ont reçu de lui les pouvoirs nécessaires : tels sont, par exemple, les présidents de l'assemblée générale et des départements du Conseil de l'empire, les ministres et les directeurs en chef des administrations supérieures, le chef de l'état-major principal de la marine, les sénateurs, les membres et le procureur en chef du Saint-Synode, les généraux aides-de-camp, et enfin toutes les personnes qui ont reçu de l'empereur une autorisation spéciale à cet effet.

Les édits *verbaux*, qu'on appelle encore édits *nuncupatifs*, ne peuvent abroger aucun texte de loi revêtu de la signature du souverain. Ils ne peuvent pas non plus être appliqués dans les affaires entraînant la privation de la vie, de l'honneur ou de la fortune d'un sujet, concernant l'établissement ou le dégrèvement des impôts et la suppression des titres de noblesse.

Quant aux lois nouvelles et aux dispositions destinées à compléter celles qui sont déjà promulguées, elles ne peuvent avoir d'existence et devenir exécutoires, que lorsqu'elles sont revêtues de la signature de l'empereur.

Les lois continuent d'être en vigueur tant qu'elles n'ont pas été abrogées expressément ou tacitement par de nouvelles dispositions. L'abrogation par le *non usage* n'est pas admise en Russie.

L'empereur peut, par l'effet de sa volonté toute puissante, accorder à de simples particuliers ou à des communautés, dans quelques circonstances spéciales, la dispense de se soumettre à la loi générale de l'empire; mais seulement dans les cas prévus par le texte de ces priviléges.

Pouvoir judiciaire. — En Russie le pouvoir judiciaire est entre les mains de l'empereur. Toute justice dérive de son pouvoir suprême. Appelé à gouverner en vertu du principe fondamental d'autocratie, il est juge souverain. Les déci-

sions émanées de lui sont rendues sans appel et sont irrévocables.

Pouvoir exécutif. — Le pouvoir exécutif, appliqué dans toute son étendue, appartient essentiellement à l'empereur de toutes les Russies.

En ce qui concerne la sphère de la haute administration, l'empereur l'exerce directement et par lui-même. Pour ce qui regarde les services administratifs d'un ordre moins élevé, il délègue l'exercice de ce pouvoir aux fonctionnaires et aux autorités qui agissent en son nom et obéissent à sa volonté, d'après les attributions qui leur ont été conférées.

Les autorités supérieures de l'empire sont :

Le Conseil de l'Empire,

Le Conseil des ministres,

Le Sénat dirigeant,

Le Saint-Synode.

Conseil de l'Empire. — Le Conseil de l'Empire a été établi en 1810. Il a le droit de statuer sur toutes les affaires importantes dont l'empereur ne s'occupe pas personnellement. Les projets de lois sont d'abord soumis à son examen avant d'être déférés à l'approbation de l'empereur, qui n'est nullement lié par ses décisions.

Le Conseil de l'empire est présidé par le président du Conseil des ministres. Il se compose d'un président, des ministres, de membres dont le nombre n'est pas limité, et d'un secrétaire. Il est divisé en quatre départements ou sections, dirigés chacun par un président.

Ce sont les départements :

1° De la législation,

2° De la guerre,

3° Des affaires civiles et des cultes,

4° De l'administration et des finances.

On mentionnait aussi un cinquième département : celui des affaires de Pologne [1].

[1] Le Csar a rendu récemment, sans que l'Europe ait protesté, un ukase qui

Les Ministres. — La création des divers ministères date en Russie de 1802.

Les autorités centrales se composent de divers ministères ou départements, qui comprennent les différentes branches des services administratifs. On compte 13 ministères, qui sont : 1° Le ministère des finances; 2° celui de l'intérieur; 3° de l'instruction publique; 4° de la justice; 5° de la maison impériale; 6° de l'extérieur; 7° de la guerre; 8° de la marine; 9° des départements; 10° des travaux publics; 11° des postes et contrôles de l'État; 12° des ordres impériaux et royaux; 13° des domaines de l'État.

Les ministres ne se réunissent en conseil que depuis peu d'années, toutes les semaines, sous la présidence de l'empereur. Mais le travail personnel de chaque ministre avec le chef de l'État est le mode le plus général et le plus usité d'expédier les affaires. Les attributions du Conseil des ministres sont à peu près les mêmes que celles du Conseil de l'Empire. Toutefois les affaires dans lesquelles il se prononce sont, en général, moins importantes.

Le Sénat dirigeant. — Le Sénat dirigeant est une des plus anciennes institutions de la Russie. Il a été établi en 1711. La création du Conseil de l'empire, en 1810, lui a beaucoup enlevé de son importance, et maintenant il n'occupe plus que le troisième rang parmi les autorités supérieures.

Le Sénat dirigeant est spécialement chargé du maintien des lois de l'empire et de leur exécution. Il est obligé de veiller à ce que les ministres remplissent leurs devoirs et ne transgressent pas les lois.

Toute disposition législative insérée dans un rescrit ou dans un ordre particulier adressé spécialement à un citoyen ou à une autorité quelconque, doit être donnée officiellement en com-

supprime complétement le royaume de Pologne, et jusqu'au nom même de ce malheureux pays. En vertu de cet ukase, les régences des gouvernements de Varsovie, Kalitz, Kielce, Lomza, Lublin, Piotrkow, Plock, Radom, Suwalki et de Siedlce, seront désormais placées sous l'autorité du Sénat dirigeant. Ainsi se trouvent effacées les dernières traces des stipulations inscrites en faveur de la Pologne dans les traités de 1815.

munication au Sénat dirigeant. C'est lui qui publie les lois destinées à devenir exécutoires dans toute l'étendue de l'empire, lorsqu'elles contiennent des dispositions nouvelles, ou des principes dont l'application n'a pas encore été faite, ou lorsqu'elles expliquent, complètent, modifient celles qui ont été antérieurement promulguées.

Le Sénat dirigeant est enfin un tribunal de troisième instance.

Le Sénat a pour président l'empereur. Il se divise en onze chambres ou départements. Six siégeaient à Saint-Pétersbourg; trois à Moscou et deux à Varsovie. Lorsqu'une section ou département est en désaccord avec le procureur général qui représente le gouvernement auprès du Sénat, l'affaire est portée à l'assemblée générale des sections.

Les membres du Sénat, ainsi que tous les fonctionnaires qui y occupent des emplois, sont nommés directement par le gouvernement. Les sénateurs sont amovibles et révocables à volonté.

Les différentes attributions du Sénat sont réparties entre les onze départements qui le composent. C'est ainsi que l'un des départements est spécialement chargé de la promulgation, du dépôt des lois et de l'observation des règlements et droits relatifs au service public. L'expédition des affaires criminelles est confiée à deux départements; cinq départements s'occupent de toutes les affaires litigieuses, en matière civile. Le Sénat, en effet, comme nous l'avons dit, indépendamment de ses attributions politiques, est chargé de juger en dernier ressort toutes les contestations qui lui sont soumises en appel contre les jugements des chambres civiles et des tribunaux de commerce.

Auprès de chaque département il y a un procureur en chef et des substituts.

Le Saint-Synode. — Le Saint-Synode est surtout une juridiction ecclésiastique. Il statue soit en dernier ressort, soit à charge d'appel. Il est présidé par l'empereur, ou par un laïque représentant l'autorité civile. Il se compose d'un nombre illimité de membres choisis directement par l'empereur,

parmi les archevêques, archimandrites, hégumènes et protopopes. Un membre séculier leur est adjoint en qualité de procureur de la couronne.

En dehors de ses attributions judiciaires, le Saint-Synode propose des candidats à tous les emplois ecclésiastiques, veille à la rigoureuse observation des canons, réprime les hérésies qui pourraient se produire dans la doctrine orthodoxe, se fait rendre compte par les consistoires de la situation matérielle et morale de toutes les éparchies, et contrôle les commissions des écoles ecclésiastiques. Tous ses actes doivent être approuvés par l'empereur.

Il siége à Saint-Pétersbourg; mais un comité est établi à Moscou.

Assemblées de la Noblesse. — Dans chaque gouvernement ou province les nobles se réunissent dans des assemblées électorales, à certaines époques déterminées. C'est l'impératrice Catherine qui a accordé à la noblesse le droit de se réunir tous les trois ans en assemblées de districts, puis en assemblées provinciales, afin d'élire les maréchaux de la noblesse chargés de veiller à ses intérêts et d'être ses représentants légaux vis-à-vis du gouvernement; d'élire le principal fonctionnaire de la police administrative pour chaque district; de veiller à la répartition des impôts; enfin de s'occuper, dans ces assemblées, de tout ce qui se rapporte aux intérêts de la province. On a pu lire dans les feuilles publiques que, l'année dernière, l'assemblée de la noblesse de Moscou a voté une adresse à l'empereur de Russie pour demander la création de deux chambres représentatives.

Quand on voit la noblesse, elle-même, en Russie, se mettre à la tête de ces idées et demander une constitution représentative, on peut hardiment assurer que l'opinion publique a fait, depuis quelque temps, d'immenses progrès dans cet empire.

Il est vrai que les journaux ont raconté, depuis, qu'une feuille russe qui s'était hasardée à publier l'adresse de la noblesse de Moscou, avait été saisie. La cour se serait montrée très-mécontente de ce manifeste. L'empereur de Russie aurait refusé de re-

cevoir la députation chargée de lui présenter l'adresse, et l'affaire aurait été portée au Sénat dirigeant, qui a nécessairement annulé toutes les délibérations de la noblesse de Moscou, afin que la noblesse des autres provinces ne suivît pas son exemple [1].

Gouvernement pontifical. — Par son origine, le gouvernement du pape est *électif;* par la qualité du souverain et des électeurs, il est *théocratique*; par sa nature, il est *monarchique absolu*.

Le Pape. — Le Pape, chef suprême du gouvernement pontifical, réunit, en effet, entre ses mains, le pouvoir législatif, le pouvoir exécutif, et, dans certains cas particuliers, le pouvoir judiciaire.

Son autorité est absolue; son pouvoir souverain n'est soumis à aucun contrôle. Il nomme à tous les emplois; il fait tous les traités, toutes les conventions avec les puissances étrangères. Il est soutenu par certains conseils dont il peut demander l'avis, sans être jamais obligé de s'y conformer.

Ce pouvoir sans limites serait exorbitant et dangereux si, comme l'a dit le philosophe anglais Addison, « le Pape n'était ordinairement un homme de grand savoir et de grandes vertus, parvenu à la maturité de l'âge et de l'expérience, qui a rarement ou vanité ou plaisirs à satisfaire aux dépens de son peuple. »

Le Pape exerce ses pouvoirs législatif et exécutif par le moyen de son secrétaire d'État.

Le Secrétaire d'État. — Le cardinal secrétaire d'État jouit de tous les pouvoirs d'un premier ministre. Il publie les édits et les ordonnances. Il est chargé des affaires étrangères, c'est-à-dire de diriger toute la politique extérieure.

Il préside le conseil des ministres.

[1] On peut consulter sur l'organisation politique de la Russie, les *Études historiques sur la législation russe ancienne et moderne*, par Spyridion Zézas (édit. Durand, 1862); l'*Histoire de Russie* de Levesque; l'*Histoire de Russie* de Caramzin; l'ouvrage de Tolstoy, intitulé : *Coup d'œil sur la législation russe*; enfin le livre si piquant, mais quelque peu systématiquement hostile, du prince Pierre Dolgoroukow, ayant pour titre : *La vérité sur la Russie*.

Les Ministres. — Les affaires de l'État sont confiées à quatre ministres :

Les ministres de l'intérieur; des finances; de l'agriculture, du commerce et des travaux publics, et le ministre des armes.

Le ministre de l'intérieur réunit dans ses attributions la direction générale de la police et le département de la justice.

Les ministres se réunissent en conseil sous la présidence du cardinal secrétaire d'État. Le conseil des ministres se compose des quatre ministrés, du directeur général du fisc et de la révérende Chambre apostolique. La Chambre apostolique est un tribunal particulier qui a pour mission de juger toutes les fraudes en matière fiscale. Le conseil des ministres se compose encore de deux prélats sans portefeuille, et d'un secrétaire laïque.

Le cardinal secrétaire d'État et les ministres constituent le gouvernement actif. Le gouvernement délibérant se compose du Sacré Collége des cardinaux, du Conseil d'État, de la Sacrée Consulte pour les finances, de quelques autres congrégations ou commissions chargées de services spéciaux.

Le Sacré Collége des cardinaux. — Le Sacré Collége se compose de tous les cardinaux, au nombre de soixante-dix. Les cardinaux peuvent être prêtres ou simplement diacres. Les diacres ne prononcent que certains vœux.

Le Sacré Collége s'occupe des affaires de la chrétienté et discute les affaires intérieures de l'État. Il est présidé par le Pape.

Le Conseil d'État. — Le Conseil d'État est une assemblée composée en grande partie de laïques, et dont les membres sont nommés par le Pape. Il est présidé par un cardinal. Ses attributions sont réglées par la loi du 2 juin 1851.

Il exerce la juridiction du contentieux administratif, et, comme tel, il est divisé en trois commissions : l'une juge en première instance, l'autre en appel, la troisième en révision.

Il prépare aussi les projets de loi, dont l'initiative appartient directement au gouvernement.

La Sacrée Consulte pour les finances. — La Sacrée Consulte pour les finances est une assemblée chargée principalement de la répartition de l'impôt et de la fixation du budget.

Ce corps délibérant est présidé par un cardinal. Il se compose d'un prélat, vice-président, et de vingt-cinq conseillers. Sur ces vingt-cinq conseillers, trois ecclésiastiques et deux laïques sont désignés par le gouvernement. Les vingt autres, tous laïques, sont choisis par les conseils des provinces.

Les membres de la Consulte proposent chaque année, contradictoirement ou conjointement avec la direction générale des finances, un chiffre qui s'applique à chacun des articles du budget, soit pour les recettes, soit pour les dépenses.

Le Pape examine les chiffres proposés par la Consulte et par la direction générale des finances, et décide sur chaque article quelle sera celle des deux sommes qu'on devra dépenser ou percevoir.

Telle est la forme du gouvernement pontifical. Cependant, quelle que soit l'extension donnée aux pouvoirs du chef de ce gouvernement, on ne peut refuser de reconnaître que le gouvernement des États du Saint-Siége est, au moins, une monarchie absolue très-adoucie. « Si l'on calcule, a dit Gibbon, de sang-froid, les avantages et les défauts du gouvernement pontifical, on peut le louer, dans son état actuel, comme une administration douce, décente et paisible, qui n'a pas à craindre les dangers d'une minorité ou la fougue d'un jeune prince, qui n'est pas minée par le luxe, et qui est affranchie des malheurs de la guerre [1]. »

Forme du gouvernement ottoman. — La forme du gouvernement ottoman est aussi celle d'une monarchie absolue, mais tempérée par les institutions. Ces institutions reposent sur des bases essentiellement démocratiques. L'aristocratie est inconnue en Turquie. Les citoyens sont tous également admis-

[1] On trouvera des renseignements très-circonstanciés et pleins d'intérêt sur l'organisation politique des États de l'Église, dans l'excellent ouvrage de M. Maurice Pujos, intitulé : *De la législation civile, criminelle et administrative des États pontificaux.* (Édit. Cotillon, 1862.)

sibles aux emplois. Les honneurs, le pouvoir, les prérogatives, sont attachés à la fonction et non à l'homme. L'hérédité des emplois n'est admise que pour la transmission du pouvoir souverain.

Le Sultan. — L'*empereur* ou *Sultan*, prend le titre de *padischah* (*protecteur et roi*).

Le pouvoir souverain appartient à la ligne masculine de la maison d'Othman. Le trône appartient au chef actuel de la famille impériale lors de la mort du sultan prédécesseur. Il n'y a donc point de régence à établir, puisqu'il n'y a point de minorité. La consécration du Sultan s'accomplit par l'investiture du sabre d'Othman, que le cheick des derviches attache au nouveau souverain, dans la mosquée d'Eyoub, à Constantinople. Ce lieu est l'ancien camp où, du temps des Romains, les légions acclamaient les empereurs, et il conserva cette destination sous le bas-empire.

Le Sultan représente la loi; à lui appartient le soin de la faire exécuter et de la modifier, s'il y a lieu. Il est le dépositaire de tous les pouvoirs, qu'il exerce par le moyen d'un grand vizir. Au point de vue religieux, il n'exerce aucun empire sur les consciences. S'il est considéré comme représentant du prophète, en vertu de la délégation viagère qui est faite à son profit par le chef des derviches, il n'a aucune attribution religieuse autre que celle de présider la prière, le vendredi, dans la mosquée où il lui plaît de se rendre. D'après le Coran, en effet, chaque musulman est ministre de sa religion.

Le Sultan, comme tout souverain, possède le droit de faire grâce. Les arrêts de mort, prononcés par les tribunaux et soumis à la sanction de la cour suprême instituée, en 1840, par Abd-ul-Médjid, ne peuvent être exécutés qu'avec l'approbation du Sultan.

Bien que l'empereur de toutes les Turquies soit un monarque absolu, son action gouvernementale est loin d'être libre comme celle de l'empereur de Russie. Elle est limitée par les mœurs, les institutions et par l'opinion. Le Sultan ne nomme pas non plus à tous les emplois. Ainsi les emplois judiciaires sont con-

férés par les deux présidents des cours d'appel de Roumélie (Europe) et d'Anatolie (Asie), sous l'approbation du cheik-ul-islam, chef du clergé, chargé de l'interprétation de la loi, et, comme tel, chef suprême de la magistrature et de l'instruction publique. Ce personnage est presque l'égal en puissance du grand vizir, dans un autre ordre d'attributions.

La Sublime Porte. — On nomme Sublime Porte le local où sont établis le grand vizirat, le ministère des affaires étrangères, le Grand Conseil et quelques autres administrations. L'étymologie de ce mot rappelle les mœurs guerrières des anciens Ottomans. Les musulmans, sans cesse en guerre, vivaient au milieu des camps, sous les tentes. La tente du Sultan, dressée en face du territoire à conquérir, la porte tournée vers l'ennemi, regardait l'issue principale du camp, laquelle issue était appelée *Sublime porte*.

Le grand vizir. — Le grand vizir est le délégué du Sultan. C'est le personnage le plus considérable de l'empire. La puissance du Sultan se personnifie en lui. Toutes les affaires passent par ses mains. Il dirige les ministères et les administrations.

Son titre rappelle l'étendue de ses attributions politiques, gouvernementales et administratives. Le mot vizir signifie *portefaix*. C'est, en effet, le grand vizir qui supporte le fardeau des affaires de l'empire.

Les ministères. — Il y a onze ministères dans l'empire ottoman. Les ministères des affaires étrangères, de la guerre, de la marine, des finances (la direction des monnaies dépend de ce ministère), du commerce et de l'agriculture, de l'instruction et des travaux publics (à ce ministère appartiennent l'administration des ponts et chaussées, celle des mines et celle des forêts de l'État), de la justice, de l'intérieur, la direction générale de l'artillerie, le ministère des vakoufs (*propriétés religieuses*), le ministère de la police.

Il existe aussi des ministres sans portefeuille, auxquels le Sultan délègue certaines fonctions.

Un ou plusieurs conseils permanents attachés aux minis-

ères, élaborent les questions ressortissant de leurs départements espectifs.

Le Conseil privé du Sultan, ou Divan. — Le Conseil rivé du Sultan, ou *Divan*, se compose :

Du grand vizir, du cheik-ul-Islam, de tous les ministres, du résident du Conseil de justice.

Le Conseil de Justice. — Le Conseil de justice se com- ose de trois sections : la première s'occupe des questions elatives à l'administration intérieure de l'empire ; la seconde st chargée de l'élaboration des règlements et des lois ; la roisième est compétente pour les affaires judiciaires qui lui sont oumises par les cours criminelles. Les membres du Conseil e justice sont choisis parmi les hauts fonctionnaires de l'État. e président de ce conseil est un des grands dignitaires de 'empire.

Le Conseil général de l'empire. — Le Conseil géné- al de l'empire se compose des membres du Conseil privé, les membres du Conseil de justice, des chefs des divers dé- artements, enfin de tous les hauts fonctionnaires de 'État [1].

La Législation turque. — La législation turque découle lu Coran, qui contient une série de dispositions religieuses, olitiques et civiles.

Le Coran est à l'Islamisme, ce qu'étaient au peuple hébreu *'Exode*, le *Lévitique*, les *Nombres* et le *Deutéronome*.

L'interprétation du Coran et la tradition forment l'ensemble les lois. Cet ensemble a été réuni dans le code Multéka, sous le

[1] Un firman impérial vient d'instituer en Turquie un Conseil d'État dont les onctions seront d'examiner et de préparer tous les projets de loi et de règlement; e prononcer sur toutes les matières d'administration publique comprises dans es limites de ses attributions; de statuer sur le contentieux administratif; de onnaître des conflits d'attribution entre l'autorité administrative et l'autorité udiciaire; de donner son avis sur les rapports émanant des départements admi- istratifs et relatifs aux lois et règlements en vigueur; de juger les fonction- aires dont la conduite sera déférée à sa connaissance par le Sultan; de donner on avis sur toutes les questions au sujet desquelles il sera consulté par le gou- ernement. L'organisation de ce Conseil d'État, divisé en cinq sections, est à peu rès calquée sur celle du Conseil d'Etat français.

règne de Suléiman II (1520-1566). Il a été refondu en 1824 par ordre de Mahmoud II. Le code pénal a été réformé en 1840. Les ordonnances de 1846, relatives à la partie administrative, déterminent les attributions et les pouvoirs des fonctionnaires, au sujet de leurs rapports tant avec l'État qu'avec les administrés.

Le code de commerce promulgué en 1850 est copié sur la législation française.

On doit citer le Hatti-cheriff de Gulhané (1839), et le Hatti humayoun du 18 février 1856, comme marquant la date de la rénovation sociale de la Turquie. Déjà, depuis le traité de Paris de 1856, l'empire ottoman est entré dans le concert international des peuples civilisés, en prenant part aux délibérations du congrès de Paris, qui peuvent être considérées comme la base d'un droit des gens nouveau.

Gouvernements constitutionnels ou représentatifs. — Après avoir exposé d'une manière succincte, et seulement à titre d'exemple, l'organisation des monarchies absolues de l'Europe moderne, il reste à rechercher quelques modèles des gouvernements dits constitutionnels ou représentatifs.

Quel est le type du gouvernement dit constitutionnel ou représentatif? — Les publicistes ont proposé depuis longtemps, la forme, du gouvernement anglais comme le type de la monarchie dite constitutionnelle ou représentative.

L'excellence du gouvernement anglais, dit Blachstone, d'après la théorie de Montesquieu, consiste en ceci : «que tous les pouvoirs qui le composent se tiennent mutuellement en échec. Dans la législature, le peuple arrête la noblesse et la noblesse arrête le peuple, par le privilége qui appartient à chacun d'eux de rejeter ce que l'autre a résolu. La royauté, à son tour, les arrête l'un et l'autre, et préserve ainsi de tout empiétement le pouvoir exécutif. Enfin le pouvoir exécutif lui-même est tenu en respect et renfermé dans de justes limites par les deux chambres, au moyen de la prérogative qu'elles ont d'examiner ses actes, de le mettre en accusation et de le punir.

De cette manière chaque branche de l'État soutient et est soutenue, règle et est réglée par les autres ; car chacune des deux chambres suivant la direction d'un intérêt opposé,... il en résulte qu'aucun des pouvoirs ne dépasse ses limites naturelles. Ils ne peuvent pas, d'ailleurs, se séparer, et la couronne leur sert de lien, attendu sa nature mixte, qui fait en même temps du roi une branche de la puissance législative et le seul magistrat exécutif [1]... »

La constitution anglaise est-elle écrite?... — La constitution anglaise n'est point écrite. Aucun texte précis n'indique les principes constitutionnels qui gouvernent le *Royaume-Uni de la Grande-Bretagne et d'Irlande*. Quelques actes rendus à des époques différentes et souvent éloignées, des coutumes qui n'ont jamais été formulées par une loi, tels sont les fondements de la constitution [2]. Les institutions de l'Angleterre ne sont, en effet, que le développement naturel des anciens usages des peuples primitifs de l'Europe moderne, et particulièrement des Normands et des Saxons. « Successivement modifié dans ses détails par la suite des générations, se développant sans cesse suivant les besoins de chaque époque, le vieil édifice de la constitution britannique s'est maintenu à travers les âges, comme la base d'une grande société qui a su, mieux que toute autre, unir le progrès à la stabilité, et la force de la jeunesse à la grandeur d'une immense antiquité [3]. »

Citer quelques-uns des principaux actes dont l'ensemble forme la constitution britannique? — Le premier monument de la constitution anglaise est l'acte signé par le roi Jean, le 19 juin 1215, et connu sous le nom de *Grande Charte* [4]. Les autres actes principaux sont : *Les provisions d'Oxford*, en 1258, sous le règne de Henri III ; l'*Acte de confir-*

[1] Cité par Léon Faucher, *Études sur l'Angleterre*, 2e édit., 1856, t. II, p. 207.

[2] *Les Institutions politiques, judiciaires et administratives de l'Angleterre*, par Ch. de Franqueville, 1863, p. 4.

[3] *Ibid.*, p. 3 et suiv.

[4] Voir, pour l'analyse de la Grande-Charte, l'*Histoire des origines du gouvernement représentatif*, par M. Guizot, 1855, t. II, 7e leçon, p. 87 et suiv. ; et l'ouvrage cité de M. de Franqueville, p. 8 et suiv.

mation, du 5 novembre 1298, sous le règne d'Édouard; le *Bill des droits* de 1628, sous Charles Ier; le *Bill d'Habeas corpus*, en 1679, sous Charles II; le *Bill des droits* du 24 février 1689, sous Guillaume d'Orange; le *Bill d'union* avec l'Écosse, enregistré par le parlement écossais le 25 mars 1707, sous le règne de la reine Anne; l'*Acte d'union* avec l'Irlande, du 26 mai 1800; le *Bill de réforme* de 1832, etc.

Ce fut sous Édouard III qu'apparut la première séparation des deux chambres du parlement qui, jusqu'alors, avaient siégé ensemble. Sous Richard II on reconnut aux communes le droit de spécifier l'emploi des subsides. Ce fut le *Bill des droits* de 1689, qui établit d'une façon définitive les bases fondamentales de la constitution actuelle de l'Angleterre. Il limita les pouvoirs du roi et régla l'ordre de succession à la couronne. Ce *bill* fut modifié, sur ce dernier point, en 1701. Jusqu'au règne de Georges Ier le cabinet avait été présidé de fait par le roi. Ce prince, incapable de parler l'anglais, renonça presque entièrement à s'occuper d'affaires, et confia à ses ministres l'entière conduite du royaume. C'est de cette époque que date la diminution de la part prise par la royauté dans le gouvernement [1].

Caractère de la monarchie en Angleterre. — La monarchie anglaise est une dignité qui personnifie la puissance nationale, plutôt qu'elle n'est un pouvoir effectif. Les attributions qui lui appartiennent en font un pouvoir modérateur; la vraie puissance appartient aux représentants du pays, et spécialement à l'aristocratie dont l'influence prédomine dans les deux chambres et dans l'administration locale [2].

A qui appartient le pouvoir exécutif? — Le pouvoir exécutif, en Angleterre, appartient au roi, qui l'exerce par l'intermédiaire de ses ministres, seuls responsables devant le parlement.

[1] Voir le tome II de l'*Histoire des origines du gouvernement représentatif*, par M. Guizot, depuis la VIIe leçon; le chap. Ier, liv. Ier, de l'ouvrage cité de M. de Franqueville, p. 3-29.

[2] *Traité théorique et pratique de Droit public*, par M. Batbie, 1862, t. III, p. 500.

Le trône est héréditaire, par ordre de primogéniture. Les hommes sont préférés aux femmes, mais seulement au même degré de parenté. Celui qui réunit toutes les conditions requises pour monter sur le trône est roi de droit, au moment même du décès de son prédécesseur. Le roi doit nécessairement appartenir à la religion anglicane. Tout changement de religion, toute union avec une catholique entraînent pour le prince régnant, ou pour son héritier, la perte de tous leurs droits.

Serment du roi. — Le monarque prête, en grande pompe, dans l'église de Westminster, et entre les mains de l'archevêque de Cantorbéry, le serment de « gouverner le peuple du royaume et des États qui en dépendent, suivant les statuts agréés en parlement, et les lois et coutumes desdits royaume et États; » de faire son possible pour « observer dans tous ses jugements, la loi et la justice tempérées par la merci; » de faire tout ce qui sera en lui pour « maintenir les lois de Dieu, la vraie profession de l'Évangile et la religion protestante réformée et établie par la loi... » Après le serment a lieu le couronnement.

Minorité. — En principe le roi n'est pas mineur en Angleterre. Il a toujours, en droit, une capacité entière pour remplir les fonctions royales; mais, en fait, il peut cependant avoir besoin d'un tuteur, d'un régent, et le parlement en a désigné dans plusieurs circonstances [1].

Prérogatives et attributions du roi en Angleterre. — La personne du roi est sacrée et placée au-dessus de la loi, en ce sens qu'elle ne peut être liée par un acte du parlement, à moins de dispositions spéciales et extraordinaires, ni jugée par aucun tribunal. Le monarque est couvert par la présomption légale que « *le roi ne peut faillir* [2]. »

Le roi d'Angleterre a *nominalement*, et comme chef du pouvoir exécutif, la plupart des prérogatives attribuées, en France, à l'empereur. Il a le droit de grâce, à moins qu'il ne s'agisse

[1] *Lettres sur la constitution de* 1852, par Latour Du Moulin, 4e édit., 1864. p. 234, note 2.

[2] De Franqueville, *Libr. cit.*, p. 32.

de crimes poursuivis par la chambre des communes devant la chambre des lords; ou bien en cas de violation de l'acte d'*Habeas corpus*, garantie de la liberté individuelle. La justice se rend en son nom. Il *déclare* la guerre et *signe* les traités de paix, d'alliance ou de commerce; il est le chef de l'armée de terre et de l'armée navale; il confère la pairie, nomme à tous les emplois civils et militaires, décerne des titres ou des distinctions honorifiques; il peut convoquer, proroger ou dissoudre le parlement; mais la prorogation ne peut dépasser le délai de quarante jours. Le roi, enfin, a le droit de refuser sa sanction aux lois votées par les deux chambres [1].

Titre que prend le roi. — Le roi d'Angleterre prend le titre de « roi, par la grâce de Dieu, du Royaume-Uni de la Grande-Bretagne et de l'Irlande, et de ses colonies et possessions en Europe, Asie, Afrique, Amérique et Australie, défenseur de la foi. »

Attributions religieuses. — Le monarque anglais est, en même temps, chef de la religion. Le pouvoir politique et le pouvoir religieux se trouvent réunis entre ses mains. Il rassemble, proroge, defend ou dissout les assemblées ecclésiastiques; c'est lui qui nomme aux évêchés et à certaines autres dignités de l'église anglicane [2].

Influence de la responsabilité des ministres sur les pouvoirs du roi. — Ces attributions étendues donneraient une haute idée de la puissance du roi d'Angleterre, si le principe politique de la responsabilité des ministres et de l'irresponsabilité du monarque, ne venait restreindre considérablement la part du roi dans le gouvernement.

Du moment, en effet, où les ministres sont seuls responsables des actes du gouvernement devant le parlement, le roi est nécessairement obligé de n'agir jamais sans le conseil du cabinet,

[1] LATOUR DU MOULIN, *Libr. cit.*, p. 233, 234; DE FRANQUEVILLE, *Libr. cit.*, p. 32 et suiv.

[2] Il est remarquable que c'est le pape qui a donné à Henri VIII, avant sa rupture avec Rome, le titre de *Défenseur de la foi*, que les souverains d'Angleterre ont conservé. Voir : LATOUR DU MOULIN, *Libr. cit.*, p. 234, note 1.

et comme, d'un autre côté, les ministres eux-mêmes ne peuvent demeurer au pouvoir qu'à la condition d'être soutenus par la majorité dans les chambres, qui représentent le pays, le roi se trouve, en fait, obligé de suivre la volonté du parlement [1]. Aussi tous les pouvoirs énumérés plus haut n'appartiennent-ils qu'en droit à la royauté, et leur exercice est-il, en réalité, remis presque entièrement au cabinet.

Le roi d'Angleterre est-il sans défense vis-à-vis de son cabinet ou du parlement? — Le monarque anglais n'est cependant pas réduit à un rôle exclusivement passif. Il peut dissoudre la chambre des communes et faire un appel au pays; il a le droit de changer ses ministres. De son côté, le parlement peut toujours arrêter les tentatives d'empiétement du pouvoir exécutif, en refusant de voter les subsides [2].

Avantages de l'irresponsabilité du monarque. — Le roi déclaré irresponsable et infaillible, n'étant soumis qu'à Dieu et qu'à la loi, ne saurait exciter contre lui animosité, ni colère. S'il veut prendre quelque mesure contre la volonté du pays, ses ministres en ont seuls la responsabilité, et leur chute ne diminue en rien son prestige [3].

Titre de l'héritier présomptif de la couronne d'Angleterre. — Le fils aîné du souverain, héritier présomptif de la couronne, prend le titre de prince de Galles et comte de Chester, etc.

Quelles sont les attributions du Conseil privé, en Angleterre? — Les attributions du « très-honorable Conseil privé de Sa Majesté, » jadis nommé Conseil du roi, Conseil ordinaire, ou Conseil légal, et qui, autrefois, principal conseil du souverain, jouissait d'attributions très-considérables et très-importantes, sont *politiques* et *judiciaires*.

Attributions politiques. — En matière politique, cette assemblée délibère sur les projets de mariages royaux; elle donne son avis sur toutes les mesures qui, aux termes d'actes du

[1] De Franqueville, *Libr. cit.*, p. 34 et suiv.
[2] *Ibid.*, p. 35.
[3] *Ibid.*, p. 35

parlement, doivent être prises par le souverain « *en conseil*, » notamment sur les affaires des colonies, et sur les questions de prises maritimes. Elle a un droit d'enquête sur tous les cas de haute trahison et autres affaires d'État.

Attributions judiciaires. — Les pouvoirs judiciaires qui lui appartiennent sont exercés par un *comité spécial*. Ce *comité* prononce en dernier ressort sur les arrêts rendus dans toutes les colonies, sur ceux des cours supérieures d'Irlande, sur les arrêts des cours ecclésiastiques et de l'Amirauté. Il révise les jugements des tribunaux des îles placées autour de l'Angleterre, et qui, bien que n'étant pas considérées comme des colonies, ont cependant des lois particulières. C'est lui qui examine aussi les demandes adressées au roi pour obtenir la prolongation d'un brevet, etc., etc. [1].

Composition du Conseil privé. — Le Conseil privé se compose des sujets anglais que le roi appelle à en faire partie. Le nombre des membres est illimité. Il est actuellement de 184. Bien qu'aucune règle ne soit tracée à cet égard, il comprend généralement, avec les membres de la famille royale, les grands fonctionnaires de l'État ; tous les membres du cabinet en font partie.

Convocations. — Séances. — Les membres du Conseil privé ne peuvent assister aux séances que lorsqu'ils y sont spécialement convoqués. Ce conseil se réunit généralement tous les mois. Les membres du cabinet, les grands officiers de la maison, l'archevêque de Cantorbéry sont habituellement seuls convoqués. Le conseil entier n'a pas été réuni depuis le mariage de la reine Victoria. La présence de six conseillers est nécessaire pour la validité des délibérations.

Comités du Conseil privé. — Le roi peut confier à un comité de membres du Conseil privé l'examen de certaines pétitions. Un comité spécial *pour le commerce et les possessions extérieures*, constitue un département spécial, connu sous le nom de *bureau du commerce*, et dont l'action est à peu près indépen-

[1] *Id.*, p. 53; LATOUR DU MOULIN, p. 242.

dante. L'instruction publique est également confiée à un *comité du Conseil privé pour l'éducation*. Enfin le cabinet lui-même ne constitue légalement qu'un fraction du Conseil privé [1].

C'est en présence du Conseil privé que le roi reçoit les sceaux de l'État des mains des ministres démissionnaires et les remet à leurs successeurs.

Le Cabinet. — Ses attributions. — Dans les gouvernements dits *constitutionnels* ou *représentatifs*, on donne le nom de *cabinet* au *conseil des ministres*. En Angleterre le *conseil de cabinet* est ainsi désigné, parce que, autrefois, il se composait de ceux des membres du *Conseil privé* qui avaient, plus que les autres, la confiance du roi, et avec lesquels il conférait dans une chambre séparée, dans son *cabinet* [2]. Le *conseil des ministres* n'est encore, nous l'avons vu, qu'une section du *Conseil privé*.

Le *cabinet* administre, sous les ordres du souverain irresponsable, les affaires intérieures du pays, et dirige les relations avec les puissances étrangères, tout en restant soumis à la haute direction du parlement, qui peut toujours le renverser [3]. « La responsabilité ministérielle, dit M. de Franqueville, a, d'ailleurs, pour conséquence, de placer les membres du cabinet dans une situation de très-grande indépendance vis-à-vis de la royauté, et de leur laisser, en fait, la décision presque absolue de toutes les grandes questions [4]. »

Composition du cabinet. — Le nombre des ministres anglais n'est déterminé par aucun statut. En droit strict, le souverain nomme et révoque ceux qu'il lui plaît. Cependant, comme il est indispensable que le gouvernement ait pour lui la majorité du parlement, le cabinet se compose toujours, en fait, du chef du parti *whig* ou du parti *tory*, — suivant que l'un ou

[1] De Franqueville, *Libr. cit.*, p. 57 et 58.

[2] Latour Du Moulin, *Libr. cit.*, p. 241.

[3] De Franqueville, *Libr. cit.*, p. 62.

[4] *Libr. cit.*, p. 62. — Voir dans l'*Annuaire des Deux-Mondes*, 1851-1852, cité par M. de Franqueville, p. 63, le fameux mémorandum que la reine fit passer, en 1851, à lord Palmerston, pour restreindre les écarts d'indépendance de ce ministre.

l'autre possède la majorité, — qui prend le titre de premier ministre, ou *chef du cabinet*, et qui choisit les autres membres du cabinet parmi ses adhérents politiques [1].

Le cabinet se compose *toujours* des membres suivants : le premier lord de la trésorerie, *premier ministre ;* le chancelier de l'échiquier; le lord haut-chancelier; le lord président du Conseil privé; les cinq secrétaires d'État de l'intérieur, des affaires étrangères, des colonies, de la guerre (1854) et de l'Inde (1858).

[1] Quelle est l'attitude des deux partis anglais, les *conservateurs* et les *libéraux?*

L'un comprend-il les amis du trône, l'autre ses adversaires plus ou moins déguisés?

Nullement. Ils ont tous deux pour la royauté le même sentiment de respectueuse déférence, ils ne la mêlent point à leurs luttes; ils ont sur les conseils qu'il convient de lui donner des systèmes différents, et chacun cherche à faire prévaloir son système; mais ils ne la compromettent point elle-même dans cette grande et permanente controverse.

Le parti opposant qui était hier le gouvernement, qui le sera demain, ne saurait avoir à l'égard du trône une autre attitude que le parti gouvernant.

C'est à ce trait particulier du régime politique anglais que M. Saint-Marc Girardin attribue principalement sa longue prospérité.

« L'Angleterre, dit-il, entre tous les bonheurs politiques qui ont fait sa grandeur et sa liberté, en a eu un plus grand peut-être que tous les autres et que nous pouvons d'autant plus apprécier qu'il nous a toujours été refusé. Elle a eu, dès le commencement de sa révolution de 1688, son parti conservateur dans l'opposition. Comme les whigs ont gouverné l'Angleterre pendant tout le commencement du XVIII^e^ siècle, les tories ont attaqué ce gouvernement à l'aide de la liberté que donnaient les institutions anglaises; mais ils n'ont pas attaqué la société, car cette société c'était eux-mêmes. La liberté s'est donc habituée à défendre l'ordre social qui la soutenait elle-même, au lieu de s'habituer, comme en France, à attaquer l'ordre social, qui, loin de lui prêter son appui, la répudiait et la dédaignait.

« Moins heureux en France, le parti conservateur n'a jamais été dans l'opposition et ne s'est jamais, ou presque jamais, servi de la liberté pour se défendre ou pour défendre la société et la religion. » (*La Fontaine et les fabulistes.*)

Ce ne sont pas des ennemis déclarés ne visant qu'à se porter des coups furieux, dussent-ils se blesser eux-mêmes. Ce sont des hommes d'affaires discutant les intérêts du pays comme on discute une opération commerciale, cherchant à s'entendre, à transiger, cherchant surtout à ne point perdre leur temps.

Ils détestent l'éloquence creuse, les discours de parade, les digressions inutiles.

L'interpellation est une simple question. Le gouvernement répond par une

Tandis qu'en France, par exemple, les ministres seuls sont membres du conseil, en Angleterre on adjoint généralement aux neuf membres que nous venons de nommer, un certain nombre de hauts fonctionnaires choisis parmi les grands officiers de l'État. Il arrive même parfois que des personnages considérables sont appelés à faire partie du cabinet, quoique ne remplissant aucune fonction. Le cabinet actuel comprend, indépendamment des neuf membres du cabinet, indiqués plus haut, le lord du sceau privé, le premier lord de l'Amirauté, le maître général des postes, le chancelier du duché de Lancas-

brève explication. L'adresse est votée en une séance. Ils savent nettement ce qu'ils veulent, voient clairement leur but, y marchent sans détour. Si des coalitions se produisent entre des groupes opposés, c'est que, sur un point particulier, ces divers groupes ont le même intérêt, les mêmes vues. Ils ne recherchent pas dans la victoire l'embarras du gouvernement, mais seulement leur propre et réelle satisfaction. Ce ne sont point des haines, des colères qui se sont associées ; ce sont des vœux identiques. Rien de plus naturel, rien de plus légitime que de telles coalitions. Les politiques anglais ne sauraient en former d'autres. Les arrière-pensées leur sont interdites. Leur programme est public.

D'ordinaire le parti qui n'est pas au pouvoir y aspire, mais il attend pour livrer l'assaut que l'opinion publique lui ait donné le signal.

Son avénement a donc toujours une signification claire, précise. Chaque changement de ministère est motivé par un fait important. On peut le raconter en deux lignes : telle cause, tel parti. L'histoire parlementaire anglaise pourrait s'écrire sans noms propres ; elle serait très-intelligible et très-intéressante.

La chute d'un cabinet n'étant pas le résultat d'une habile stratégie, mais l'exécution d'un verdict du pays, ne produit pas de crise ; les successeurs sont toujours désignés d'avance et par le fait même qui a déterminé la chute.

Jusqu'à ce que cette grande et naturelle occasion de renverser le ministère se soit présentée, l'opposition se borne à contrôler ses actes. Elle cherche à le diriger dans le sens de ses idées, mais non à le contrarier, à lui rendre l'accomplissement de sa tâche impossible.

Comme le parti de l'opposition est toujours à la veille de devenir le parti du gouvernement, il s'observe, se contient, ne conseille point de ces mesures radicales qu'il serait fort embarrassé de réaliser. Il évite d'affaiblir, de déconsidérer le gouvernement, car en le faisant il s'affaiblirait, se déconsidérerait lui-même dans l'avenir. Il se garde bien de disputer au pouvoir les moyens d'action qui lui sont nécessaires, car il aurait bientôt à s'en repentir. Il traite avec courtoisie, avec déférence les membres du gouvernement, afin d'avoir droit aux mêmes égards quand il aura pris leur place.

(Voir les lettres intéressantes de M. Fernand Giraudeau dans le *Constitutionnel*, sur les mœurs politiques de l'Angleterre. Notamment la lettre publiée dans le n° du 5 sept. 1868.)

tre, le président du bureau du commerce et le commissaire en chef du bureau de la loi des pauvres [1], le secrétaire en chef pour l'Irlande, les deux secrétaires de la trésorerie, le sous-secrétaire d'État aux affaires étrangères, le sous-secrétaire d'État aux colonies [2].

Quelles sont les conséquences d'un changement de ministère, en Angleterre? — Le soin de former le cabinet appartenant au premier ministre, et le cabinet pouvant se composer de tous les grands officiers de l'État, ces grands officiers sont choisis par le premier ministre parmi les hommes de son parti. Il en résulte que lorsque le ministère échoue devant le parlement sur une question politique, ou que lorsque l'une des chambres émet contre lui un vote de défiance, le premier ministre se retire, et que sa démission entraîne celle de ses collègues, ainsi que celle des grands officiers de l'État. Ce qu'il y a de particulier, c'est que la chute du ministère entraîne même le changement d'un grand nombre de fonctionnaires ne faisant pas partie du cabinet, tels que le commissaire en chef de l'hôpital de Greenwich, le capitaine des gentilshommes d'armes, les lords aides-de-camp, le maître des écuries, l'écuyer en chef, le maître des meutes, et même la maîtresse des robes [3].

Attributions du premier lord de la trésorerie. — Le chancelier de l'échiquier. — Le premier lord de la trésorerie est chargé, concurremment avec le chancelier de l'échiquier, de l'administration des finances et des revenus publics. Ces deux fonctions sont parfois exercées par la même personne. Il a sous ses ordres les lords et les secrétaires de la trésorerie, ainsi que le maître général des postes, qui fait presque toujours partie du cabinet [4].

Le lord haut-chancelier. — Le lord haut-chancelier est président de la chambre des lords et conseiller en chef de la

[1] DE FRANQUEVILLE, *Libr. cit.*, p. 60 et suiv.
[2] LATOUR DU MOULIN, *Libr. cit.*, p. 244.
[3] DE FRANQUEVILLE, *Libr. cit.*, p. 59.
[4] *Ibid.*, p. 64.

couronne. Il est aussi président des cours de chancellerie [1].

Les ministres ou principaux secrétaires d'État. — Le ministère, ou *secrétairerie d'État*, date du XVI^e^ siècle. Chacun des ministres, ou *principaux secrétaires d'État*, a le même rang et la même autorité que ses collègues, dont il peut remplir les fonctions en cas de besoin. Indépendamment des attributions qui leur sont spécialement affectées, et de celles que des actes du parlement leur confient, sans distinction, les *principaux secrétaires d'État* sont collectivement chargés de la garde des papiers d'État, et dirigent la publication de la *Gazette de Londres*, sorte de journal officiel, qui publie les actes du gouvernement [2].

Les sous-secrétaires d'État. — Au-dessous de chacun des *principaux secrétaires d'État*, sont placés deux *sous-secrétaires d'État :* l'un, dit *parlementaire*, quitte son poste en même temps que le ministre; l'autre, *permanent*, s'occupe surtout des questions d'affaires, conserve la tradition administrative, et n'est pas soumis aux changements de cabinet [3].

Le premier lord de l'Amirauté. — Le *premier lord* et les *lords de l'Amirauté* sont chargés de l'administration de la marine [4].

Définition du pouvoir exécutif en Angleterre. — Un auteur contemporain a résumé ainsi le rôle des diverses autorités qui constituent le pouvoir exécutif dans le système du gouvernement de l'Angleterre : « Un souverain régnant sur un peuple qui se gouverne lui-même; des ministres chargés d'exécuter, au nom de la couronne, la volonté de la nation exprimée par le parlement [5]. »

Par qui est exercé le pouvoir législatif, en Angleterre. — Le pouvoir législatif est exercé, en Angleterre, par le roi et le parlement.

[1] *Ibid.*, p. 64.
[2] *Ibid.*, p. 65.
[3] DE FRANQUEVILLE, *Libr. cit.*, p. 66.
[4] *Ibid.*, p. 66.
[5] *Ibid.*, p. 67.

De quoi se compose le parlement. — Le parlement se compose de la *chambre des lords* et de la *chambre des communes*. Il se réunit chaque année, à l'époque fixée par la couronne. La session finit lorsque le roi proroge les chambres. La chambre des communes peut aussi être dissoute à une époque quelconque par le souverain. Cette dissolution s'opère de droit à l'expiration de la période de sept ans pour laquelle les membres ont été nommés, ou six mois après la mort du souverain. Mais, en général, le parlement arrive rarement au terme légal de son existence, et on a calculé que, depuis le commencement du XIX^e^ siècle, la durée de chacun des parlements a été, en moyenne, de trois à quatre ans [1].

Le parlement s'assemble dans le palais de Westminster.

Premières opérations de chaque session. — 1° Discours du roi. — Le discours de la couronne est le premier acte de la session. Lorsque le souverain ouvre la session en personne, il se rend dans la chambre des lords et prend siége sur le trône. On appelle alors les communes, dont les membres viennent à la barre, avec le *Speaker*. Le discours royal, préparé d'avance par le cabinet, et dans lequel se trouvent brièvement exposés l'état actuel des affaires, ainsi que les nouvelles mesures qui devront être soumises au parlement, est remis par le lord chancelier au souverain, qui en donne lecture. Le roi se retire ensuite, et les chambres commencent leurs travaux. Quand le parlement est ouvert par délégation, le discours royal est lu par l'un des commissaires de la couronne.

2° Vote de l'Adresse. — Le premier des travaux du parlement est le vote de l'adresse. Deux membres sont généralement choisis pour la rédiger. Chacune des chambres nomme une députation pour la présenter au souverain.

Les séances du parlement sont-elles publiques?... — En droit les séances du parlement ne sont pas publiques et les délibérations des deux chambres sont censées secrètes; mais, en fait, il suffit d'être muni d'un billet pour être admis à

[1] *Ibid.*, p. 75, 76.

y assister, et les journaux en publient régulièrement le compte-rendu. Cependant lorsqu'un membre fait remarquer au président qu'il y a des étrangers dans la chambre, celui-ci est obligé de les faire sortir [1].

Garantie dont jouissent : 1° Les membres du parlement. — Les membres du parlement ne peuvent être poursuivis en raison des discours prononcés dans l'une des deux chambres. L'imprimeur qui reproduit les séances ne peut non plus être recherché pour ce fait [2].

2° Les citoyens. — Tout citoyen a le droit d'adresser au parlement une pétition sur un sujet quelconque. Ces pétitions peuvent être faites soit par des citoyens isolés, soit par des collections d'individus [3]. Mais aucune pétition ne peut-être présentée à la barre de l'une des deux chambres par plus de dix personnes, ni signée par plus de vingt, à moins qu'elle ne soit approuvée par trois juges de paix, ou par le lord-maire de Londres et le conseil municipal. Les pétitions ne sont pas renvoyées aux ministres. La chambre se les approprie, si elle le juge convenable, et en vertu de son droit d'initiative [4].

Composition de la chambre des lords. — La chambre des lords, ou chambre-haute, qui constitue, après la royauté, le premier pouvoir du royaume, se compose de *pairs spirituels* et de *pairs temporels*.

Pairs spirituels. — Les *pairs spirituels* sont ou *pairs spirituels de l'Angleterre et du pays de Galles;* ou *pairs spirituels d'Irlande*. Vingt-six siéges sont réservés aux pairs spirituels d'Angleterre et du pays de Galles, et sont occupés par les deux archevêques de Cantorbéry et d'York, et 24 évêques. Les dix évêques d'Irlande n'occupent que quatre siéges, et à tour de rôle pendant une session du parlement.

Pairs temporels. — Les pairs temporels se divisent en pairs d'Angleterre, d'Écosse et d'Irlande. Tous les lords anglais et gallois sont membres de la chambre des lords, à

[1] De Franqueville, *Libr. cit.*, p. 71 et suiv.
[2,3] *Ibid.*, p. 75.
[4] Latour Du Moulin, *Libr. cit.*, p. 207, note 1.

l'âge de 21 ans[1]. L'Écosse est représentée par 16 lords *élus pour chaque session* par la pairie écossaise; et l'Irlande par 28 pairs *nommés à vie* par les lords d'Irlande. Les princes de la famille royale siégent à la chambre des lords, en qualité de ducs, et ont préséance sur tous les autres lords spirituels et temporels[2]. Enfin les lords juges des trois cours supérieures, le maître des rôles, l'*attorney* et le *solicitor général*, font aussi partie de la chambre-haute, mais sans avoir le droit de voter. La chambre des lords est aujourd'hui composée de 459 membres.

Vote des Pairs. — Les pairs pouvaient voter soit par eux-mêmes, soit par procuration, au moyen d'un bulletin signé d'eux, qui était déposé par un autre pair. Un jour, sous Charles Ier, le duc de Buckingham arriva à la chambre avec quatorze voix dans sa poche. Depuis lors le nombre de procurations que peut accepter la même personne a été limité à deux. La chambre des lords a même proscrit définitivement plus tard le vote par procuration. Les pairesses votent par délégation et sans siéger dans la chambre; leurs délégués peuvent n'être pas lords, et dans ce cas ils n'ont que le droit de voter, sans pouvoir prendre part aux discussions.

Présidence de la chambre des lords. — La chambre des lords est présidée par le lord haut-chancelier, qui fait toujours partie du Conseil privé et du cabinet. Il peut prendre part aux débats de la chambre, mais sa voix n'est pas prépondérante : tout partage dans un vote entraîne le rejet. Il peut arriver qu'il ne soit pas lord, mais, dans ce cas, la pairie lui est conférée au moment où il quitte ses fonctions. Le lord

[1] Le titre de *lord* peut s'acquérir par naissance ou par nomination. Tous les titres sont héréditaires dans la famille de ceux qui en sont investis. Le souverain peut toujours créer des pairs d'Angleterre, en aussi grand nombre qu'il le désire; mais il ne peut pas nommer de lords écossais, et il ne peut instituer qu'une pairie irlandaise sur trois vacances. Certains titres peuvent être transmis, à défaut d'héritiers mâles, aux filles de lords; le nombre de ces pairies féminines est très-limité. Il est actuellement de onze. Voir l'ouvrage cité de M. de Franqueville, p. 76 et suiv.; celui de M. Latour Du Moulin, p. 305 et suiv.; et le *Traité théorique et pratique de Droit public*, de M. Batbie, t. III, p. 501 et suiv.

[2] Les princes du sang ne sont pas de droit membres de la chambre des lords. Le prince de Galles a été créé pair en 1849. (Latour Du Moulin, p. 222, note 1.)

haut-chancelier ne décide pas de la régularité des procédures; c'est la chambre entière qui a ce privilége, et les orateurs qui prennent la parole s'adressent à l'assemblée et non au président[1].

Indépendamment de ses traitements qui sont fort élevés, le lord haut-chancelier perçoit un droit de dix guinées (240 fr.) sur chaque bill d'intérêt privé[2].

Priviléges des pairs. — Les pairs et les pairesses ont le privilége de n'être jugés que par la chambre des lords, pour tous les cas de trahison ou de félonie. Devant la justice, dans les causes civiles, les lords déposent, non sur leur serment, mais sur leur honneur. Ils ne peuvent être arrêtés pour dettes; ils ont le droit d'être reçus en tout temps par le souverain; ils ne peuvent perdre leurs titres que par la dégradation, peine aussi grave que rare, et qui n'a pas été prononcée depuis le règne d'Édouard IV, époque où le duc de Bedford fut dégradé pour cause de pauvreté. Les calomnies contre les pairs d'Angleterre sont punies beaucoup plus sévèrement que celles qui sont dirigées contre de simples citoyens. Enfin, tous les bills affectant les droits de

[1] Par une singulière fiction, l'espace qui est immédiatement autour du trône et du siége du président, est censé ne pas faire partie de la chambre des lords, de telle sorte que lorsque le lord chancelier veut parler, il doit se lever et s'avancer jusqu'au commencement du banc des ducs, d'où il s'adresse à l'assemblée. Le président de la chambre des lords est assis sur le fameux *sac de laine*, *vool sack*, qui est une sorte de symbole. Ce sac de laine est maintenant un grand carreau de laine rouge sans dossier, où se trouve déposée la masse d'armes. Le sac de laine est placé devant le trône de la reine (De Franqueville, p. 89; Latour Du Moulin, p. 316).

[2] M. Latour Du Moulin fait remarquer, a ce sujet, qu'en Angleterre où tout se paye, et se paye très-cher, on perçoit des droits considérables pour tous les bills d'intérêt privé. C'est ainsi que pour le dépôt d'un bill dans les bureaux du parlement, on donne cinq livres (125 francs); cinq livres par jour de travail au rapporteur du bill; cinq livres pour sa présentation à la chambre. Le rapport de la commission se paye, ainsi que chacune des trois lectures, quinze livres (375 fr.), au minimum, et cette taxe peut être doublée ou triplée suivant l'élévation de la somme indiquée sur le bill. La comparution personnelle des parties devant la commission se paye cinq livres par séance, et dix livres si la partie intéressée se fait représenter par un avocat. Enfin on exige des opposants au bill : une livre (25 fr.), pour le dépôt de leur mémoire, deux livres pour la présentation de leur pétition, trois livres pour leur comparution devant la commission, et cinq livres lorsqu'ils s'y font représenter (*Lib. cit.*, p. 311).

la pairie sont d'abord portés à la chambre des lords, et il est d'usage que les communes n'y fassent aucun changement, mais elles conservent cependant le droit de les repousser.

Attributions judiciaires de la chambre des lords. — La chambre des lords est encore la cour suprême de justice. Elle est, en dernier ressort, la cour d'appel de toutes les causes civiles ou criminelles. C'est devant elle que doivent comparaître les ministres et les membres même de la chambre des communes, que cette chambre a décrétés d'accusation.

Caractère général de la chambre des lords, dans le jeu des institutions politiques de l'Angleterre. — La chambre haute, on le voit, est le premier des grands corps de l'État, et constitue, nous l'avons dit, après la royauté, le premier pouvoir du royaume. Mais elle n'est pas une représentation de la grande propriété. Les titres seigneuriaux que portent les pairs sont, la plupart du temps, imaginaires et ne se rattachent pas à des propriétés ou seigneuries effectives. La chambre des lords, ou chambre haute, est plutôt la réunion des personnes les plus considérables du royaume, à raison soit de la position sociale, soit du mérite éminent et des services rendus, soit de certaines fonctions publiques élevées [1].

Composition de la chambre des communes. — La chambre des communes, ou chambre basse, se compose de la réunion des personnes choisies par la nation pour faire partie du parlement. On désigne par l'expression de *commoner*, l'ensemble des personnes qui ont le droit de participer à la nomination de cette chambre.

Électeurs. — Le nombre des députés est de 658. Ils sont nommés par les *comtés* [2], les *cités*, les *bourgs* et les *universités*. Dans les comtés, le droit de voter a appartenu aux francs tenanciers possédant un revenu de 50 francs; aux *copyholders*, ou possesseurs à charge de redevance, dont le revenu atteignait 250 francs; aux locataires ou fermiers ayant un bail de 60 ans,

[1] BATBIE, *Traité théorique et pratique de Droit public*, t. III, p. 501 et suiv.

[2] L'Angleterre, nous le verrons plus loin, est divisée en comtés, en paroisses et en bourgs.

pour une propriété d'un rapport de 250 francs, ou de 1,250 fr., si la durée du bail était moindre de 60 ans. En Irlande le revenu des francs tenanciers devait être de 125 francs. Les membres de la chambre des communes nommés pour les comtés, sont censés représenter l'intérêt foncier.

Dans les cités et bourgs d'Angleterre, les tenanciers des maisons ou propriétés d'un revenu annuel de 250 francs, et les personnes qui jouissaient de certains priviléges, tels que la franchise (*freemen*) ou la bourgeoisie (*burgesses*), étaient électeurs. Les députés nommés, pour les cités ou bourgs, par les citoyens et bourgeois, sont censés représenter l'intérêt commercial [1]. Le titre de maître-ès-arts confère un vote dans les universités.

Il faut remarquer, d'ailleurs, qu'en Angleterre, le principe qui règle les qualités exigées des électeurs est, et a été de tout temps, que le droit de vote ne doit appartenir qu'à ceux dont la position de fortune est supposée garantir l'indépendance.

Mais tout cela a été modifié encore par la loi électorale de 1868. La nouvelle réforme a donné le droit de vote, sous certaines conditions, aux nationaux domiciliés et payant un loyer. Le nombre des électeurs a, par conséquent, été sensiblement accru.

Quelles personnes ne peuvent être électeurs ? — Ne peuvent concourir par leur vote à la nomination des membres de la chambre des communes : les pairs du royaume, les étrangers, les mineurs de 21 ans, ceux qui ont été convaincus de parjure devant la justice, ceux qui ont reçu pendant l'année des secours de la paroisse, ceux qui sont chargés de percevoir, lever ou conserver les droits de douane, ou les impôts communaux, les commissaires du fisc, les employés des postes, les constables, ceux qui ont été convaincus de manœuvres illicites dans les élections [2].

[1] Il est cependant de principe que le membre de la chambre des communes, de quelque manière qu'il ait été élu, représente tout le royaume (Latour Du Moulin, *Lib. cit.*, p. 270).

[2] On trouvera les plus grands détails dans l'ouvrage déjà cité de M. Latour Du Moulin, p. 270 et suiv., et dans celui de M. De Franqueville, p. 98 et suiv.

Éligibles. — Depuis 1858 tout citoyen ayant le droit de voter peut être élu, à moins qu'il ne se trouve dans l'un des cas suivants prévus par la loi [1]. Ne peuvent être nommés membres de la chambre des communes : les étrangers, les juges des cours supérieures, des cours de comté et des cours de police, les citoyens âgés de moins de 21 ans [2], les membres du clergé d'Angleterre, d'Écosse, ou du clergé catholique, les citoyens convaincus de trahison ou de félonie, les candidats accusés de brigue ou de manœuvres illicites dans les élections (cette incapacité existe seulement pour la durée de la session), les fonctionnaires des comtés, cités ou bourgs, pour le pays où ils remplissent leurs fonctions, les personnes occupant des emplois rétribués par la couronne, les pensionnaires de l'État, et, enfin, les agents de l'armée, les fournisseurs du gouvernement et les officiers des shériffs.

En quoi a consisté la réforme électorale de 1832? — Le bill de réforme de 1832, demandé par Pitt cinquante ans avant qu'il n'ait été accordé, a établi, dans le Royaume-Uni, le système représentatif qui a duré jusqu'à cette année. Il a fait disparaître de choquantes inégalités dans la répartition de la représentation nationale. La répartition entre les comtés, les villes et les bourgs des députés à élire, était loin, en effet, d'être proportionnelle à l'importance de ces circonscriptions. Les traditions, les titres et les chartes servaient de base à cette division, et des bourgs sans importance envoyaient un, quelquefois plusieurs députés, à côté de villes importantes qui n'étaient pas représentées. Old Sarum, par exemple, ne se composait que de cinq ou six maisons, et ne comptait qu'une douzaine d'électeurs, et cependant ce bourg envoyait *deux* députés à la chambre, tandis que Londres n'était représentée que

[1] Jusqu'en 1858 il fallait remplir certaines conditions particulières pour être apte à devenir membre du parlement. C'est ainsi que les sujets catholiques ou israélites étaient frappés d'incapacité.

[2] On a vu cependant d'illustres hommes d'État exceptionnellement élus avant leur majorité. Fox n'avait que 19 ans et 4 mois lorsqu'il fut nommé, et Pitt n'était guère plus âgé lorsque, pour la première fois, il révéla son grand talent oratoire. Fox et Pitt ne votèrent, toutefois, qu'après avoir atteint leur majorité.

par *quatre* députés. La cité de Westminster, habitée par 240,000 âmes, n'envoyait que deux députés, tandis que le comté de Cornouailles, qui n'avait que 165,000 habitants, avait 44 représentants. Quelques villes même, d'une importance commerciale considérable, comme Manchester, Halifax et Birmingham, n'étaient pas représentées du tout. Depuis la réforme électorale de 1832, les bourgs dont la population est au-dessous de 2,000 habitants n'ont plus envoyé de représentants à la chambre des communes [1]; et le nombre des députés que nommaient certains bourgs a été également réduit. Ces mesures ont rendu disponibles 111 siéges auxquels 56 bourgs nommaient avant la réforme; et la répartition nouvelle a permis d'augmenter la représentation de plusieurs localités et de donner des siéges à des villes qui n'avaient pas de députés. Indépendamment de cette réforme, le bill de 1832 a voulu encore mettre un terme à toutes les manœuvres qui déshonoraient auparavant les élections [2].

Présidence de la chambre des communes. — Le Speaker. — La chambre des communes est présidée par le *Speaker*. Ce haut personnage, dont le titre rappelle la mission pour laquelle il avait été institué, sous Richard II, et qui consistait à prendre la parole devant le roi, au nom des communes, dirige les débats de la chambre. Sa décision sur les questions d'ordre est généralement considérée comme définitive. Il a voix prépondérante en cas de partage. Le *Speaker* est nommé par la chambre, au commencement de chaque législature. Il est généralement élevé à la pairie, au moment où il quitte ses fonctions.

Initiative des lois en Angleterre. — En Angleterre l'initiative des lois n'appartient qu'aux membres de l'une des deux chambres.

[1] On appelait ces petits bourgs *bourgs pourris*, et ceux qui les possédaient ou les entretenaient étaient nommés des *marchands de bourgs*.

[2] Voir sur ces manœuvres, et sur le scandale des élections anglaises, l'excellent ouvrage, déjà cité, de M. de Franqueville, édit. Hachette, 1863, p. 93 et suiv. — Voir aussi, sur les élections en Angleterre, le livre de M. Latour Du Moulin, 4e édition, 1864, p. 289 et suiv.

Présentation d'un bill à la chambre des communes. — Tout bill présenté à la chambre des communes est lu une première fois par le *Speaker*, qui en expose l'objet, et pose la question de savoir s'il sera passé outre.

Les trois lectures. — Dans le cas où le vote est affirmatif, il est procédé à une seconde lecture, à la suite de laquelle le bill est ou n'est pas renvoyé à l'examen d'une commission. En commission, le bill est discuté article par article, et les amendements sont proposés, adoptés ou repoussés. Lorsque les bills ont une grande importance, la commission n'est autre que la chambre entière. Ce n'est plus, alors, le *Speaker* qui préside, mais un membre de la chambre nommé *ad hoc*. Le bill ayant été discuté dans le sein du comité, le président de la commission[1] fait sur le bill un rapport à la chambre, qui vote sur chaque article et sur chaque amendement. Une troisième lecture est encore donnée, lors de laquelle des amendements peuvent encore être présentés. Enfin le *Speaker* pose la question de savoir si le bill passera ; si elle est résolue affirmativement, on vote le titre de la loi, et un membre est désigné pour porter le bill à la chambre des lords. Il le remet au lord haut-chancelier qui, pour le recevoir, descend de son fauteuil. Si la chambre des lords repousse le bill, il n'est pas donné avis de ce rejet à la chambre des communes ; si, au contraire, le bill est accepté par la chambre des lords, un message, porté par deux personnages qui ne sont pas membres de la chambre haute, en informe la chambre des communes. Le bill qui a été repoussé par l'une des deux chambres ne peut plus être représenté dans le cours de la même session.

Dans quel ordre les bills sont-ils présentés aux deux chambres? — Les bills peuvent être indistinctement soumis à l'une ou à l'autre des chambres, et doivent subir les mêmes formalités. Il n'y a d'exception que pour les bills relatifs aux impôts. Non-seulement ces bills doivent d'abord être présentés à la chambre des communes, mais encore ils ne peu-

[1] Je me sers ici des mots *Comités* et *Commissions*, pour désigner la même réunion.

vent être modifiés par la chambre des lords. Quant aux bills touchant aux priviléges de la noblesse, ils sont portés d'abord à la chambre des lords, et il est d'usage que la chambre des communes ne les modifie jamais. Les dissentiments entre les deux chambres sont réglés par des membres choisis par elles [1].

Combien distingue-t-on de sortes de bills? — Bills privés. — On distingue les *bills privés* et les *bills publics*. Les *bills privés* sont relatifs à toutes les affaires locales ou particulières qui exigent l'intervention du parlement. Le parlement en est saisi par une pétition émanée des parties qui en sollicitent l'obtention.

Bills publics. — Les *bills publics* sont ceux qui comprennent les lois d'intérêt général. La couronne n'a le droit de décréter qu'un seul bill public, celui d'amnistie générale. Ce bill est seulement lu dans chacune des chambres du parlement. Tous les autres bills doivent être présentés par un membre de l'une des chambres. Toutefois ceux qui touchent à un grand intérêt public sont généralement proposés, au nom du gouvernement, par les chefs des diverses administrations.

Sanction royale. — Les bills adoptés par les deux chambres restent déposés dans la chambre des lords jusqu'à l'assentiment du roi. Les bills relatifs aux impôts doivent être déposés à la Chambre des communes.

La sanction royale se donne de deux manières : ou par le roi en personne, ou par *lettres patentes*. Après la sanction royale, le bill devient alors *act* du parlement. Les *acts* sont placés dans les archives du royaume, et il n'est pas besoin de promulgation expresse pour les rendre exécutoires.

Tous les bills d'une session ne forment qu'un seul *statut;* chacun des *acts* forme un chapitre du *statut* et le *statut,* est désigné par l'année du règne du souverain [2].

[1] Voir sur la manière dont se fait la loi en Angleterre, Latour Du Moulin, *Lib. cit.*, p. 298 et suiv.; De Franqueville, *Lib. cit.*, p. 108 et suiv.

[2] Voir encore sur le droit public de l'Angleterre, indépendamment des auteurs que nous avons cités plus haut : Rudolf Gneist, *Das heutige Englishe Verfas-*

Le gouvernement du royaume-uni de Grande-Bretagne et d'Irlande étant donné comme le type des gouvernements monarchiques dits *constitutionnels* ou *représentatifs*, les autres États de l'Europe ont adopté, depuis le XIXe siècle, des formes gouvernementales qui se rapprochent plus ou moins de ce modèle.

La constitution de la Belgique mérite, toutefois, une courte analyse, car elle a servi de type à un certain nombre de constitutions d'États secondaires.

Quels sont les principes du droit public belge? — La *constitution* qui régit la Belgique est du 7 février 1831. Voici quels sont les principes politiques sur lesquels est fondé le droit public de ce pays.

Tous les pouvoirs émanent de la nation (*art.* 25). Il n'y a dans l'État aucune distinction d'ordres. Les Belges sont égaux devant la loi (*art.* 6). La constitution garantit la liberté individuelle (*art.* 7), l'inviolabilité du domicile (*art.* 10) et de la propriété (*art.* 11), la liberté des cultes et celle de leur exercice public (*art.* 14), la liberté de manifester ses opinions, en toute matière, sauf la répression des délits commis à l'occasion de l'usage de ces libertés (*art.* 14), la liberté de l'enseignement (*art.* 17), la liberté de la presse (*art.* 18), la liberté de réunion (*art.* 19), la liberté d'association (*art.* 20), le droit de pétition (*art.* 21); elle reconnaît à tout citoyen le droit d'exercer des poursuites contre les fonctionnaires publics, pour faits de leur administration, sans avoir besoin d'obtenir une autorisation préalable (*art.* 24); enfin elle consacre l'inviolabilité du secret des lettres (*art.* 22).

Comment s'exerce le pouvoir législatif en Belgique. — Le pouvoir législatif s'exerce collectivement, en Belgique, par le *roi*, la *chambre des représentants* et le *sénat* (*art.* 26). L'initiative appartient à chacune des trois branches du pouvoir législatif (*art.* 27). Néanmoins toute loi relative aux recettes ou aux dépenses de l'État, ou au contingent de l'ar-

sungs-und-Verwaltungsrecht, t. I. p. 245-247; et BLACHSTONE, *Commentaires des lois anglaises*, liv. II.

mée, doit d'abord être votée par la chambre des représentants (*art.* 27). L'interprétation des lois par voie d'autorité n'appartient qu'au pouvoir législatif (*art.* 28). Les intérêts exclusivement communaux ou des provinces sont réglés par les conseils communaux ou provinciaux (*art.* 31).

Composition de la chambre des représentants. — La chambre des représentants se compose des députés élus *directement* par les citoyens payant le cens déterminé par la loi électorale, lequel ne peut excéder 100 florins d'impôt direct, ni être au-dessous de 20 florins (*art.* 47) [1]. Le nombre des députés, fixé d'après la population, ne peut excéder la proportion d'un député sur 40,000 habitants (*art.* 49). Les membres de la chambre des représentants sont élus pour quatre ans. Ils sont renouvelés par moitié tous les deux ans. En cas de dissolution, la chambre est renouvelée intégralement (*art.* 51). Aucune condition de cens n'est exigée des candidats, et il peut donc arriver que ceux qui ne payent pas le cens nécessaire pour l'électorat soient élus représentants. Cette disposition de la constitution belge a pour effet de placer les élections dans les mains des citoyens intéressés à la chose publique, et, en même temps, de ne pas exclure de la gestion des affaires publiques les hommes de talent, mais dépourvus de fortune.

Composition du sénat belge. — Le sénat belge n'est pas un corps aristocratique, comme en Angleterre; il n'est pas nommé par le chef de l'État, comme en France; il ne représente pas héréditairement, ou seulement à vie, l'aristocratie de fortune, de naissance ou de talent, comme dans la plupart des États de l'Europe gouvernés représentativement. C'est un corps politique électif, qui se compose d'un nombre de membres égal à la moitié des députés de l'autre chambre. Les membres du sénat sont élus pour huit ans, à raison de la population de chaque province, par les citoyens qui élisent les membres de la chambre des représentants. Ils sont renouvelés par moitié tous

[1] La loi électorale dont nous parlons est du 3 mars 1831. On remarquera que la variation du cens dans les provinces a pour but de mettre le suffrage en harmonie avec le degré de richesse, qui change suivant la situation des terres.

les quatre ans. En cas de dissolution, le sénat est renouvelé intégralement (*art.* 53, 54, 55). Pour être élu et rester sénateur il faut, entre autres conditions, être âgé au moins de quarante ans et payer en Belgique au moins 1,000 florins d'impositions directes, patentes comprises (*art.* 56) [1]. Les sénateurs ne reçoivent ni traitement, ni indemnité. A l'âge de dix-huit ans l'héritier présomptif du roi est de droit sénateur. Il n'a voix délibérative qu'à l'âge de vingt-cinq ans (*art.* 57, 58).

Par qui le pouvoir exécutif est-il exercé? — Le pouvoir exécutif appartient au roi (*art.* 29); mais il est de principe constitutionnel, en Belgique, que le roi *n'a d'autres pouvoirs que ceux que lui attribuent formellement la constitution et les lois particulières portées en vertu de la constitution même* (*art.* 78).

Le roi des Belges est majeur à l'âge de dix-huit ans accomplis. Il ne prend possession du trône qu'après avoir solennellement prêté, dans le sein des chambres réunies, le serment d'observer la constitution et les lois du peuple belge, de maintenir l'indépendance nationale et l'intégrité du territoire (*art.* 80). Les femmes et leur descendance sont exclues du trône (*art.* 60).

Comme dans tous les gouvernements dits monarchiques *constitutionnels* ou *représentatifs*, la personne du roi est *inviolable* en Belgique, et les ministres *seuls* sont responsables (*art.* 63). Aucun acte du roi ne peut avoir d'effet, s'il n'est contresigné par un ministre qui, par cela seul, s'en rend responsable (*art.* 64).

Quelles sont les attributions du roi en Belgique? — Le roi des Belges jouit de toutes les attributions qui appartiennent au chef de l'État dans les pays soumis à la monarchie dite représentative. C'est ainsi qu'il nomme et révoque ses ministres (*art.* 66) [2]; qu'il confère les grades dans l'armée, et qu'il

[1] L'éligibilité au sénat est donc soumise à des conditions plus difficiles que l'éligibilité à la chambre des représentants. Pour être membre de cette dernière chambre il faut avoir au moins 25 ans.

[2] Il ne nomme à d'autres emplois qu'en vertu de la disposition expresse d'une loi (*art.* 66).

nomme aux emplois d'administration générale et de relation extérieure (*art.* 65); qu'il fait les réglements et arrêtés nécessaires pour l'exécution des lois; qu'il commande les forces de terre et de mer, déclare la guerre et fait les traités de paix, d'alliance et de commerce (*art.* 67, 68); qu'il sanctionne et promulgue les lois (*art.* 69); qu'il a le droit de dissoudre les chambres, soit simultanément, soit séparément (*art.* 71), et qu'il peut les ajourner (*art.* 72); qu'il a le droit de remettre ou de réduire les peines prononcées par les juges (*art.* 73); de battre monnaie, en exécution de la loi (*art.* 74); enfin, de conférer des titres de noblesse, sans pouvoir jamais y attacher aucun privilége (*art.* 75).

Quelles restrictions sont apportées par la constitution aux pouvoirs du roi? — Le roi ne peut suspendre les lois, ni dispenser de leur exécution (*art.* 67). Il doit donner connaissance aux chambres des traités de paix, d'alliance et de commerce, aussitôt que l'intérêt et la sûreté de l'État le permettent, en y joignant les communications convenables. Les traités de commerce et ceux qui pourraient grever l'État ou lier individuellement des Belges, n'ont d'effet qu'après avoir reçu l'assentiment des chambres. Nulle cession, nul échange, nulle adjonction de territoire ne peuvent avoir lieu qu'en vertu d'une loi. Dans aucun cas les articles secrets d'un traité ne peuvent être destructifs des articles patents (*art.* 68). Lorsque le roi dissout les chambres, l'acte de dissolution doit contenir la convocation des électeurs dans les quarante jours, et des chambres dans les deux mois (*art.* 71). Lorsqu'il ajourne les chambres, l'ajournement ne peut excéder le terme d'un mois, ni être renouvelé dans la même session, sans l'assentiment des chambres (*art.* 72). Le roi ne peut attacher aucun privilége aux titres de noblesse (*art.* 75).

Les ministres. — Le roi nomme et révoque ses ministres, qui sont seuls responsables (*art.* 63). Aucun acte du roi ne peut, d'ailleurs, avoir d'effet, s'il n'est contresigné par un ministre, qui, par cela seul, en prend la responsabilité (*art.* 64). En aucun cas l'ordre verbal ou écrit du roi ne peut soustraire les

ministres à cette responsabilité (*art.* 89), qui les rend justiciables de la cour de cassation. La chambre des représentants, en effet, a le droit d'accuser les ministres et de les traduire devant la cour de cassation, qui seule a le droit de les juger, chambres réunies (*art.* 90); et le roi ne peut faire grâce au ministre condamné, que sur la demande de l'une des deux chambres (*art.* 91). La division des ministères appartient au roi et n'est pas réglée législativement, à moins qu'il ne soit nécessaire de demander un crédit aux chambres pour subvenir aux dépenses d'une augmentation des départements ministériels. Le roi peut nommer des *ministres d'État* en nombre illimité. Ces *ministres d'État* n'ont pas de service actif. Il y a actuellement six ministres en Belgique : les ministres de la guerre, des finances, de l'intérieur, des affaires étrangères, de la justice et des travaux publics. Ce dernier ministère a dans ses attributions l'administration des postes, et l'instruction publique est placée dans les attributions du ministère de l'intérieur. Les ministres statuent sur les affaires de leur compétence, d'après l'avis et le travail préparatoire de leurs bureaux. Il n'y a pas de conseil d'État en Belgique.

Les ministres ont leur entrée dans chacune des chambres et doivent être entendus quand ils le demandent. Les chambres peuvent, de plus, requérir leur présence. Mais les ministres n'ont voix délibérative dans l'une ou l'autre chambre que quand ils en sont membres (*art.* 88).

Comment est sanctionnée l'indépendance de la représentation nationale, en Belgique, vis-à-vis du pouvoir exécutif. — Les chambres se réunissent *de plein droit*, chaque année, le deuxième mardi de novembre, à moins qu'elles n'aient été réunies antérieurement par le roi. Elles doivent rester réunies chaque année au moins quarante jours (*art.* 70). A la mort du roi les chambres s'assemblent sans convocation, au plus tard le dixième jour après celui du décès (*art.* 79). En cas de vacance du trône, les chambres, délibérant en commun, pourvoient provisoirement à la régence, jusqu'à la réunion des chambres intégralement renouvelées; cette réu-

nion a lieu, au plus tard, dans les deux mois. Les chambres nouvelles, délibérant en commun, pourvoient définitivement à la vacance (*art.* 85).

Ce sont les chambres qui, à chaque session, nomment chacune son président, ses vice-présidents et composent chacune son bureau (*art.* 38). Chaque chambre a le droit d'enquête (*art.* 40); elle a le droit, aussi, de renvoyer aux ministres les pétitions qui lui sont adressées, et les ministres sont tenus de donner des explications sur le contenu de ces pétitions, chaque fois que les chambres l'exigent (*art.* 43). Les chambres ont le droit d'amender et de diviser les articles et les amendements proposés (*art.* 42). Aucun membre de l'une ou de l'autre chambre ne peut, pendant la durée de la session, être poursuivi ni arrêté, en matière de répression, qu'avec l'autorisation de la chambre dont il fait partie, sauf le cas de flagrant délit (*art.* 45) [1].

Constitution politique du royaume des Pays-Bas. — La constitution qui régit aujourd'hui le royaume des Pays-Bas est du 3 novembre 1848, promulguée sous l'influence des événements qui, réalisés à Paris, devaient ranimer le sentiment libéral en Europe. Le contre-coup de la révolution de février se fit ressentir jusque dans la Hollande, qui réforma sa constitution avec le concours d'un roi libéral [2].

Le pouvoir législatif, en Hollande, est exercé par le roi, conjointement avec les *États-généraux*.

États-généraux hollandais. — Les *États-généraux* se composent de deux chambres nommées : l'une, *première chambre*, l'autre *seconde chambre*. La *première chambre* est nommée par le suffrage indirect, la *seconde* par le suffrage direct.

Les *États-généraux* se réunissent au moins une fois par année, *de plein droit*, le troisième lundi de septembre, dans une session dite *ordinaire*, et qui doit durer vingt jours. Le roi peut aussi les réunir en session *extraordinaire*.

[1] Voir, sur la Belgique, l'ouvrage de M. de Fooz, *le Droit administratif belge*; voir aussi le *Code politique de la Belgique*, 4e édit. (Libr. polytech. d'Aug. Decq).

[2] On pourra consulter avec fruit, comme résumé, le Chap. XIX de *l'Histoire contemporaine* de M. Ducoudray, 1864, 3e part. p. 56 et suiv.

Composition de la première chambre. — La *première chambre* qui, avant 1848, se composait de pairs nommés à vie par le roi, est aujourd'hui composée de trente-neuf membres élus par les *conseils provinciaux*. La répartition entre les onze provinces de la Hollande est proportionnelle à la population, à raison d'un député par 45,000 habitants [1]. Les membres de la première chambre sont nommés pour *neuf ans;* cette chambre se renouvelle par tiers tous les trois ans.

Composition de la seconde chambre. — La *seconde chambre* se compose de soixante-huit membres nommés par les citoyens payant un cens qui varie, suivant la province, entre un minimun de 20 florins et un maximum de 160. La répartition entre les provinces est aussi proportionnelle à la population, à raison d'un député par 45,000 habitants [2]. La seconde chambre est nommée pour *quatre ans*, et renouvelée par moitié tous les deux ans.

C'est dans la *seconde chambre* que doit commencer la discussion des lois de finances; l'initiative des lois n'appartient qu'au roi et qu'aux membres de cette chambre.

États provinciaux. — Les *États* ou *Conseils provinciaux*, sont des corps électifs qui représentent les provinces. Les onze provinces de la Hollande ont, en effet, chacune une représentation élective que, par une imitation du pouvoir central, on appelle : *États provinciaux*. Ces États qui autrefois ont exercé une action prépondérante, lorsqu'ils réunissaient les députés de la noblesse, des chevaliers et des villes, se composent aujourd'hui, depuis la loi provinciale du 6 juillet 1850, d'un nombre de membres qui varie suivant la population de la province [3]. Les membres de ces États sont nommés pour six ans, et le renouvellement se fait tous les trois ans par moitié. Ils sont élus par les citoyens payant le cens indiqué plus haut, et qui nomment les membres de la *seconde chambre*. Ce sont les membres des États provinciaux qui nomment, nous l'avons dit,

[1] Constit., art. 78.
[2] Règl. 4 juillet 1850.
[3] Voir, pour cette répartition, la loi du 6 juillet 1850.

les membres de la première chambre. Les États provinciaux, d'ailleurs, ne sont plus aujourd'hui que les représentants des intérêts des provinces, et leurs délibérations, quand elles sont contraires à la loi, peuvent être suspendues ou annulées par le roi.

Conseil d'État hollandais. — La constitution de 1848 avait admis en principe qu'il y aurait un conseil d'État chargé de donner son avis sur les propositions du gouvernement aux chambres, sur les projets émanés de l'initiative parlementaire, sur les ordonnances et règlements concernant l'administration intérieure et celle des colonies, et dont les membres seraient nommés par le roi. Mais cette institution n'a pas fonctionné encore, et le titre de conseiller d'État, en Hollande, donné ordinairement aux ministres sortants, est purement honorifique.

Pouvoir exécutif en Hollande. — C'est le roi qui est le chef du pouvoir exécutif, comme dans toutes les monarchies; mais comme dans tous les États dits *constitutionnels*, le roi des Pays-Bas *règne* et *ne gouverne pas*. Le gouvernement est confié à des ministres responsables devant les chambres.

Droit public danois. — Le Danemarck a vécu sous une monarchie despotique en droit, quoique tempérée de fait, jusqu'en 1834, époque à laquelle le roi Frédéric VI inaugura un régime libéral par une loi qui a créé les libertés provinciales et communales. L'œuvre a été achevée sous le règne de Frédéric VII, par la constitution du 25 mai 1849, sanctionnée le 5 juin suivant. Cette constitution a proclamé la liberté individuelle, la liberté religieuse, la liberté de la presse, la liberté d'association sans autorisation préalable. Depuis 1849 deux autres constitutions ont passé sur le Danemarck, mais toutes inspirées par l'esprit le plus libéral : la première en 1855, la seconde présentée à la diète danoise le 29 septembre 1863, votée le 14 novembre de la même année, et sanctionnée par le roi Christian IX le 18 du même mois.

Le pouvoir législatif est confié, en Danemarck, à deux cham-

bres toutes deux électives, et dont l'ensemble s'appelle : le *Rigsraad*.

Le Rigsraad. — Le *Rigsraad* se compose de deux chambres nommées, l'une, le *Volksthing*, ou *chambre du peuple*, ou *chambre basse;* l'autre, le *Landesthing*, ou *chambre des provinces*, ou *chambre haute*.

Le *Volksthing* se compose de cent trente membres. L'élection est valable pour quatre ans.

Le *Landesthing* comprend les princes royaux majeurs, plus soixante-quinze membres. L'élection est valable pour huit ans. Le roi élit directement vingt-cinq membres, et cette élection est valable pour douze ans.

En Danemarck est électeur tout homme irréprochable, âgé de trente ans accomplis et possédant l'indigénat. Est éligible dans les deux divisions du *Rigsraad*, tout homme irréprochable possédant l'indigénat, qui habite le royaume, et qui a accompli sa vingt-cinquième année [1].

Gouvernement de la Prusse. — La constitution du 31 janvier 1850 a établi en Prusse le régime représentatif. Elle consacre le principe de l'inviolabilité du roi (*art.* 43) et de la responsabilité des ministres (*art.* 44). Au roi seul appartient la puissance exécutive (*art.* 45 à 50). C'est lui qui convoque les chambres et qui les clôt; il peut soit les dissoudre toutes les deux, soit n'en dissoudre qu'une (*art.* 51). Les ministres ont accès aux chambres et doivent être entendus toutes les fois qu'ils le demandent. Chaque chambre peut exiger leur présence (*art.* 60). Ils peuvent être mis en accusation par l'une des chambres, pour violation de la constitution, corruption ou trahison. C'est alors la cour suprême, constituée en cour plénière, qui les juge (*art.* 61).

La puissance législative est exercée en commun par le roi et les deux Chambres. Le consentement du roi et des deux chambres est nécessaire pour chaque loi. Les projets de finances et d'administration sont proposés d'abord à la deuxième chambre

[1] Voir le journal *l'Europe*, de Francfort, des 3 et 4 octobre 1863.

(*art.* 62). L'initiative des lois appartient au roi et aux chambres (*art.* 64). La première chambre se compose de membres nommés par le roi, avec hérédité ou à vie (*art.* 65 à 68). La seconde chambre est composée de membres élus. Les élections ont lieu à deux degrés (*art.* 70 à 75).

Les dispositions consacrées par la loi fondamentale de la Prusse sont, on le voit, à peu d'exception près les mêmes qu'en Angleterre, qu'en Belgique, qu'en Hollande. Il suffit de lire les constitutions du royaume d'Italie, de l'Espagne, du Portugal, de la Grèce, etc., pour se convaincre que la monarchie représentative, qui est la forme de gouvernement adoptée par ces divers États, repose sur les mêmes bases. Aussi n'insisterons-nous pas davantage sur ce point, et nous suffira-t-il d'avoir tracé les grands linéaments, les principes généraux.

Droit public de l'Autriche. — L'Autriche, elle aussi, est entrée dans la voie des institutions représentatives. La *Gazette officielle* du 21 décembre 1867 a publié les cinq lois fondamentales et organiques par lesquelles la constitution de l'empire a été réglée sur une nouvelle base. La première des lois en question contient les changements apportés à la représentation de l'empire; la seconde établit les droits généraux des citoyens; la troisième détermine la composition de la haute cour appelée à statuer en cas de conflits de compétence; la quatrième règle l'exercice du pouvoir judiciaire; enfin la cinquième est relative à l'exercice du pouvoir politique et exécutif.

La *Gazette officielle* a publié en même temps la loi sur le mode de traiter les affaires qui sont communes à tous les pays de la monarchie autrichienne.

Ces nouvelles lois fondamentales jointes au réglement de la Diète cisleithanienne et aux lois constitutionnelles hongroises, embrassent le droit public moderne de l'Autriche. Les droits et les devoirs sont mesurés équitablement, la liberté et la loi, le pouvoir exécutif et la volonté du peuple se touchent sans se faire opposition ; ils font, au contraire, partie du mécanisme constitutionnel et le complètent. Les grands principes du véri-

table gouvernement représentatif, le droit de voter les impôts et le recrutement, le droit de voter annuellement le budget et de mettre les ministres en accusation, tout cela est complètement reconnu dans la constitution autrichienne, et est entré en vigueur. Les droits généraux civils et nationaux sont, de même, garantis dans le sens de la parité légale [1].

Dans son organisation nouvelle, la monarchie des Habsbourg est divisée en deux parties qui conservent, l'une à l'égard de l'autre, leur complète indépendance. Il y a deux ministères, deux parlements formés chacun de deux chambres : le *Reichsrath* à Vienne, le *Reichstag* à Pesth. Au-dessus de cette représentation siégent les deux délégations de ces assemblées, qui constituent une sorte de parlement supérieur. Les affaires communes à toutes les parties de la monarchie, les relations extérieures, la guerre, les finances, y sont traitées par les membres d'un cabinet différent des deux autres et qui agit sous l'autorité constitutionnelle de l'empereur et roi.

Le droit public autrichien comprend le droit de réunion, le droit d'association, la liberté de la presse sous le jury, le droit d'initiative parlementaire, le droit d'amendement, le droit d'interpellation, et enfin la responsabilité ministérielle. Joignez-y des libertés d'un caractère plutôt social que politique : la liberté individuelle, la liberté de conscience et des cultes, l'inamovibilité de la magistrature et la responsabilité des juges, la liberté de l'enseignement.

La chambre élective du *Reichsrath* est formée de députés directement élus par le peuple, mais choisis parmi les membres des *Landstags* ou assemblées provinciales. La chambre des seigneurs est nommée par l'empereur. Les deux délégations, autrichienne et hongroise, qui règlent les affaires communes à toutes les parties de la monarchie, sont élues pour moitié par les deux chambres de chaque parlement.

Le pouvoir parlementaire ainsi constitué dispose, dans la

[1] On peut consulter sur le droit public actuel de l'Autriche, un excellent ouvrage que vient de publier M. Valfrey, intitulé : *L'empire constitutionnel d'Autriche et ses lois fondamentales*. (Librairie internationale, 1868.)

limite des attributions de chaque assemblée, du droit d'initiative et du droit d'interpellation. Il peut proposer des lois sur toutes les matières qui sont de sa compétence. Il lui appartient même de modifier les lois constitutionnelles.

A plus forte raison, a-t-il le droit d'amendement.

Au *Reichsrath*, il faut, pour exercer le droit d'interpellation, une demande signée de dix membres de la chambre des seigneurs, ou de vingt-quatre membres de la chambre des députés; mais ce nombre est fixe et ne varie pas, comme ailleurs, au hasard de la composition des bureaux.

Les deux chambres de chaque parlement communiquent entre elles, soit verbalement, soit par voie de message. Leurs relations avec le pouvoir exécutif se formulent par un mot :

La responsabilité des ministres.

Les ministres, en effet, assistent aux débats parlementaires; ils y prennent part comme membres d'un cabinet solidaire; et soit ensemble, soit individuellement, ils sont, au gré des chambres, responsables des ordonnances impériales ou royales, de leurs propres arrêtés et de tout concours donné par eux à une violation de la loi.

Mis en accusation, ils passent devant un tribunal composé de citoyens connaissant la loi. Condamnés, ils sont privés des charges publiques. Ils répondent alors devant les tribunaux ordinaires des dommages causés par leurs actes. Et afin que ces poursuites conservent toute leur énergie, l'empereur est destitué du droit de faire grâce, si sa bienveillance n'est pas sollicitée, à l'égard du coupable, par la chambre qui a provoqué la mise en accusation.

Les choses se passent ainsi pour les ministres cisleithaniens devant le *Reichsrath*; pour les ministres transleithaniens devant le *Reichstag;* et pour les ministres des affaires communes, devant les deux délégations [1].

Nous ne terminerons pas ce tableau très-succinct de l'organisation politique des principaux États contemporains, sans

[1] Voir la *Presse* du 5 sept. 1868.

exposer en peu de mots les points caractéristiques de la constitution des États-Unis de l'Amérique du Nord.

Gouvernement des États-Unis américains. — Le gouvernement central se compose, aux États-Unis, de trois éléments bien distincts.

Le pouvoir exécutif, le pouvoir législatif et le pouvoir judiciaire.

Pouvoir exécutif. — Le pouvoir exécutif est confié à un président, élu par le suffrage universel, mais à deux degrés. Le peuple, dans chaque État, nomme les électeurs en nombre égal à celui des membres du congrès, mais avec mandat impératif; c'est-à-dire que les électeurs doivent voter pour le candidat dont le nom est en tête des bulletins de liste. Ils se réunissent dans la capitale de leur État respectif, déposent leur vote, puis une délégation est envoyée à Washington, où se fait le dépouillement général. Ainsi le dernier vote se fait par État, et il peut arriver que l'élu n'ait pas la véritable majorité du pays. Supposons, en effet, que les trois grands États de New-York, de la Pensylvanie et de l'Ohio, qui fournissent à eux trois une centaine de voix, votent d'accord pour un candidat : pour peu qu'il y ait de la désunion entre les électeurs des trente-quatre autres États composant l'Union, le succès des premiers est à peu près assuré.

Le président est nommé au mois de décembre, mais il n'entre en fonctions que le 4 mars suivant; quoique la constitution ne mette aucun obstacle à la réélection du président, il est passé en usage qu'on ne le renomme pas plus de deux fois.

Le président des États-Unis. — Les pouvoirs du président sont assez étendus; il est commandant en chef de l'armée de terre et de mer, et nomme aux principaux emplois : ministres, consuls, directeurs de la poste, etc., etc. [1]. Il ne pro-

[1] Le président des États-Unis est le commandant en chef des armées de terre et de mer ; il peut accorder la grâce aux condamnés ; avec l'assentiment du sénat, il fait les traités, nomme les membres de son cabinet, les ministres diplomatiques, les officiers de la justice et de l'armée; il peut convoquer le congrès ou le sénat

pose pas les lois au congrès, mais si un bill lui paraît inconstitutionnel, il peut y mettre son *veto* et le renvoyer au congrès. Si ce dernier corps approuve de nouveau le bill avec une majorité des deux tiers, le président peut en appeler à la cour suprême pour juger de son inconstitutionnalité. Mais le congrès met provisoirement le bill à exécution. Le choix que le président fait de ses ministres, de même que des ambassadeurs, doit être approuvé par le sénat, et ces fonctionnaires et agents, une fois en exercice, ne peuvent être destitués qu'avec l'assentiment du sénat. C'est un des vices que l'on reproche justement à la constitution américaine. Le président peut avoir des griefs sérieux contre un de ses ministres qui trahit sa confiance, et il ne peut s'en défaire qu'autant que cela plaira à la majorité du sénat. De plus le président de l'Union américaine peut être déposé, s'il ne remplit pas bien ses fonctions; après qu'il est rentré dans la vie privée, il peut encore être poursuivi à raison des actes de son administration.

Pouvoir législatif. — Le pouvoir législatif se compose de deux chambres : celle des représentants et celle du sénat. Les représentants sont nommés directement par le peuple. Leur nombre est en proportion de la population de chaque État; ils ne sont élus que pour deux ans. L'assemblée est présidée par un *speaker* nommé au commencement de chaque session. La chambre des représentants se divise en plusieurs comités qui se partagent l'étude des affaires soumises aux délibérations.

Le sénat devrait être le corps conservateur, car dans cette as-

seul et séparément; il envoie, à chaque session, un message au congrès sur l'état des affaires de l'Union et recommande les mesures à prendre; il reçoit les ministres étrangers et veille à l'exécution des lois. Son salaire est de 25,000 dollars par an. Le vice-président est nommé en même temps et de la même manière que le président; il préside le sénat, et, en cas de mort, démission ou déposition du président, il prend sa place pendant le temps qui reste pour finir les quatre ans. En cas de mort ou de vacance de ces deux emplois, le président *pro tempore* du sénat fait les fonctions de président jusqu'à l'élection qui doit se faire dans les trente-trois jours précèdant le 1er mercredi de décembre. Le cabinet du président se compose : 1° du secrétaire d'État; 2° du secrétaire des finances; 3° du ministre de l'intérieur; 4° du ministre de la guerre; 5° du maitre général des postes; 6° de l'attorney général; 7° du ministre de la marine. Leur salaire est de 8,000 dollars.

semblée on n'a aucun égard à la population; chaque État, petit ou grand, a le droit de se faire représenter par deux sénateurs. C'est un contre-poids à la chambre des représentants, où quelques États envoient jusqu'à trente membres, et d'autres deux ou trois. Les sénateurs sont élus par la législature respective de chaque État, et la durée de leur mandat est plus ou moins longue selon la constitution de leur État.

Chacune des deux chambres a l'initiative des lois ou bills, et peut amender à sa volonté. Un bill ne passe régulièrement en vigueur qu'après l'adoption des deux chambres. Le congrès siège au Capitole, dans deux salles qui sont peu séparées; parfois il se réunit en un seul corps pour quelque grande mesure. Afin que les orateurs, qui parlent de leur place ou du pied de la tribune du *speaker*, n'abusent pas de la patience de leurs collègues, une horloge est placée contre la muraille, et chacun n'a droit qu'à un temps limité pour développer ses arguments. Le marteau du président lui impose silence, le temps écoulé; l'orateur ne s'adresse pas à la chambre, mais toujours au président.

La cour suprême. — La cour suprême n'est composée que de neuf membres, dont le président ou grand chef de la justice est seul nommé à vie. Il reçoit le serment du président. La cour juge en dernier ressort les causes dont on appelle des autres cours. Elle interprète les lois, et, dans les conflits entre le président et le congrès, elle prend les intérêts de la constitution. C'est donc le corps conservateur par excellence.

Nous nous arrêterons à ces quelques détails, pour ne pas trop prolonger une exposition que nous n'avons faite qu'à titre d'exemple, afin d'expliquer la théorie par les faits.

CHAPITRE XI.

SUITE DU DROIT POLITIQUE OU CONSTITUTIONNEL.

Devoirs du gouvernement. — Devoirs envers l'État, être organique. — Envers l'État, être moral.—La liberté de conscience.—Relations de l'Église et de l'État. — Question des religions d'État. — Législation des mœurs. — Devoirs du gouvernement envers l'État, être intelligent. — La liberté d'enseignement. — Devoirs du gouvernement envers l'État, être physique. — L'hygiène. — Les travaux publics. — L'intervention du gouvernement dans le travail. — Les dépenses publiques. — Devoirs du gouvernement envers l'État, être indépendant. — Influence du gouvernement sur les arts libéraux.

Devoirs du gouvernement. — La question de forme du gouvernement est purement politique et nullement sociale. Ce qui importe au bonheur d'un peuple, c'est que son gouvernement comprenne l'étendue des devoirs que lui impose le mandat reçu de la nation.

Or, quels sont les devoirs du gouvernement agissant en vue de la conservation sociale, et procédant, conséquemment, par voie d'autorité? Pour les préciser il convient de considérer l'État, ou société individualisée, comme un être organique, moral, intelligent, soumis aux lois de la nature physique, et indépendant.

Devoirs envers l'État, être organique. — L'État est un être *organique*. Il se compose d'éléments divers qui tous doivent concourir librement et sûrement au but commun. Le premier besoin est de mettre de l'unité dans ces éléments constitutifs, et de les placer sous une direction raisonnée et énergi-

que. Le gouvernement s'acquittera de ce devoir en organisant l'administration, qui n'est autre chose, ainsi qu'il sera dit plus loin, que le gouvernement moins la confection des lois et l'action de la justice entre les particuliers. L'autorité administrative est celle qui, par l'exécution des lois d'intérêt général, pourvoit à la sûreté de l'État, au maintien de l'ordre public et à la satisfaction de tous les autres besoins de la société [1].

Ce qu'on ne saurait trop remarquer, à ce propos, c'est que lorsque le gouvernement poursuit les intérêts positifs, permanents et fondamentaux de l'État, il agit par voie d'autorité, il commande, il exerce un pouvoir irrésistible de contrainte, d'appréciation, de délibération et de choix; les citoyens sont obligés de subordonner leurs intérêts privés aux nécessités qu'il a légalement constatées. C'est là, d'ailleurs, sa mission directe et principale. Lorsque, au contraire, il se trouve en présence des intérêts individuels, l'impulsion ne lui appartient plus, son action devient toute négative et se borne à protéger, secourir, encourager les citoyens dans le développement de leurs intérêts légitimes et dans la poursuite de leurs buts privés. Les individus jouissent d'une initiative tout à fait indépendante, limitée cependant par la loi, et subordonnée à la condition que le gouvernement ne sacrifiera jamais les intérêts positifs et sacrés de l'État, qui sont les droits et garanties de tous, aux exigences des intérêts privés des citoyens [2]. C'est ainsi que, bien qu'en général il n'ait aucune contrainte à exercer, il peut *interdire*, lorsqu'il s'agit de prévenir des collisions entre les intérêts des particuliers, ou bien entre ces intérêts et l'intérêt public [3].

Devoirs du gouvernement envers l'Etat, être moral. — L'État est un être *moral*, conduit dans toutes ses actions par le respect du droit. Nous verrons plus loin que la pénalité procède de l'idée de l'utile jointe à l'idée du juste, et déjà nous avons assigné pour base aux gouvernements l'hon-

[1] Voir le chapitre suivant sur le Droit administratif.

[2] Voir un article de M. Hepp dans la Revue de législation, 1846.

[3] Voir mes *Éléments de droit public et d'économie politique*, 1865, ch. III, p. 62 et suiv.

nêteté. Le but de la morale étant de procurer aux hommes tout le bonheur compatible avec leur nature, la nation qui en connaîtrait et en suivrait généralement les règles serait la plus heureuse des nations. Le devoir du gouvernement est donc d'entourer de sa sanction dans la vie sociale les principes de morale et de prêter force et secours à tous les intérêts moraux de la société. Son autorité, dans l'accomplissement de cette mission, ne sera pas moins irrésistible. Il aura le droit légal d'astreindre tous les citoyens à l'observation des principes de morale universelle sur lesquels est fondée l'existence même de la société, et qui forment le fonds commun de la civilisation acquise [1]. Les lois pénales seront à cet égard d'utiles auxiliaires.

La liberté de conscience. — Ici se place naturellement la question de la liberté de conscience.

Il est, de nos jours, universellement admis en théorie, que les opinions religieuses ne sauraient être l'objet d'une règle impérative ou prohibitive, et que toute loi qui ferait intervenir la puissance publique pour contraindre à observer les réglements établis par une secte quelconque, violerait de la manière la plus injuste la liberté du citoyen. La conviction est, en effet, tout à fait en dehors de la volonté de celui qu'elle atteint, et, à plus forte raison, doit-elle être indépendante de la volonté d'autrui. La violence ne produit que l'hypocrisie. Le gouvernement doit donc rester étranger à toutes les opinions individuelles, se placer au-dessus de tous les systèmes et faire abstraction de la croyance de chacun pour répartir les charges et les avantages sociaux. « Le corps social, disait M. de Clermont-Tonnerre, en 1789, ne doit commander aucun culte; il n'en doit repousser aucun. »

Relations de l'Eglise et de l'Etat. — On peut distinguer quatre systèmes principaux en matière de religion : 1° Un culte *dominant* et *exclusif*, comme en France, après la révocation de l'édit de Nantes, dans les États de l'Église, en Russie,

[1] Voir ma note sur le § 128 et celle sur le § 129 du liv. I, ch. XII, du *Droit des gens* de Vattel, édit. Guillaumin, 1863, t. I, p. 343 et suiv., 346 et suiv.

en Suède; 2° un culte *dominant* et *non exclusif*, comme en Angleterre; 3° la protection des cultes professés par les fractions notables de l'État, et mis sur un pied d'égalité, la répudiation de toute religion officielle : c'est le système qui date, en France, du concordat du 26 messidor an IX et qui est encore en vigueur; 4° la séparation complète de l'Église et de l'État, ou l'admission indifférente de tous les cultes, sans aucune participation ni protection spéciale de l'État, comme aux États-Unis d'Amérique, et comme en France, de 1793 à 1804.

Question des religions d'Etat. — Est-il nécessaire qu'une nation adopte spécialement une religion? Comment supposer une croyance unique chez un être collectif de plusieurs millions d'intelligences, parmi lesquelles il n'en est peut-être pas deux qui s'accordent sur les principes! Certes, il n'y a point, dans un pays, un intérêt qui soit plus grand, plus général que l'intérêt religieux, et qui ait dans la société de plus profondes racines; le devoir du gouvernement, de plus, est non seulement de donner aux citoyens le bien-être matériel, mais encore de favoriser par tous les moyens possibles le développement intellectuel et moral de la nation. Mais le rôle de l'État, qui se compose d'éléments moraux divers, doit se borner à l'admission égale de toutes les croyances. Toute direction tendant à confondre la conscience du fidèle et la conscience du souverain serait anti-sociale. Le gouvernement ne doit pouvoir disposer d'aucune force comme membre de telle ou telle communion. Son devoir exclusif est de préserver les corps religieux de toute violence dans l'exercice de leurs cultes, et de garantir de tout outrage soit les ministres, soit les objets du culte [1].

Législation des mœurs. — La législation et la police des mœurs ne consistent pas exclusivement dans un système de répression et de récompenses, mais comprennent encore certains moyens de prévention. C'est ainsi qu'elles embrassent les mesures que le gouvernement a le droit de prendre pour éloigner des masses les causes de démoralisation. Ces mesures doivent avoir pour objet d'attaquer le mal moral dans ses sources

[1] *Ibid.*

naturelles : l'oisiveté, l'amour du plaisir, le mauvais exemple, la pauvreté. Le gouvernement attaquera l'oisiveté, en interdisant ces professions inavouées qui habituent ceux qui les exercent à louvoyer entre les lois ; il concourra à la diffusion des moyens d'existence honnêtes, dirigera les esprits vers les travaux agricoles par des institutions habilement combinées ; et, pour habituer les hommes à ne devoir tout qu'à leur travail, il supprimera ces opérations qui sont destinées à faire naître l'espérance d'un gain acquis par la voie du sort. L'amour du plaisir, il le combattra par les restrictions dont il entourera les entreprises de divertissements, les débits de boissons, les théâtres ; mais comme le plaisir est un besoin de la nature, il le dirigera vers des objets nobles et élevés. Il fondera de vastes arènes populaires, où les masses viendront savourer les jouissances de l'art, et verront se dérouler devant elles les pages animées de leur histoire ; il instituera des associations de plaisirs artistiques pour faire concurrence aux lieux de divertissements tolérés ; enfin il ouvrira des bains et lavoirs publics pour généraliser la propreté, cette vertu du corps.

Le gouvernement conjurera les dangers du mauvais exemple, en dispersant les agglomérations d'habitants, et en éloignant des grands centres les individus ayant subi certaines condamnations ; en réglementant le colportage, qui répand les pernicieuses doctrines ; en divisant sur toute l'étendue du territoire les garnisons et les écoles, foyers de corruption. Il ne souffrira pas que la sensibilité des citoyens soit émoussée par des spectacles grossiers : la loi qui prohibe les mauvais traitements infligés aux animaux domestiques possède un haut caractère de moralité. Enfin, il portera toute son attention sur le travail des enfants dans les manufactures.

Mais le gouvernement se préoccupera surtout de la pauvreté. Cette plaie sociale a pour effet de rappetisser les intelligences, d'abaisser les cœurs, de tarir les sources de la prévoyance et de faire germer l'envie, qui dissout les sociétés. Sans entrer dans l'examen des questions économiques que comporte cette matière, nous nous bornerons à dire que le devoir du gouverne-

ment agissant impérativement pour la société, être *moral*, sera d'anéantir, autant que possible, les causes de la pauvreté. Il fera disparaître les gros traitements, qui grèvent le budget au profit de quelques privilégiés ; le cumul des emplois, qui confie à un seul homme les positions que plusieurs pourraient occuper ; il assurera l'avenir des employés subalternes qui dépendent de lui. En ce qui concerne les carrières qui ne relèvent pas de son autorité, il devra se borner à répandre les notions salutaires de l'économie sociale ; mais il laissera s'élever jusqu'aux plus hautes sphères du pouvoir toutes les prières qui seront formulées. Que si les moyens préventifs échouent, il provoquera les associations de secours mutuels ; il dotera des caisses d'épargne pour exciter à la prévoyance par l'encouragement d'une première mise ; il aura des bureaux de bienfaisance qui distribueront des secours en nature, des salles d'asile qui abriteront l'enfance, une assistance judiciaire qui défendra gratuitement devant les tribunaux, des hospices pour les enfants abandonnés, pour les orphelins, pour les malades, les infirmes et les vieillards. Mais il poursuivra de ses rigueurs la mendicité qui déprave ceux qui s'y livrent, et compromet l'ordre social [1].

L'étude de ces différentes institutions fait partie du droit administratif. Enfin, le gouvernement devra, par ses agents, donner l'exemple de l'honneur, de la probité et de la moralité.

Devoirs du gouvernement envers l'Etat, être intelligent. — L'État est un être *intelligent*, qui a un besoin direct de lumières pour réaliser ses fins. Le devoir direct du gou-

[1] M. Joseph Garnier fait excellemment remarquer, dans son beau *Traité d'économie politique* (6e édit. 1868), que pour remédier à la misère, il faut le concours du législateur et du gouvernement, inspirés par de saines notions économiques, afin de faire cesser les causes publiques de misère ; qu'il faut encore le concours de toutes les forces vives de la société pour atteindre le vice, faire disparaître les préjugés, prévenir les agitations et les révolutions. « Mais avant tout, dit-il, il faut les efforts individuels de ceux que la misère a atteints par suite du malheur, du manque de travail, ou de l'inconduite. » Pour que le triple concours de l'individu, de la société et du gouvernement puisse être efficace, il faut enfin le progrès dans la richesse générale, qui ne peut se développer qu'avec le calme à l'intérieur, et la paix internationale (page 629). Voir le chap. III, p. 62 et suiv. de mes *Éléments de droit public et d'économie politique*.

vernement est de provoquer et de seconder le développement des lumières dans l'intérêt collectif de la société. Il s'acquittera de cette mission en fondant des institutions savantes, littéraires et artistiques, en distribuant des récompenses aux conceptions utiles, et en indemnisant réellement les inventeurs et les auteurs, des sacrifices qu'ils ont dû faire pour doter la société de travaux sérieux. Le gouvernement aura, de plus, le droit d'exiger dans ses agents, à tous les degrés, les aptitudes intellectuelles qu'il jugera nécessaires pour les mettre en état de bien remplir les fonctions qu'il leur confiera. La création d'écoles spéciales pour toutes les parties des services publics répondra à ce besoin, mais ces écoles devront être ouvertes à tous, et la capacité sera la seule condition d'admission. Le gouvernement sera fondé également à imposer l'épreuve plus ou moins longue d'un stage, quelquefois celle d'un concours, et, dans tous les cas, l'avancement ne devra jamais être déterminé que par le mérite et par les services rendus. Pour agir avec intelligence, le gouvernement s'entourera de conseils spéciaux, de chambres consultatives, de comités composés d'hommes compétents, répandus sur toute la surface du pays, et reliés entre eux par la hiérarchie et la centralisation.

La liberté d'enseignement. — Les économistes reprochent aux gouvernements de compliquer leur fonction en développant outre mesure les établissements officiels d'instruction, qui ont l'inconvénient d'arrêter l'initiative de l'instruction libre et de se trouver, le plus souvent, en désaccord avec les besoins publics. Certes, personne n'a encore soutenu que l'instruction secondaire ou supérieure doive être obligatoire. Sur ce point on est généralement d'accord que les pères de famille doivent jouir de la plus grande latitude. Mais il en est autrement de l'instruction primaire nécessaire à tout le monde. Les uns soutiennent que le père de famille doit être libre de diriger, comme il l'entend, l'instruction de son fils, et que l'État n'a pas le droit de s'interposer entre le père et les enfants. « En éducation, comme en tout, dit Benjamin Constant, que le gouvernement veille et qu'il préserve, mais qu'il n'entrave, ni ne

dirige; qu'il écarte les obstacles, qu'il aplanisse les chemins; on peut s'en remettre aux individus pour y marcher avec succès [1]. » D'autres pensent, au contraire, que l'enseignement primaire est un *droit* pour l'enfant et un *devoir* pour le père, que la loi peut pousser la sollicitude jusqu'à faire une contravention punissable de l'infraction à un devoir aussi sacré. L'obligation de l'enseignement primaire leur paraît être, non pas une question de l'ordre politique ou économique, mais une question de morale dont la solution serait bien placée dans les lois civiles, au chapitre des droits et des devoirs des époux envers leurs enfants [2]. Cette dernière opinion, qui est la vraie, est adoptée et appliquée notamment en Suisse, et dans certains États de la grande confédération de l'Allemagne du Nord.

Devoirs du gouvernement envers l'Etat, être physique. — L'État est un être *physique* soumis aux lois de la nature extérieure, dont il est nécessaire de prévenir les ravages, et qu'il est utile de plier aux besoins sociaux. Cette partie des devoirs du gouvernement comprend l'*hygiène* et les *travaux publics*.

L'hygiène. — Le gouvernement a une très-large initiative à exercer en ce qui concerne l'hygiène et les travaux publics. Lorsqu'il prend les mesures propres à prévenir les maladies pestilentielles, en arrêter le développement et assurer la santé publique, il jouit d'une autorité de commandement qui domine toutes les volontés. A cet ordre d'attributions appartiennent les dispositions qui instituent les conseils sanitaires; qui éloignent des habitations et soumettent à la nécessité d'une autorisation préalable les ateliers dangereux, insalubres ou incommodes; qui assurent la conservation et le bon aménagement des eaux minérales, fixent une distance obligée entre l'enceinte des cités et les lieux de sépulture, combattent l'envahissement des marais et des dunes, pourvoient à

[1] *Mélanges*, p. 253.

[2] Voir ma note sur le § 112 du liv. I, ch. XI, du *Droit des Gens* de Vattel, édit. Guillaumin, 1863, t. 1, p. 310 et suiv.

l'assainissement des logements insalubres, excluent des marchés les produits dangereux, et réglementent les professions qui se rattachent à l'art de guérir.

Les travaux publics. — Le gouvernement asservit la nature extérieure au moyen des travaux publics dont l'exécution est confiée à des corps spéciaux. Il assure la communication des diverses parties du territoire en ouvrant des routes, en reliant les rivières par des canaux, en réglementant la voirie, en imposant aux particuliers l'obligation de se conformer, dans leurs constructions, à des plans d'alignement, et en mettant à leur charge la plantation des voies. Il combat les éléments en resserrant les fleuves dans des digues, en détournant les torrents, en dirigeant les eaux vers un but d'utilité générale; il se préoccupe des richesses métalliques contenues dans le sein de la terre; la télégraphie qui porte au loin la pensée avec la rapidité de la foudre, les chemins de fer qui rapprochent les provinces, sont entre ses mains des moyens d'effacer les distances et le temps. Il appartient au droit administratif de suivre le gouvernement dans le détail de ces importantes attributions [1].

L'intervention du gouvernement dans le travail. — Il ne faut pas se dissimuler, toutefois, que l'intervention de l'autorité dans la sphère du travail a plusieurs inconvénients fort graves, lorsqu'elle est exagérée. L'État, le gouvernement, n'ont pas la mission de régir tous les intérêts de la société, mais seulement les intérêts collectifs. L'intervention de l'autorité n'est rationnelle, c'est-à-dire utile et exempte d'inconvénients graves, dans le domaine du travail, dans l'ordre économique, que dans un petit nombre de cas. Lorsqu'il s'agit, par exemple, de quelques services indispensables ou très-nécessaires, que la société ne pourrait attendre de l'initiative de l'industrie privée, soit parce que cette industrie n'est pas assez développée, soit parce que ces services ne seraient pas suffisamment rétribués : tels que l'entretien et la construction de routes ordinaires et d'autres travaux et services publics. En

[1] Voir le chapitre suivant, sur le Droit administratif.

dehors de ces cas, l'intervention du gouvernement met des entraves à l'activité des citoyens, la décourage et l'arrête; elle la force à prendre une fausse direction, engendre les injustices, provoque les abus et énerve l'initiative individuelle qui est le principe de la vie sociale. « Partout où la main de l'État se montre, dit L. Reybaud, la main privée se retire. » Au point de vue politique et moral, l'intervention abusive de l'État absorbe les facultés de l'autorité publique, et l'empêche d'exercer, aussi bien que possible, sa mission de protection et de sécurité; elle rend l'action de l'administration odieuse aux populations, en multipliant les vexations, les occasions de froissement, d'abus d'autorité et de fraude pour le public; elle augmente l'esprit d'intrigue et de sollicitation; elle accoutume les populations à attendre de l'État des services qu'il n'est pas dans sa nature de rendre; elle tend à vulgariser, parmi elles, l'illusoire notion de l'*État-Providence;* elle leur fait croire que l'État peut directement contribuer à leur bien-être; elle les porte à accroître les dépenses publiques qui sont à leur tour des causes d'irritation et de malaise; elle est une cause permanente de démoralisation, d'agitation et de révolution pour aboutir, non à des gouvernements libéraux qui s'en tiennent à leurs naturelles attributions, mais à des gouvernements despotiques qui interviennent davantage [1].

Les dépenses publiques. — On appelle *dépenses publiques*, les différentes consommations d'objets matériels, et surtout de services personnels, qui résultent pour l'État de ses besoins comme être organique, moral, intelligent, soumis aux lois de la nature physique et indépendant. Ces dépenses ne sont pas reproductives, en ce sens que l'État ne retrouve pas dans leurs résultats le capital avancé; mais, sous la forme d'administration, de sécurité, de justice, et d'autres services, elles produisent des utilités représentant plus ou moins bien l'intérêt et l'amortissement de ce capital. L'utilité relative des dé-

[1] Voir le *Traité d'Économie politique* de Joseph Garnier, 6e édition, 1868, p. 147 et suiv.

penses publiques est en raison directe des avantages qu'elles procurent au corps social. Il est impossible de donner une appréciation absolue. Les opinions varient à cet égard suivant les influences du moment. Les économistes admettent toutefois, généralement, que les dépenses occasionnées par les emplois publics doivent être restreintes, autant que possible, au moyen de la diminution du nombre de ces emplois. Les services des employés sont incontestablement productifs d'utilité, mais, en même temps qu'ils se manifestent, ils s'anéantissent par la consommation, et il n'en reste rien que l'avantage obtenu. S'il est possible que cet avantage soit le même en restreignant le nombre des employés, et en exigeant de ceux que l'on conserve un travail plus soutenu, tout le profit est pour la société, qui obtient les mêmes résultats en dépensant moins, et détourne l'activité des employés parasites sur des travaux vraiment reproductifs. Les économistes critiquent aussi les dépenses des fêtes publiques. Ces réjouissances officielles, propres à éveiller certains sentiments dans les masses, à donner telle ou telle satisfaction à l'esprit national, n'ont, suivant eux, que l'apparence d'activer la production et la circulation, mais elles cachent des privations amères, elles détournent d'industries utiles un argent qui les eût alimentées, elles encouragent factícement certaines industries aux dépens des autres, elles entretiennent dans les populations l'esprit d'insouciance et de frivolité; survenues, enfin, dans les époques d'inquiétudes et de crises, elles ne produisent qu'une dangereuse irritation. La sévérité des économistes n'est pas moindre pour les travaux publics tendant à l'ornementation, l'agrandissement, l'embellissement des cités. Sous le prétexte d'orner, d'assainir, ou de faciliter la circulation, les gouvernements cherchent à se concilier le dévoûment de certaines classes d'ouvriers, en leur donnant un travail stérile soldé aux dépens de travaux plus directement productifs; ils ne tiennent compte ni du mécontentement des propriétaires expropriés, ni des intérêts froissés par le déplacement, ni de l'importance du capital absorbé et qui fait faute à d'autres industries. Mais, en cela encore, les

économistes se préoccupent trop des intérêts exclusivement matériels. L'esprit des peuples, comme celui des hommes, ne saurait être constamment attentif à l'utilité, sous peine de voir se flétrir cette fleur d'enthousiasme qui fait le patriotisme et entretient à travers les siècles la jeunesse des nations.

L'État pourvoit aux dépenses publiques au moyen des ressources qui proviennent des propriétés communes, de l'impôt et du crédit.

Les questions relatives à l'impôt, aux emprunts et à la comptabilité, sont du domaine du droit administratif, quant à l'organisation, et de la science des finances, quant à l'exposition des principes. La science des finances est une branche annexe de l'économie sociale.

Devoirs du gouvernement envers l'Etat, être indépendant. — L'État est enfin un être *indépendant;* mais les questions relatives à son indépendance sont du ressort du *Droit des gens*, ou *international*[1].

Influence du gouvernement sur les arts libéraux. — Voici comment j'ai exposé dans mes *Éléments de Droit public et d'économie politique*, l'influence que la forme du gouvernement d'un pays exerce sur les spéculations de la pensée.

« On a observé avec raison que les arts libéraux suivent une direction différente, et se revêtent d'une physionomie particulière, suivant qu'ils se développent sur une terre dominée par le despotisme, ou visitée par la liberté.

« Comment pourrait-il en être autrement?

« La science est l'expression des besoins d'une civilisation

[1] Voir le chapitre III de mes *Éléments de Droit public et d'économie politique*, 1865 p. 62 et suiv.—Voir encore, sur le *Droit politique et constitutionnel*, indépendamment des auteurs cités dans les chapitres qui précèdent : CHERBULIEZ, *Théorie des garanties constitutionnelles*, 1838 ; CRÉMIEUX et BAIZON, *Code constitutionnel*, 1835 ; FRITOT, *Cours de Droit naturel, public, politique et constitutionnel*, 1827 ; *Esprit du Droit, et ses applications à la politique et à l'organisation de la monarchie constitutionnelle*, 1825 ; GUIZOT, *Histoire du gouvernement représentatif*, 1850 ; ISAMBERT, *Manuel du publiciste et de l'homme d'État*, 1826; LANJUINAIS, *Constitutions de la nation française*, etc.

avancée, qui ne se contente plus des satisfactions primitives d'une existence précaire, et qui s'élance vers l'inconnu avec la noble intuition de la force irrésistible du génie humain; la littérature et les beaux-arts sont le miroir fidèle où viennent se refléter le caractère et les mœurs des différents peuples, avec la couleur de chaque siècle. L'aphorisme que les arts libéraux sont l'expression du caractère d'un peuple, et qu'il existe une étroite connexité entre les travaux de l'esprit et les mœurs d'une nation, est une vérité généralement répandue; mais ce que l'on n'a pas assez observé, c'est que les mœurs, qui agissent sur les arts libéraux, subissent des modifications que leur impriment les lois. Voilà donc la science, la littérature et les arts, ces êtres métaphysiques dont l'horizon est l'immensité, dont le symbole est la fierté, la fantaisie et l'indépendance, qui deviennent, en quelque sorte, les justiciables du législateur.

« Les constitutions politiques exercent surtout cette influence. Sous le gouvernement théocratique, par exemple, qui rapporte tout à l'action exclusivement divine, l'idée devenue populaire d'une vocation céleste élève les esprits au-dessus des préoccupations matérielles, entretient dans les âmes un enthousiasme presque permanent, et donne droit de nationalité à l'inspiration. Mais, à côté de cette spiritualité, une confiance un peu entachée de fatalisme, et une sévérité pour les autres nations, qui touche de près à l'intolérance. Chez ce peuple enthousiaste, vous n'aurez pas de philosophes, mais des fervents; pas d'historiens, mais des légendaires, car toutes les complications et tous les dénoûments historiques s'expliquent par le grand ressort de la Providence. Les sciences seront le monopole de la caste qui gouvernera, parce qu'elles sont ces rochers que les Titans dressaient pour escalader le ciel. Les arts ne sortiront pas du temple, la poésie n'aura d'accents que pour chanter les louanges du Seigneur et pour annoncer ses vengeances. Mais quelle sublimité! quelle grandiose simplicité dans la pensée et dans la forme! Le poëte sera vraiment digne de ce nom, car il dégagera son cœur des petites passions de la terre. Pauvre, errant, dédaigneux de la gloire humaine, il

repoussera les riches présents de l'opulence et les acclamations de la foule, parce qu'il saura que le parasite est un esclave, et que le tribun est une victime désignée à l'ostracisme; mais il conservera son indépendance pour annoncer à Balthazar la chute de son empire, et au peuple de Ninive la ruine de ses remparts.

« Si j'étudie les ténébreux rouages du gouvernement despotique, j'aperçois la crainte et l'ignorance forgeant les chaînes dont le despote chargera ses sujets. L'action du gouvernement despotique est simple et rapide : elle consiste à passer un niveau sur toutes les têtes, toutes les intelligences. Le despote ne connaît ni obstacles physiques, ni obstacles moraux. Le génie est une royauté? il faut l'abattre. La science amène des révélations? il faut l'étouffer. La littérature et les beaux-arts aiment la gloire, le beau, le juste? il faut paralyser leur essor. Heureux encore si le desposte se contentait de bâillonner le littérateur et de mettre les menottes à l'artiste! Mais, par un raffinement de prudence cruelle, il imaginera de profaner la littérature et l'art, afin qu'on ne puisse plus les reconnaître sous leur costume d'esclave. Il placera une lyre dans les mains du poëte, et lui ordonnera de chanter; il tendra un maillet au sculpteur, et prendra la pose d'un Dieu, pour que le marbre conserve aux générations futures les traits glorieux de sa race; il commandera à l'historien de préparer le récit de son règne, et affrontera des combats imaginaires pour grossir le volume de son panégyrique. Là où doit régner l'esclavage ne recherchez pas l'élévation de la pensée, la justesse du raisonnement, la franchise de l'appréciation, la précision de la forme. Le langage de l'adulateur est emphatique. La louange multiplie les qualificatifs. Mais ne nous hâtons pas, cependant, d'accuser la Providence qui envoie les tyrans aux peuples. Souvent le régime du despotisme est utile même aux arts libéraux, en aiguisant les intelligences; et tandis que le despote se confie à la terreur qu'il inspire, l'apologue ingénieux reçoit les confidences de la pensée, jusqu'au moment où Rouget de Lisle fera retentir la *Marseillaise*, où Tacite écrira son histoire, où la

statue de Spartacus brisant ses chaînes se dressera devant le palais des rois.

« Le gouvernement démocratique est souvent la réaction du gouvernement despotique. Le peuple, qui avait jusqu'alors plié sous la tutelle du despote, respire un air plus libre et plus pur. A peine devenu majeur par le droit des révolutions, il croit pouvoir se charger lui-même de la gestion de ses intérêts. Mais avant il faut qu'il se rende compte. C'est alors que commence la carrière des sciences et des lettres. Que de connaissances ne faut-il pas réunir pour se diriger soi-même! Ce peuple qui, hier, était insouciant des travaux de la pensée, va faire appel aux sciences qui mettent la nature physique au service de l'esprit humain. Puis il faudra gouverner, et comme la science du gouvernement est surtout celle des faits, il s'agira de recourir à l'histoire, ce dépôt de l'expérience des peuples. Dans un État démocratiquement gouverné, tous les actes de la vie politique sont publiquement débattus : voilà la place de l'éloquence. Le sentiment de l'individualité humaine, qui naît de la responsabilité, permet à la philosophie de hasarder ses systèmes, et comme les grandes choses inspirent les grandes vertus, voici que les philosophes sont d'avis que l'homme dont la voix pèse dans les conseils de la république, doit avoir une vie irréprochable. Nous touchons au stoïcisme. Pour produire les grands citoyens, il convient de bannir de la démocratie tout ce qui peut énerver les mœurs. En littérature, après l'histoire, après l'éloquence, je ne vois guère de genre qui puisse convenir au gouvernement démocratique, si ce n'est la grande tragédie, c'est-à-dire le spectacle de majestueuses et héroïques actions. La comédie n'est admise que comme auxiliaire de l'ostracisme : c'est la liberté de la presse des démocraties anciennes. Chacun est trop pressé de jouir de la vie publique, pour accorder une grande attention à la perfection des détails d'une statue ou d'un tableau. L'architecture répondrait mieux aux exigences du moment, en élevant ces vastes stades où tout un peuple se repose de ses glorieuses fatigues, les galeries de ces immenses comices où toute une nation délibère sur ses

intérêts. En permettant à toutes les ambitions d'aspirer aux carrières politiques, le gouvernement démocratique habitue les esprits aux vastes conceptions. C'est ce qui fait que la poésie légère n'est pas le genre qui brille dans les démocraties. Les hommes prétendent à trop de grandeur pour avoir le loisir de se montrer aimables, et si, parfois, faisant trève aux luttes de la tribune, ils se réunissent pour prendre quelque repos, s'ils font appel à la poésie, c'est pour consacrer une ode patriotique aux libres institutions de leur pays.

« Le gouvernement monarchique absolu n'est pas le despotisme. Le monarque absolu exerce un pouvoir qui n'est pas sans limites. Sa volonté est arrêtée par les principes d'une constitution, et surtout par le contrôle de l'opinion. Si ce monarque est dépourvu de cœur et d'intelligence, il inclinera vers la tyrannie, et la Providence pourra seconder quelque temps cet aveuglement, pour donner au monde une terrible leçon. Mais s'il a l'intelligence de son siècle, s'il est jaloux de conserver son pouvoir, il ne tentera pas d'anéantir le génie : il songera plutôt à le rendre complice de son autorité. Voyez comme sous cette forme de gouvernement tout tend à enchaîner l'esprit public au char du monarque! A la tête du corps social le roi seul gouverne, entouré d'une aristocratie de naissance qui ne brille pas toujours par les services intellectuels. Dans les classes inférieures, inaction complète, pas d'espérance d'arriver aux charges publiques, mais une existence matérielle plus ou moins assurée, et le silence de l'ambition politique. Cependant l'homme a le désir de s'élever. Ne pouvant pas acquérir la noblesse que donne le roi, il demandera au travail la noblesse que donne le talent, et le voici savant, littérateur, artiste. Mais où puisera-t-il l'inspiration? Les grandes sources sont taries! Il se fera un enthousiasme de commande. Ne s'adressant plus aux masses, mais à des appréciateurs isolés, il sera bien forcé, pour plaire, de descendre au niveau des petits points de vue, des petits mouvements, des petites passions. Sous la démocratie, il eût chanté le patriotisme; sous la monarchie, il célébrera l'amour, car l'amour, c'est l'événement

des salons et de la mansarde, c'est le sujet à la mode, c'est la distraction de l'oisif. Avec l'amour, cet aimable préfet de police de la monarchie absolue, vous avez la causerie fine et déliée, la délicatesse des nuances, la politesse, cette hypocrisie du monde, l'élégance de la phrase, et cette multitude de délicieuses qualités qui ne portent pas ombrage au pouvoir. Avec l'amour, vous voyez apparaître le roman qui dissèque le cœur humain, le drame bourgeois qui transporte sur la scène les réalités de la vie vulgaire, la comédie de mœurs qui prétend corriger, la comédie d'intrigue qui étonne par l'imprévu du dénoûment, et la poésie légère avec son cortége de sonnets, d'idylles et de madrigaux.

« En général, sous le gouvernement monarchique absolu les conceptions sont timides; il semble que l'esprit du littérateur et de l'artiste hésite sous le poids d'un obstacle qui le paralyse. Cet obstacle, c'est la pensée du monarque, le besoin de plaire, la passion de s'élever au-dessus de ses rivaux. Comme sous l'influence de ce système politique l'enthousiasme est mis au service du raisonnement, on préfère l'analyse qui détaille à la synthèse qui forme un puissant ensemble. C'est le règne de la critique littéraire et du bel esprit, de la poésie didactique et descriptive, de la rhétorique et de la compilation. L'historien ne sera qu'un biographe, et si quelque génie s'élève pour protester contre le mensonge de la pensée, pauvre fou! la carrière des applaudissements, de la faveur, des pensions et des emplois lui sera fermée pendant sa vie; il mourra méconnu, en laissant à la postérité le soin de le venger. On conçoit que la philosophie ne doive pas avoir grand crédit auprès du monarque absolu. Ces princes, éminemment gonflés de leur gloire, ne peuvent nécessairement pas apprécier l'importune discoureuse qui raisonne à peu près sur tout. Cependant, comme tout est pour le mieux dans le meilleur des mondes possibles, la philosophie finit par se mettre, elle-même, à l'unisson des mœurs du jour, et prend ses dispositions pour arranger aux heureux de l'époque le plus commode bien-être. La sévère doctrine du Portique a cédé le pas à la complaisante

philosophie d'Épicure. Mais tandis que la poésie est sans inspiration véritable, que l'art est tributaire de la mode, que l'histoire n'a plus d'enseignement et que la tribune est muette, l'éloquence s'est réfugiée dans l'Église, cet asile de tous les grands exilés, hommes ou civilisations. L'Église seule conserve encore assez de dignité pour se lever devant Louis XIV, et l'entretenir du néant de sa grandeur!

« Sous la monarchie constitutionnelle, au contraire, lorsque cette forme politique est sincère, lorsque, ce qui est difficile à réaliser, les rouages gouvernementaux fonctionnent sans tiraillement, les sciences, la littérature et les arts jouissent de cette précieuse indépendance qui allume le flambeau de l'inspiration. Toutes les ambitions étant encouragées, l'égalité devant la loi étant le principe sacré du pacte social, les intelligences se réveillent et s'élancent dans la grande arène du travail. Les uns méditent sur les destinées des peuples : ce sont les publicistes; les autres s'occupent d'imprimer le mouvement à la machine sociale et de fonder la richesse publique : ce sont les administrateurs, les savants, les agriculteurs, les manufacturiers et les commerçants; ceux-ci instruisent la jeunesse, ceux-là conduisent les armées; voici les philosophes qui discutent librement leurs théories, et les poëtes qui, à l'ombre des libertés publiques, chantent en paix la gloire des ancêtres et la félicité de leurs neveux. L'éloquence a retrouvé sa tribune, l'histoire ses burins, l'art peut suivre ses inspirations, et si le monarque reçoit le tribut du génie, il peut s'enorgueillir de cette couronne, car il la doit au libre choix de ceux qui la décernent. Dans cette action simultanée de toutes les intelligences, de toutes les aptitudes, l'indifférence et l'oisiveté sont d'autant plus rares et plus coupables, que chacun est responsable de la liberté de tous, et que la vigilance est le premier devoir du citoyen [1]. »

[1] Voir mes *Éléments de droit public et d'économie politique*, p. 428 et suiv., et p. 432 et suiv. de la traduction espagnole qui a été faite de cet ouvrage par M. Manuel Fuentès, avocat aux tribunaux du Pérou (Lima, 1861).

CHAPITRE XII.

LE DROIT ADMINISTRATIF.

§ I. — Le Droit administratif. — La science administrative. — L'autorité administrative. — Subdivision de l'autorité administrative. — L'administration active. — Centralisation et hiérarchie. — Avantages et inconvénients de la centralisation. — En quoi consiste la hiérarchie. — Division de l'administration active. — Agents administratifs. — Agents directs. — Agents indirects. — Division des agents indirects ou auxiliaires. — Agents auxiliaires généraux. — Agents de l'administration générale, en dehors de l'ordre administratif proprement dit. — Agents auxiliaires départementaux. — Agents auxiliaires communaux. — Agents auxiliaires coloniaux. — Inspections administratives. — Administration consultative. — Administration contentieuse. — Coup d'œil sur l'administration en Angleterre. — Administration centrale. — La Trésorerie. — Administration qui dépend de la Trésorerie. — Les comités du Conseil privé. — Le département de l'Intérieur. — Le département des Affaires étrangères. — Des Colonies. — De la Guerre. — Services ressortissant à l'administration de la guerre. — Le département de l'Inde. — L'Amirauté. — Le bureau de la loi des pauvres. — Administration locale. — Les comtés. — Les Juges de paix. — Les comtés d'Écosse. — D'Irlande. — Les paroisses. — Les bourgs. — Bourgs d'Écosse et d'Irlande. — Administration de Londres. — D'Édimbourg. — De Dublin. — Appréciation générale de l'organisation administrative anglaise. — Coup d'œil sur l'organisation administrative dans les États-Unis de l'Amérique du Nord. — L'Union. — Les États de l'Union. — Caractères généraux de l'organisation administrative aux États-Unis. — Organisation de chaque État. — Le Comté américain. — La Commune américaine. — Les magistrats communaux américains. — Responsabilité des agents administratifs aux États-Unis. — Coup d'œil général sur l'administration en Russie. — L'Empereur. — Divisions administratives locales. — Les municipalités. — Autorités de la police. — Coup d'œil sur l'administration en Turquie. — Caractère des institutions de la Turquie. — Administration locale. — Les gouvernements généraux. — Les provinces. — Les districts et les communes. — Finances de la Turquie. — La propriété en Turquie. — Les étrangers en Turquie. — Les capitulations et les traités. — Poids et mesures. — Monnaies.

— Routes et voies de communication diverses. — Chemins de fer. — Phares. Télégraphie électrique. — Postes. — Hatti-Shérif du 3 novembre 1839. — Hatti-Humaïoum du 18 février 1856. — Organisation administrative de la Belgique. — Provinces. — Gouverneurs. — Conseil provincial. — Députation permanente. — Commissaires du roi. — Cantons. — Communes. — Conseil municipal. — Collége du bourgmestre et des échevins. — Autorité centrale. — Résumé de l'organisation administrative de la Hollande. — Provinces. — États provinciaux. — États députés. — Députation permanente. — Commissaires du roi. — Arrondissements ou districts. — Communes. — Conseil communal. — Bourgmestre et échevins. — Conseil d'État. — Ministres. — Défense physique. — Résumé général de l'organisation administrative en Espagne. — Divisions administratives. — Provinces. — Le gouverneur civil. — Le Conseil de la province. — La Députation provinciale. — Les *Partidos*.— Les communes. — L'alcade.— Les *Tenientes* de l'alcade. — L'*Ayuntamiento*. — Les ministres. — Les sous-secrétaires d'État. — Ordres royaux. — Le Conseil royal. — Conseils administratifs. — Résumé sommaire de l'organisation administrative en Prusse. — La Province. — L'*Ober-Praesident*. — La Diète provinciale, ou *Lantag*. — Le district de régence. — Le conseil de régence et le Président de régence. — Le Cercle. — L'assemblée du Cercle et le comité du Cercle. — Le Landrath. — La Commune. — Le Conseil municipal. — Le Corps municipal. — Les Commissions ou députations. — Résumé sommaire de l'organisation administrative en Autriche. — Le lieutenant de l'Empereur. — Les Diètes provinciales. — Les Comités. — La Diète de Hongrie. — Conseils de Cercles et de districts. — Les Communes. — Les Ministres. — Le Conseil d'État. — La Commune italienne. — Le Camerlingue. — § II. Lois administratives. — Lois relatives à l'industrie agricole. — Alignement. — Voirie. — Grande voirie. — Petite voirie. — Chasse. — Dessèchement des marais. — Expropriation pour cause d'utilité publique. — Mines, minières et carrières. — Pêche. — Police rurale. — Régime des bois et forêts. — Régime des eaux. — Lois relatives à l'industrie manufacturière. — L'apprentissage. — Lois qui protègent les manufactures. — Lois qui restreignent la liberté de l'industrie manufacturière ou commerciale dans l'intérêt de la fortune, de l'honneur ou de la vie des citoyens. — Dans un intérêt d'ordre et d'humanité. — Dans l'intérêt de la morale publique.— Dans l'intérêt de la salubrité publique.— Dans l'intérêt de l'ordre social. — Dans un intérêt fiscal. — Les brevets d'invention. — Lois concernant la fortune publique. — Domaine de l'État. — Domaine public. — L'impôt. — Impôts directs et indirects. — Charges de l'État. — Dette publique. — Dettes courantes ou ordinaires de l'État. — Dette flottante. — Dette viagère. — Rémunération des fonctions publiques. — Comptabilité.

§ I.

Le Droit administratif. — Le *Droit administratif* est l'ensemble des règles par lesquelles sont régis les droits des particuliers dans leur rencontre avec l'action administrative. Il

gouverne les droits respectifs et les obligations mutuelles de l'administration et des administrés.

Ses sources sont les lois, les décrets, les arrêtés du gouvernement, ordonnances royales et règlements d'administration publique.

A l'étude de ces sources le publiciste et l'homme d'État doivent ajouter la connaissance des dispositions du droit civil et privé qui se réfèrent au droit administratif, et des lois criminelles, dans leurs rapports avec ce droit. Bien souvent, en effet, les codes de lois civiles contiennent des règles qui renvoient à des lois spéciales, sur des matières dans lesquelles l'administration publique est appelée à intervenir d'une manière essentielle et habituelle; qui consacrent le pouvoir conféré à l'administration de rendre des règlements généraux, particuliers et locaux; qui fondent la tutelle du gouvernement sur les communes ou établissements publics, et exigent, pour certains cas, des autorisations émanant de l'administration; qui chargent l'autorité administrative de pourvoir à la conservation du domaine public, etc., etc. En matière criminelle, même, les codes de lois répressives ont des sanctions pénales pour les infractions aux actes de l'autorité administrative; ils garantissent l'indépendance de cette autorité et le respect qui lui est dû; ils répriment les abus de pouvoir de la part de ses agents; ils appellent, parfois, le concours de l'autorité administrative pour l'exécution des sentences judiciaires, et chargent même, dans certaines circonstances, les fonctionnaires et agents de l'administration de fonctions relatives à la marche de l'instruction criminelle.

La *Science administrative*, qu'il ne faut pas confondre avec le *Droit administratif*, est la connaissance du mécanisme et de l'agencement des services publics, de la hiérarchie, de l'organisation intérieure et des principes relatifs à l'organisation. Elle comprend, de plus, les sciences accessoires qui forment le véritable administrateur et le préparent aux vues d'amélioration.

L'étude du *Droit administratif* comprend celle des organes de l'*autorité administrative* et celle des *lois administratives*.

L'autorité administrative. — L'*autorité administrative*

pourvoit par l'exécution des lois d'intérêt général à la sûreté de l'État, au maintien de l'ordre public et à la satisfaction de tous les autres besoins de la société. Elle diffère de l'autorité législative, en ce que les prescriptions du législateur sont *générales* et *permanentes*, tandis que celles qui émanent de l'autorité administrative sont empreintes d'un caractère la plupart du temps *local* et essentiellement *variable*. Toutefois ces deux autorités ont ceci de commun, que les actes qui émanent d'elles portent l'empreinte du commandement.

Subdivision de l'autorité administrative. — Trois mots résument les fonctions des autorités administratives : *Agir*, *Consulter*, *Délibérer*. D'où la division de l'administration en administration *Active*, *Consultative*, *Contentieuse*.

L'administration active. — L'administration ACTIVE est celle qui est chargée de fournir l'exécution de la loi, ou de prescrire des mesures d'utilité publique. Elle a deux caractères essentiels : l'*Unité* et la *Responsabilité*. L'administration ACTIVE doit tenir compte des temps, des lieux et des circonstances qui peuvent modifier à l'infini l'intensité des besoins à satisfaire et l'opportunité de la satisfaction. Son initiative doit être très-large; les innombrables éventualités qui peuvent se présenter dans l'application des principes généraux posés par le législateur, doivent trouver, en effet, dans l'autorité chargée de la mise en pratique, une complète indépendance d'action. L'autorité administrative a tant de nuances d'intérêts à combiner avec le grand intérêt de la chose commune, qui doit toujours prévaloir, que nul ne saurait être admis à se plaindre de l'indépendance de l'administration.

Centralisation et Hiérarchie. — L'organisation administrative repose sur la *Centralisation* et la *Hiérarchie*.

Base de l'organisation administrative, la *Centralisation* consiste dans la subordination des administrateurs *locaux* à l'autorité *centrale;* laquelle autorité *centrale* étend ses bras sur les diverses fractions du pays, et soumet la nation à une direction unique, qui part du centre pour rayonner jusqu'aux extrémités les plus reculées.

Avantages et inconvénients de la centralisation. — La *Centralisation* s'étend ou se resserre selon le génie des peuples, leurs mœurs, leurs traditions historiques, leur situation géographique même. Elle anime les nations qui la connaissent d'un seul esprit, d'une même pensée; elle fonde l'*unité nationale*. Mais en augmentant la responsabilité de l'autorité publique, elle voue le gouvernement aux récriminations des mécontents, et jette de la lenteur dans la marche de l'action administrative. L'absence de centralisation conduirait à l'anarchie; l'excès contraire enfanterait la servitude.

En quoi consiste la hiérarchie. — On désigne par le mot *Hiérarchie* l'enchaînement des diverses autorités descendant de l'autorité supérieure jusqu'aux autorités inférieures, par une suite de degrés, et remontant des autorités inférieures à l'autorité supérieure. Au moyen de la *Hiérarchie*, le mouvement se transmet de proche en proche, par une chaîne non interrompue d'agents successifs, jusqu'aux extrémités les plus reculées du territoire. Il n'est pas un point, si éloigné, si petit qu'il soit, où le gouvernement n'ait un représentant avec lequel il peut communiquer. Par ce moyen les regards du gouvernement restent sans cesse tendus sur le pays entier.

La *subordination* est le complément nécessaire de la *Hiérarchie;* mais elle n'entraîne pas chez les agents l'abnégation de la dignité morale. L'autorité supérieure, qui est le point de départ de l'impulsion, ne peut ordonner que dans les limites de la loi, et le subordonné, placé entre son intérêt et sa conscience, conserve la liberté de choisir.

Division de l'administration active. — Chaque pays se composant de provinces ou départements, et chaque province ou département se fractionnant ordinairement en subdivisions diverses, l'*administration active* se divise logiquement en *administration* GÉNÉRALE et en *administration* LOCALE.

Nous allons parcourir ici, à titre d'exemples, les différentes organisations administratives acceptées par le droit public de quelques États contemporains; en faisant remarquer, toutefois, que rien n'est variable comme la distribution des attributions

administratives, et la dénomination ainsi que la division des agents administratifs. Plus jaloux de formuler les principes que de faire connaître un état de choses sujet aux plus capricieuses variations, nous ne ferons l'exposition qu'on va lire que pour mieux mettre en lumière les principes qu'on peut en dégager.

Agents administratifs. — Le principe de l'administration active étant l'*unité*, en France [1], pour chaque branche des services publics, à chaque degré de la hiérarchie administrative, *un seul agent* centralise la direction et la responsabilité. Il est assisté de plusieurs agents en sous-ordre.

Parmi les agents administratifs on distingue entre les AGENTS DIRECTS et les AGENTS INDIRECTS OU AUXILIAIRES.

Agents directs. — Les *agents directs* sont les véritables *fonctionnaires*. Ils sont tous placés sous l'autorité du chef de l'État, et sont rattachés entre eux par les liens d'une forte hiérarchie. Les *agents directs* sont officiellement connus du public pour avoir caractère et autorité vis-à-vis de toutes personnes; ils servent d'intermédiaire obligé entre les administrés et l'autorité centrale.

L'empereur étant le chef de l'État, la série des *agents directs* comprend les fonctionnaires suivants :

1° Les *ministres;* administration GÉNÉRALE;

2° Les *préfets;*
3° Les *secrétaires généraux de préfecture;* } administration LOCALE.
départements;
4° Les *sous-préfets;* arrondissements;
5° Les *maires* et *adjoints;* communes;
6° Les *commissaires de police;* cantons [2];

Les MINISTRES sont les subordonnés immédiats du chef de

[1] La France servira de premier type. Nous nous rapporterons toujours à cette puissante organisation de l'administration française, qui sert de modèle à tous les peuples, et sur laquelle est calquée l'administration d'un grand nombre de nations.

[2] Remarquer que le *canton* est supérieur à la *commune*, attendu qu'un canton se compose d'une *réunion* de *communes*. Mais, dans le tableau ci-dessus, il convenait, pour suivre l'ordre hiérarchique, de placer le *commissaire de police* après le *maire*.

l'État, placés à la tête des grandes divisions de l'administration publique : divisions qui sont nommées des *départements ministériels*. On désigne aussi les ministres par la qualification de *secrétaires d'État*, parce qu'ils apposent leur contre-seing aux actes du chef du pouvoir exécutif.

Les PRÉFETS sont les subordonnés immédiats des ministres; ils occupent le premier rang de l'administration active locale. On peut les considérer sous deux points de vue : comme *chefs de l'administration active* dans chaque circonscription départementale; et comme *représentants de leur département*, envisagé comme personne morale, et ayant des intérêts à lui.

Les SECRÉTAIRES GÉNÉRAUX DE PRÉFECTURE sont des préposés légaux à la réception et à la conservation des pièces, au contre-seing des ampliations des actes administratifs et à la surveillance des employés.

Les SOUS-PRÉFETS sont les subordonnés immédiats des préfets, leurs intermédiaires officiels avec les maires. Ils sont placés à la tête de la division territoriale appelée *arrondissement*, pour procurer l'exécution des lois, décrets, règlements, arrêtés et instructions de ceux des agents de l'autorité administrative que l'organisation place au-dessus d'eux. Ils servent plus particulièrement d'agents de transmission, d'information et de surveillance.

Les MAIRES sont les subordonnés immédiats des *sous-préfets*, les chefs de l'administration active dans chaque commune. Les ADJOINTS sont les suppléants des MAIRES.

Les COMMISSAIRES DE POLICE sont les subordonnés des MAIRES, dans l'exercice de la police municipale. Leur juridiction est essentiellement cantonale, au lieu d'être seulement communale.

Agents indirects. — Les *agents indirects* ou *auxiliaires* de l'administration, sont des agents placés auprès des *fonctionnaires* ou *agents directs*, et sous leurs ordres, pour préparer et faciliter leur travail. A la différence des *agents directs*, qui ont un caractère public, une notoriété officielle, et qui sont responsables vis-à-vis du public, les *agents indirects* n'ont ni caractère

officiel, ni responsabilité : ils ne sont que des instruments nécessaires, indispensables à la marche de l'administration. Comme leur rôle est de *concourir indirectement* à l'exercice des fonctions que remplissent les agents directs, et comme ils sont nécessairement subordonnés à ces agents directs dont ils sont les auxiliaires, on les désigne sous le nom d'*employés*.

Division des agents indirects ou auxiliaires.—Les agents *indirects* ou *auxiliaires* se divisent en :

1° AGENTS GÉNÉRAUX;

2° AGENTS DÉPARTEMENTAUX;

3° AGENTS COMMUNAUX;

4° AGENTS COLONIAUX.

1° Agents auxiliaires généraux. — Les *agents auxiliaires généraux* sont ceux qui se trouvent attachés *aux agents directs de l'administration générale.* Ils font partie, soit des *administrations centrales des divers ministères*[1], soit des *diverses administrations générales dont le centre est dans la capitale*, et *qui sont représentées dans les départements.*

C'est ainsi que le ministère des finances possède dans son service, indépendamment de l'administration centrale de ses bureaux, les administrations financières suivantes :

1° *L'enregistrement, le timbre et les domaines;*

2° *Les contributions directes;*

[1] Chaque administration centrale de ministère comprend habituellement un secrétaire général, des chefs de division, des chefs de bureau, des employés désignés, selon la nature de leur emploi, sous les divers noms de rédacteurs, commis principaux, commis d'ordre, expéditionnaires, surnuméraires. Dans certains ministères les chefs de division prennent le nom de directeurs; dans d'autres il existe simultanément des directeurs et des chefs de division. Dans ce cas les directeurs sont au-dessus des chefs de division. Les secrétaires-généraux, directeurs et chefs de division sont les seuls employés qui travaillent directement avec leur ministre. Ils sont nommés directement par le chef de l'État. Tous les autres employés sont à la nomination et à la révocation des ministres. Dans certains ministères, indépendamment des surnuméraires, il y a des *attachés*, c'est-à-dire des aspirants aux fonctions d'agent direct de l'administration. On peut consulter, sur les détails de cette organisation, l'excellent ouvrage de M. Cabantous, intitulé : *Répétitions écrites sur le Droit public et administratif*, édit. 1867. — Voir aussi le *Cours de Droit administratif* de M. Macarel, et les si populaires *Études administratives* de M. Vivien.

3° *Les contributions indirectes et les douanes;*

4° *Les tabacs;*

5° *Les postes;*

6° *Les forêts;*

7° *La caisse d'amortissement et celle des dépôts et consignations.*

L'employé placé à la tête de chacune de ces administrations financières porte le titre de *directeur* ou de *directeur général.* L'organisation centrale de ces administrations est fondée sur les mêmes bases que l'organisation centrale des ministères. Indépendamment du service central il y a un service départemental, dont les agents portent différents noms.

Les agents départementaux de l'administration générale des finances sont :

Dans chaque DÉPARTEMENT, *le trésorier-payeur-général* [1].

Dans chaque ARRONDISSEMENT, *le receveur particulier des finances.*

Dans chaque RESSORT DE PERCEPTION, *le percepteur des contributions directes* [2].

L'*enregistrement*, le *timbre* et les *domaines*, les *contributions directes*, les *contributions indirectes* et les *douanes*, ont pour chacune de ces administrations financières un directeur par département.

Chaque *manufacture impériale de tabacs* a un directeur. Il y a un directeur des *postes* par département; et, pour les *forêts*, un *conservateur* pour *chaque ressort de conservation* [3].

Les ministères de l'*instruction publique*, des *travaux publics*, de *l'agriculture et du commerce*, de l'*intérieur*, de la *maison de l'empereur*, de la *guerre*, de la *marine*, ont aussi, à côté de leur service central, un service départemental *général.*

[1] Auparavant appelé le *receveur général.*

[2] Ces agents départementaux exécutent les ordres de l'administration générale des finances, et correspondent avec elle. Voir CABANTOUS, *lib. cit.* p. 160.

[3] Toutes les administrations financières ont cela de commun, qu'à leur entrée se trouve placé un surnumérariat basé sur le concours, ou sur un examen préalable. Il y a une *école spéciale* pour l'administration des forêts.

1° MINISTÈRE DE L'INSTRUCTION PUBLIQUE. — Dans chaque *académie*, un *recteur;* chaque *faculté*, un *doyen*; chaque *école spéciale*, un *directeur;* chaque *lycée*, un *proviseur;* chaque *collége*, un *principal*.

2° MINISTÈRE DES TRAVAUX PUBLICS, DE L'AGRICULTURE ET DU COMMERCE. — *Ponts et chaussées*. Dans chaque *département*, un *ingénieur en chef*, avec plus ou moins d'*ingénieurs ordinaires;* des *conducteurs*, *piqueurs*, *cantonniers*.

Mines. Dans chaque arrondissement de mines, un *ingénieur en chef*, des *ingénieurs ordinaires*, et des *garde-mines* [1].

3° MINISTÈRE DE L'INTÉRIEUR. — *Administration générale des lignes télégraphiques*. Direction générale, au ministère de l'intérieur. Dans les *départements*, il y a des *directeurs divisionnaires*, des *directeurs de station*, et des *employés secondaires* plus ou moins nombreux.

4° MINISTÈRE DE LA MAISON DE L'EMPEREUR. — *Administration des haras*. Direction générale au ministère de la maison de l'empereur. Des directeurs, dans les départements où il y a des dépôts d'étalons, avec un nombre plus ou moins grand d'employés secondaires [2].

5° MINISTÈRE DE LA GUERRE. — *Administration générale et centrale de l'armée de terre*, au ministère de la guerre. Dans *chaque division militaire*, un *intendant divisionnaire*, avec plus ou moins de *sous-intendants* et de *sous-intendants adjoints*.

Le corps de l'intendance a sous ses ordres les officiers des divers services administratifs de l'armée, tels que les vivres, les hôpitaux militaires, etc.

[1] Les ingénieurs des ponts et chaussées et des mines se recrutent parmi les élèves sortis de l'École polytechnique. Il y a, de plus, une École des ponts et chaussées et une École des mines. Les agents secondaires se recrutent par voie d'examens préalables.

[2] Remarquer que, dans toutes ces administrations générales, les employés supérieurs sont à la nomination et à la révocation du chef de l'État, et que les employés secondaires sont nommés et révoqués par le ministre.

6° MINISTÈRE DE LA MARINE. — *Administration générale et centrale de l'armée de mer*, au ministère de la marine.

Dans chaque *arrondissement maritime*, un *préfet maritime*. Chaque *arrondissement* comprend plusieurs *sous-arrondissements*, et chaque *sous-arrondissement* plusieurs *quartiers*.

Les préfets maritimes ont sous leurs ordres un nombre plus ou moins grand de *commissaires de la marine*.

Le *commissariat de la marine* embrasse des *commissaires-généraux*, des *commissaires*, *commissaires-adjoints*, *sous-commissaires*, *aides-commissaires*, *élèves-commissaires*, des *commis de marine* et des *écrivains*.

1° AGENTS DE L'ADMINISTRATION GÉNÉRALE, EN DEHORS DE L'ORDRE ADMINISTRATIF PROPREMENT DIT. — Indépendamment des agents *directs* et *indirects* ou *auxiliaires* de l'*administration générale*, il y a un certain nombre d'agents, se rattachant à divers ministères, qui n'appartiennent pas, par la nature de leurs attributions, à l'ordre administratif proprement dit : ce sont les membres du clergé des divers cultes (*ministère de la justice et des cultes*) ; les magistrats de l'ordre judiciaire (*id.*) ; les professeurs qui, dans les facultés, les écoles supérieures ou spéciales et les lycées, enseignent au nom, aux frais et sous la surveillance de l'État (*ministère de l'instruction publique*) ; les chefs de l'armée de terre et de mer (*ministères de la guerre et de la marine*) ; enfin les agents extérieurs du ministère des affaires étrangères, qui ont la haute mission de représenter la nation elle-même vis-à-vis des puissances étrangères près desquelles ils sont accrédités.

2° AGENTS AUXILIAIRES DÉPARTEMENTAUX. — Les agents auxiliaires départementaux sont principalement les *employés des bureaux de préfecture et de sous-préfecture*, qui sont nommés et révoqués par le préfet. Ils sont rétribués sur les frais d'administration alloués aux préfets et sous-préfets.

3° AGENTS AUXILIAIRES COMMUNAUX. — Quant aux *agents auxiliaires communaux*, ce sont, indépendamment des commis attachés aux bureaux des mairies, tous les employés dont le caractère est *municipal*, et dont le traitement est payé sur les fonds communaux.

4° AGENTS AUXILIAIRES COLONIAUX. — Chaque colonie est régie par un *gouverneur* ayant près de lui un *ordonnateur* et un *directeur de l'intérieur* [1].

Il convient de résumer ces détails généraux et présentés comme un simple aperçu, dans un tableau synoptique.

[1] Voir l'ouvrage de CABANTOUS et celui de MACAREL.

ADMINISTRATION ACTIVE [1]

Dont l'objet est l'exécution de la loi et l'utilité publique.

UNITÉ. — CENTRALISATION. — HIÉRARCHIE.

ADMINISTRATION GÉNÉRALE.

Agents directs généraux. *Fonctionnaires. — Caractère officiel. — Initiative. — Responsabilité.*	Agents auxiliaires généraux. *Employés. Pas d'initiative, pas de responsabilité.*	
	ADMINISTRATION CENTRALE.	DÉPARTEMENTS.
1° MINISTRE D'ÉTAT. (A pour attribution de présider aux rapports mutuels des grands pouvoirs publics.)	*Organisation intérieure des Ministères.* (Secrétaire général, Directeurs, Chefs de division, Chefs de bureau, Sous-Chefs, Commis principaux, Commis d'ordre, Rédacteurs, Expéditionnaires, Surnuméraires, Attachés).	1° PAS d'agents départementaux pour le Ministère d'Etat.
2° AFFAIRES ÉTRANGÈRES.		2° PAS d'agents départementaux pour le Ministère des Affaires étrangères.
3° JUSTICE ET CULTES.		3° PAS d'agents départementaux pour la Justice et les Cultes.
4° INTÉRIEUR.	4° Direction générale des lignes télégraphiques.	4° *Intérieur* : Directeurs divisionnaires, Directeurs de station (lignes télégraphiques).
5° FINANCES. — *Administrations financières* : 1° Enregistrement, timbre et domaines; 2° Contributions directes; 3° Contributions indirectes et douanes; 4° Tabacs; 5° Postes; 6° Forêts; 7° Caisse d'amortissement; dépôts et consignations.	5° Directions générales.	5° Directeurs locaux ou conservateurs. Trésoriers payeurs généraux, Receveurs particuliers, Percepteurs.
6° GUERRE.	6° Administration générale et centrale de l'armée de terre.	6° Intendants divisionnaires, dans chaque division militaire; Sous-intendants; Sous-intendants adjoints.
7° MARINE ET COLONIES.	7° Administration générale et centrale de l'armée de mer.	7° Dans chaque arrondissement maritime, un préfet maritime. Des Commissaires généraux; Commissaires; Commissaires-adjoints; Aides-commissaires; Elèves-commissaires; Commis de marine; Ecrivains.
8° INSTRUCTION PUBLIQUE.	8° Directions centrales.	8° Dans chaque Académie, un Recteur. — Facultés : Doyens. — Ecoles spéciales : Directeurs. — Lycées : Proviseurs. — Colléges : Principaux.
9° AGRICULTURE, COMMERCE ET TRAVAUX PUBLICS.	9° Ponts et Chaussées (direction générale). 9° Mines (direction générale).	9° Dans chaque département, un ingénieur en chef; des ingénieurs ordinaires; des conducteurs, piqueurs, cantonniers. 9° Dans chaque arrondissement, un ingénieur en chef; des ingénieurs ordinaires; des garde-mines.
10° MAISON DE L'EMPEREUR. (Administre la liste civile et la dotation de la couronne... Service des Beaux-Arts; des Archives impériales; des Bâtiments civils; des Théâtres; de la Légion d'honneur; des Haras.	10° Directions générales.	10° Pour les haras, un directeur dans chaque département où il y a un dépôt d'étalons.

[1] Sont en dehors de l'ordre administratif proprement dit, les agents appartenant au clergé, à la magistrature, au professorat et les agents extérieurs du ministère des Affaires étrangères.

ADMINISTRATION LOCALE.

Agents directs locaux. *Fonctionnaires. — Caractère officiel. — Initiative. — Responsabilité.*	Agents auxiliaires locaux. *Employés. Pas d'initiative, pas de responsabilité.*
1° DÉPARTEMENTS. Préfets. — Secrétaires généraux de préfecture.....	Les employés des bureaux de préfectures.
2° ARRONDISSEMENTS. Sous-Préfets.....	Les employés des bureaux de sous-préfectures.
3° COMMUNES. Maires et Adjoints.	Les commis attachés aux bureaux des mairies, et tous les employés dont le caractère est municipal.
4° CANTONS. Commissaires de police.....	Des secrétaires, commis et agents secondaires.
5° COLONIES. Gouverneurs..... (Le gouverneur de la colonie a près de lui un *ordonnateur* et un *directeur de l'intérieur*.	Des employés de bureaux. (Les bureaux sont analogues à ceux des préfectures... Chaque commune a des bureaux analogues à ceux des mairies métropolitaines).

Inspection administrative. — Mais il ne suffit pas que l'administration active ait des agents directs responsables, et des agents indirects ou auxiliaires. Pour que la *responsabilité* ne soit pas illusoire, il convient que l'administration active soit *surveillée*, et que des agents d'inspection et de surveillance soient répandus sur tout le territoire. Ces agents auxiliaires de surveillance et de contrôle ont la mission de se transporter *périodiquement* ou *accidentellement* sur tous les points du territoire soumis à leur vérification. Leur ensemble constitue le *corps de l'inspection administrative*, corps considérable par le nombre de ses agents, et dont les ramifications sont non moins étendues que celles des agents auxiliaires de l'administration active.

Voici un aperçu général des inspections diverses qui se rattachent à chacune des branches de l'administration active.

INSPECTIONS.

I. MINISTÈRE D'ÉTAT, et AFFAIRES ÉTRANGÈRES, pas d'inspections.

II. MINISTÈRE DE LA JUSTICE ET DES CULTES — *Pour l'administration des cultes :* Inspecteurs généraux des travaux ordinaires ou extraordinaires aux édifices diocésains.

III. Intérieur. — *Prisons, Établissements de bienfaisance, Asiles d'aliénés :* Inspecteurs généraux. — *Lignes télégraphiques :* Inspecteurs généraux et locaux. — *Préfectures* : Conseillers d'État chargés de les inspecter.

IV. Finances. — Inspecteurs généraux et inspecteurs de tous degrés, chargés de *vérifier tous les services financiers* ainsi que la *gestion* et *la caisse des comptables...*

Chaque administration financière a, en outre, des corps d'inspection qui lui sont propres, et dont les membres portent le titre *d'inspecteurs, sous-inspecteurs, vérificateurs, contrôleurs....*

V. Guerre. — *Services administratifs :* Inspecteurs généraux (Vivres, hôpitaux, etc...).

VI. Marine. — *Services administratifs* : Inspecteurs de la marine. — *Constructions navales* : Inspecteurs généraux.

VII. Instruction publique. — *Enseignement supérieur, Enseignement secondaire, Enseignement primaire* : Inspecteurs généraux, Inspecteurs d'Académie.

VIII. Agriculture, Commerce et Travaux publics. — *Agriculture, Écoles vétérinaires, Écoles d'arts et métiers* : Inspecteurs généraux. — *Ponts-et-Chaussées, Mines* : Inspecteurs généraux, divisés en deux classes...

Chemins de fer (surveillance de l'exploitation commerciale, et contrôle de la gestion financière), Inspecteurs généraux.

IX. Maison de l'Empereur. — *Beaux-Arts, Monuments historiques, Bâtiments civils, Haras* : Inspecteurs généraux...

Administration consultative. — L'*Administration consultative* est celle qui est placée auprès de chacun des degrés de l'administration *active*, pour l'éclairer de ses avis. C'est, en effet, une sage mesure, de mettre à côté de l'*action* le *conseil*. En France c'est la loi du 28 pluviôse an VIII qui a, pour la première fois, séparé d'une manière nette et précise la *délibération* de l'*action*. Elle a fondé l'*action* sur l'*unité* et la *délibération* sur le *nombre*. Ainsi donc, de même *qu'un seul* fonctionnaire dirige l'action à ses divers degrés, *un* ou *plusieurs corps*, parallèlement à lui, pourvoient à la délibération qui prépare, éclaire ou contrôle ses actes. Mais, en général, les décisions des

corps consultatifs ne lient pas l'administration active, qui conserve toujours son indépendance.

Par rapport aux *agents directs auprès desquels ils sont placés*, les conseils administratifs sont : *généraux*, *départementaux*, *communaux* et *coloniaux*.

Par rapport à *la nature de leurs attributions*, les conseils administratifs ou bien *ne sont chargés exclusivement que de donner des avis;* ou bien *ont la gestion de certains intérêts;* ou bien *ont la mission de répartir les charges publiques ou les fruits communs*; ou bien *prennent part au jugement du contentieux administratif.*

Le tableau suivant exposera l'ensemble de l'administration consultative, en France.

CONSEILS ADMINISTRATIFS.

COLLECTIVITÉ. — (Ils ne lient pas les agents de l'administration active.)

Auprès des Agents généraux.

I. EMPEREUR. — Conseil des ministres; Conseil privé; Conseil d'État; Conseil des maréchaux.

II. MINISTÈRE DE LA JUSTICE ET DES CULTES. — Conseil d'administration de la justice; Conseil du sceau des titres; Conseil d'administration des cultes.

III. MINISTÈRE DE L'INTÉRIEUR. — Conseil supérieur des directeurs généraux du ministère; Conseil des inspecteurs généraux des établissements de bienfaisance, des prisons et des asiles d'aliénés; Commission consultative de l'administration des lignes télégraphiques.

IV. MINISTÈRE DES FINANCES. — Les conseils d'administration des différentes régies financières; la Commission des monnaies.

V. MINISTÈRE DE LA GUERRE. — Le Comité central de tous les directeurs de l'administration centrale; les Comités spéciaux de l'infanterie, la cavalerie, l'artillerie, les fortifications, l'administration, l'état-major, la gendarmerie; le Conseil de santé.

VI. MINISTÈRE DE LA MARINE ET DES COLONIES. — Conseil d'amirauté; Conseils des travaux de la marine; Comité consultatif des colonies...

VII. Ministère de l'Instruction publique. — Conseil impérial de l'Instruction publique.

VIII. Ministère de l'Agriculture, du Commerce et des Travaux publics. — Conseil général de l'agriculture ; Conseil général des manufactures ; Conseil général du commerce ; Conseil supérieur du commerce, de l'agriculture et de l'industrie ; Conseil général des Ponts-et-Chaussées ; Conseil général des mines ; Comité consultatif des chemins de fer.

IX. Ministère de la Maison de l'Empereur. — Conseil de la Maison de l'Empereur ; Conseil des bâtiments civils ; Conseil supérieur des haras ; Conseil consultatif des haras.

Indépendamment de tous ces corps consultatifs, les ministres peuvent consulter les conseils placés auprès des agents locaux, et même les différents corps savants constitués, tels que l'Institut impérial de France, l'Académie de médecine, les Facultés, les Conseils d'hygiène et de salubrité, etc., etc...

Auprès des Agents locaux.

Ressort d'académie. — Auprès du Recteur : — Conseil académique.

Département. — Préfet. — Conseil général[1] ; Conseil de préfecture ; Conseil de révision (pour le recrutement de l'armée);... Conseil départemental de l'Instruction publique.

Arrondissement. — Sous-Préfet. — Conseil d'arrondissement[2] ; Chambre d'Agriculture.

Circonscription commerciale ou industrielle. — Chambre de commerce ; Chambre consultative des arts et manufactures.

Commune. — Maire. — Conseil municipal ; Commission administrative des hospices ; Bureau de bienfaisance ; Conseils de fabrique ou d'administration des paroisses.

Colonies. — Gouverneur. — *Grandes colonies :* Conseils généraux ;

[1-2] Il faut remarquer, cependant, que le *Conseil général* et le *Conseil d'arrondissement* ne sont les conseils ni du préfet, ni du sous-préfet. La mission du conseil général est plutôt de délibérer sur les intérêts du département considéré comme personne morale ; et celle du conseil d'arrondissement de répartir l'impôt direct entre les communes et de délibérer sur les délibérations des conseils municipaux en matière d'impôts.

Conseils privés, ou d'administration (analogues aux Conseils de préfecture...) ; Conseils municipaux. — *Petites Colonies :* Conseils privés, ou d'administration; Conseils municipaux.

Conseils exclusivement consultatifs. — Conseil des ministres ; Conseil d'État; Conseil d'administration de la justice; Conseil d'administration des cultes; tous les conseils des ministères de l'intérieur, du commerce, de l'agriculture et des travaux publics ; tous les comités de la guerre; tous les conseils du ministère de la marine; les conseils d'administration des régies financières ; le conseil des bâtiments civils; les conseils des haras ; les conseils de la Maison de l'Empereur ; les Chambres de commerce ; les Chambres des arts et manufactures ; les Chambres d'agriculture.

Conseils de Gestion. — Commissions administratives des hospices ; Bureaux de bienfaisance ; Conseils de fabrique.

Conseils de Répartition.— Conseils généraux de département; Conseils d'arrondissement; Conseils municipaux.

Conseils Contentieux. — Conseil d'État; Conseil impérial de l'Instruction publique ; Conseil du sceau des titres ; Commission des monnaies; Conseils de Préfecture ; Conseils académiques ; Conseils départementaux d'instruction publique; Conseils de révision pour le recrutement de l'armée; Conseils privés des colonies.

Ces différents conseils, désignés comme *Conseils contentieux*, se rattachent à l'*Administration contentieuse*.

Administration contentieuse. — L'*Administration contentieuse* est celle qui juge les questions d'*intérêt privé* qui se lient à l'action de l'administration active. Le *contentieux administratif* se compose de toutes les réclamations fondées sur la violation des *obligations* imposées à l'administration par les lois et règlements qui la régissent, ou par les contrats qu'elle souscrit. Il naît de l'exercice du pouvoir exécutif touchant à un *droit acquis*. Que si l'acte administratif ne blessait que des *intérêts*, les réclamations étant purement administratives ne relèveraient pas de la juridiction contentieuse.

Cette dernière juridiction appartient tantôt à des conseils institués dans ce but, tantôt aux administrateurs eux-mêmes. On nomme *tribunaux administratifs* les autorités *collectives* ou

individuelles chargées par la loi de statuer sur le contentieux de l'administration. La juridiction administrative n'est point un démembrement de la juridiction judiciaire; elle a une origine, une existence et une nature parfaitement distinctes et indépendantes; elle présente une organisation complète, et exerce des attributions qui lui sont exclusivement propres.

Les tribunaux administratifs sont ou GÉNÉRAUX, c'est-à-dire compétents pour connaître de matières très-nombreuses et très-variées; ou SPÉCIAUX, c'est-à-dire qui ne connaissent que d'un ordre déterminé de matières. Sont juges GÉNÉRAUX du contentieux : le Conseil d'État, les Conseils de préfecture, les ministres, les préfets; sont juges SPÉCIAUX : les Conseils de révision, le Conseil impérial de l'instruction publique, la Cour des comptes., etc., etc.

Coup d'œil sur l'administration en Angleterre. — Rien ne ressemble moins à l'organisation de l'administration française que celle de l'administration en Angleterre. Ce qui caractérise surtout cette administration, c'est l'absence presque absolue de centralisation, et l'initiative très-large laissée à l'action collective ou individuelle des citoyens. L'intervention des autorités publiques y est à peu près nulle, et les citoyens gèrent personnellement leurs intérêts communs. A l'exception de certains services financiers, les administrations publiques n'ont aucun agent dans les provinces. Aucune administration n'a de représentants locaux; l'autorité gouvernementale est à peine représentée. La hiérarchie étant inconnue chez les Anglais, chaque agent est libre de faire ce que bon lui semble, mais en acceptant la responsabilité de tous ses actes; enfin, les agents locaux ne reçoivent, *en général*, aucun traitement.

Ainsi donc : *pas de centralisation, pas de hiérarchie, pas de traitements; initiative absolue accordée à l'action individuelle ou collective des citoyens; intervention très-restreinte de l'autorité publique.*

Administration centrale. — L'administration CENTRALE, dont le siége est à Londres, se compose des administrations publiques suivantes :

1° La TRÉSORERIE;

2° Les COMITÉS DU COMMERCE et de L'ÉDUCATION du Conseil privé;

3° Le *département de* L'INTÉRIEUR;

4° Le *département des* AFFAIRES ÉTRANGÈRES;

5° Le *département des* COLONIES;

6° Le *département de* LA GUERRE;

7° Le *département de* L'INDE;

8° L'AMIRAUTÉ;

9° Le BUREAU DE LA LOI DES PAUVRES.

Ajoutez à cette nomenclature quelques autres administrations secondaires plus ou moins rattachées à ces départements, et dirigées par des fonctionnaires spéciaux qui exercent, en fait, une autorité à peu près indépendante : l'*administration des postes*, par exemple; la *commission des travaux publics*.

1° La Trésorerie. — La *Trésorerie* est l'*administration des finances*. Cette administration est confiée à deux fonctionnaires qui portent le titre : l'un, de *premier lord de la Trésorerie*, et l'autre, de *chancelier de l'Échiquier*. Mais ces deux fonctions peuvent aussi se trouver réunies dans les mêmes mains. Le service de la *Trésorerie* est divisé de la manière qui suit :

TRÉSORERIE.

PREMIER LORD DE LA TRÉSORERIE. — (Habituellement c'est le premier ministre. Il se réserve le *traitement des questions politiques.*)

TROIS LORDS DE LA TRÉSORERIE; DEUX SECRÉTAIRES; UN SECRÉTAIRE ADJOINT.

CHANCELIER DE L'ÉCHIQUIER. — (S'occupe plus spécialement des *questions d'affaires; prépare le budget; dirige l'administration financière du pays.*)

Cinq Divisions :

1re DIVISION. — *Un commis principal.* — *Des commis de divers grades.*

Questions financières générales; monnaie; échiquier; paiement des dépenses; banque; commission de prêts pour les travaux publics; com-

mission de réduction pour la dette nationale ; office des auditeurs ; pensions civiles ; révision générale des comptes.

2e Division. — *Un commis principal. — Commis de divers grades.*

(Les fonctions de *commis principal* sont remplies par *l'auditeur de la liste civile.*) Affaires relatives à la liste civile ; services de l'armée et de la marine ; forêts ; travaux publics ; éducation ; corporations municipales.

3e Division. — *Un commis principal. — Commis de divers grades.*

Questions relatives aux frais de justice et de poursuites criminelles ; aux prisons ; aux appointements des juges.

4e Division. — *Un commis principal. — Commis de divers grades.*

Questions relatives aux revenus (autres que les forêts) ; aux télégraphes ; aux paquebots du service postal.

5e Division. — *Un commis principal. — Commis de divers grades.*

Correspondance avec tous les autres départements publics ; questions financières concernant particulièrement un ou plusieurs de ces départements.

En dehors des cinq divisions, quelques services supplémentaires :
Le service parlementaire.
Le service d'enregistrement et de copie.
Le département du *Sollicitor.*

Administrations qui dépendent de la Trésorerie :

1° L'échiquier. — *Un contrôleur général inamovible. — Un contrôleur assistant ; un certain nombre de commis.*

Émission des *bons de l'échiquier.* — Garde des coins de monnaies. — Vérification des poids et mesures. — L'office de l'échiquier inscrit au compte de chaque administration les sommes votées par le parlement ; il examine si les dépenses effectuées n'excèdent pas les crédits ouverts au budget.

2° L'office du Payeur général.

Centralisation des divers paiements civils entre les mains du payeur général.

Le payeur général a un compte pour chaque service administratif, comme un banquier a un compte pour chaque client [1].

[1] L'armée est payée par l'intermédiaire des payeurs de régiments ; la marine a des payeurs spéciaux ; il y a aussi, en ce qui concerne les services civils, le

3° L'OFFICE POUR LA RÉDUCTION DE LA DETTE NATIONALE. — *Sept commissaires; un secrétaire; un contrôleur.*

Mesures à prendre pour assurer la réduction de la dette nationale.

4° L'OFFICE DE LA MONNAIE ROYALE. — *Un maître; un contrôleur; vingt agents spéciaux.*

Fabrication des monnaies et des coins; change des lingots; fixation du titre.

5° L'OFFICE D'AUDITION DES COMPTES. — *Un président; six commissaires; des inspecteurs; des examinateurs.*

Examen des comptes présentés par les comptables des divers services.

Rapport présenté à la Trésorerie, sur chaque compte pour lequel les sommes dépensées excéderaient les crédits ouverts.

La Trésorerie doit, à une époque déterminée, soumettre ce rapport et les documents qui le concernent à la Chambre des communes.

6° L'OFFICE DES FOURNITURES. — *Un contrôleur; un gardien; plusieurs clercs.*

Cet office spécial centralise le service de toutes les impressions, gravures, lithographies, etc., fournies ou exécutées pour une administration publique.

7° L'OFFICE DES PRÊTS POUR TRAVAUX PUBLICS. — *Un président; un vice-président; quatorze commissaires; un secrétaire; des clercs; deux sollicitors.*

Réception et examen des demandes faites pour obtenir les avances accordées par le gouvernement au moyen d'une émission des bons de l'échiquier, en vue de l'exécution de travaux d'utilité générale.

Détermination de la quotité et des conditions du prêt.

8° L'OFFICE DES TRAVAUX ET BATIMENTS PUBLICS. — *Un premier commis* (qui fait souvent partie du cabinet); *cinq commissaires* (qui sont trois principaux secrétaires d'État, le président et le vice-président du commerce); *un secrétaire; un secrétaire-adjoint; quinze commis.* — Cet office s'occupe des travaux publics sur les propriétés de la couronne, telles que châteaux, parcs, jardins, bois et forêts [1].

[1] Les autres travaux publics sont, en effet, généralement exécutés en dehors de toute intervention gouvernementale.

payeur des services civils d'Écosse; le trésorier de la reine et le lord trésorier résidant à Édimbourg.

9° L'OFFICE GÉNÉRAL DES POSTES. — Le *post-master général* (fonctionnaire politique); *un secrétaire de l'office*; *deux secrétaires-adjoints.*

L'État a le monopole des postes en Angleterre, comme en France.

Le maître-général des postes exerce en fait une autorité à peu près indépendante; il fait partie du cabinet.

Une manufacture spéciale est chargée de la confection des timbres-poste.

10° L'ADMINISTRATION DES DOUANES. — *Un président; un vice-président; trois commissaires; un secrétaire et un secrétaire-adjoint.*

Les droits de douane forment le plus important des revenus de l'État.

L'administration des douanes constitue l'un des principaux services placés sous l'autorité de la Trésorerie.

11° L'OFFICE DU REVENU INTÉRIEUR. — *Un président; un vice-président; des commissaires; des secrétaires du bureau; un surveillant général; un sollicitor; le receveur général; des inspecteurs; des comptables; des surveillants examinateurs; des archivistes; des collecteurs.*

Le revenu intérieur se décompose en plusieurs branches : L'*accise* (ou impôt de consommation frappant certains produits); le *timbre*; l'*impôt foncier;* l'impôt nommé *Assessed taxes* (ou impôt sur les maisons habitées, les domestiques, les voitures, les chevaux et les mulets, les chiens, les armoiries, la poudre pour les cheveux); l'*impôt* sur le revenu et la propriété.

12° L'OFFICE DES DOMAINES. — *Deux commissaires.*

Administration du revenu des bois, forêts et terres de la Couronne.

2° **Les comités du commerce et de l'éducation du Conseil privé.** — *Comité du commerce.* — L'administration du commerce ne forme qu'un *comité du Conseil privé*, du moins en droit; mais en réalité elle constitue une sorte de *ministère distinct* et *indépendant* de ce conseil.

Les fonctionnaires de ce comité sont : *un président* (véritable ministre); *un vice-président*, remplissant les fonctions dévolues aux sous-secrétaires d'État; *deux secrétaires adjoints; un archiviste bibliothécaire; soixante-dix commis* de diverses classes.

Le comité ou bureau du commerce comprend neuf services ou bureaux :

1° Service général. — Relations entre le gouvernement et le commerce du pays. — Réclamations des commerçants, et défense de leurs intérêts. — Affaires relatives à la législation commerciale et industrielle. — Contrôle des unions artistiques. — Examen des comptes des compagnies par actions. — Quarantaines et questions de salubrité publique. Questions agricoles. — Correspondance avec la Trésorerie pour les questions relatives aux tarifs de douanes; avec les affaires étrangères, pour la protection du commerce britannique, et pour les traités de pêche et de commerce, etc.

2° Marine marchande. — Questions relatives à la construction et à l'entretien des phares; à l'administration du fonds de la marine marchande; à la surveillance des vaisseaux et steamers; à l'administration des biens des marins morts à l'étranger; à l'examen des officiers et capitaines des vaisseaux marchands; au pilotage; à l'attribution des épaves; à l'entretien et à la surveillance de certains ports; à la réglementation des bureaux maritimes locaux; à la distribution des récompenses pour faits de sauvetage; à la correspondance concernant les marins déserteurs ou indigents.

3° Chemins de fer. — Le bureau des chemins de fer est chargé de recevoir les projets des bills à présenter au parlement concernant les lignes projetées; les plans de changements à apporter aux lignes déjà concédées; de donner un avis au parlement sur ces projets et sur les dissolutions des compagnies; de faire des enquêtes et des rapports sur les demandes de concessions.

Trois inspecteurs sont chargés, sous les ordres du bureau, d'inspecter les lignes nouvelles avant qu'elles soient ouvertes à la circulation; de faire des enquêtes sur les accidents survenus; de surveiller l'exécution des actes du parlement et de veiller à l'observation des tarifs, ainsi qu'au bon entretien du matériel.

4° Statistique. Le bureau de la statistique est chargé de rassembler et de publier les documents statistiques suivants : les rapports mensuels sur le commerce et la navigation du Royaume-Uni; l'état annuel du commerce et de la navigation du Royaume-Uni avec les pays étrangers; les statistiques diverses du Royaume-Uni pour les quinze dernières années; l'état du commerce et de la navigation des colonies anglaises et des pays étrangers. Ce service fournit, en outre, aux autres

services du bureau du commerce tous les renseignements statistiques dont ils peuvent avoir besoin.

5° Céréales. — Service chargé de recueillir toutes les informations relatives aux prix des céréales, et de publier les mercuriales.

Ce service est dirigé par *un contrôleur*.

6° Département météorologique. — Ce service est chargé de réunir les observations météorologiques faites dans toutes les parties du monde, et d'en publier les résultats. Il reçoit les observations faites par les capitaines de vaisseaux marchands; il envoie des instruments scientifiques dans les divers ports du royaume et aux capitaines de vaisseaux marchands, ainsi qu'à certains particuliers; il donne aux navigateurs les avis qu'il croit utiles, quant à la probabilité de l'approche d'une tempête, ou de tout autre danger.

7° Enregistrement des marins. — Service chargé d'enregistrer tous les marins employés à bord des vaisseaux anglais; de fournir au public tous les renseignements nécessaires sur la situation des hommes faisant partie des équipages des vaisseaux de commerce.

(*Un archiviste général; un archiviste assistant; cinquante commis.*)

8° Enregistrement des dessins. — Service chargé d'enregistrer les dessins industriels et de délivrer les certificats prescrits par la loi. Le public est admis, en payant un faible droit, à venir y prendre connaissance des dessins et modèles déposés.

(*Un archiviste; un archiviste adjoint; trois commis.*)

9° Enregistrement des compagnies par actions. — Service chargé d'enregistrer, préalablement à toute publication, le nom des membres qui composent toute compagnie comprenant plus de vingt personnes, et certains autres renseignements indiqués par la loi.

(*Un archiviste; quatre commis.*)

Comité de l'éducation. — Le comité du Conseil privé *pour l'éducation*, constitue le département de l'instruction publique. Ce comité est chargé de propager l'*instruction primaire*, en venant en aide à l'initiative individuelle ou collective des citoyens. Quant à l'instruction *secondaire* ou *supérieure*, le gouvernement n'intervient d'aucune manière dans les questions qui la concernent. Le *comité de l'éducation* concourt à la propagation de l'*instruction primaire* en allouant des subventions,

qui sont destinées soit à favoriser l'établissement et la construction de nouvelles écoles, soit à subvenir à l'entretien d'écoles déjà existantes. Mais en Angleterre, dans ce pays d'initiative individuelle, le gouvernement ne prend jamais sur lui de créer aucun établissement d'instruction, pas même des écoles primaires.

Le *comité de l'éducation* est chargé d'examiner et d'approuver les plans des nouvelles constructions d'écoles subventionnées; il exerce un droit de contrôle sur les écoles placées sous l'autorité de l'amirauté, et sur les écoles construites par les administrateurs de la loi des pauvres; enfin il a dans ses attributions le *département des sciences et des arts*, département spécial chargé d'encourager la formation des écoles d'art industriel, de les faire inspecter, de leur donner des instructions et de leur fournir à prix réduit des modèles et dessins, achetés en grand nombre à des fournisseurs spéciaux.

Le *comité de l'éducation* a pour président de droit le lord-président du Conseil privé; mais l'autorité appartient de fait au vice-président du comité. Le nombre des membres du comité est fixé à neuf; il y a, de plus, un secrétaire, deux secrétaires-adjoints, des inspecteurs et cinquante-six employés de divers grades. Le *département des sciences et arts* est dirigé par un secrétaire, assisté de vingt employés de différents grades, et de plusieurs inspecteurs.

3° **Le département de l'intérieur**. — L'administration du *département de l'intérieur* est confiée à l'un des principaux secrétaires d'État, qui a au-dessous de lui deux sous-secrétaires d'État, un clerc en chef et vingt-quatre clercs et employés de divers grades. Le secrétaire d'État chargé du département de l'intérieur est, indépendamment des attributions spéciales de son ministère, chargé de *contre-signer* les actes royaux portant nomination des grands officiers de l'État, des juges, des pairs, des baronnets, autorisation de changement de nom, *dénization* des étrangers, concession de brevets d'invention, etc., etc.

Le secrétaire d'État chargé du département de l'intérieur est

investi, de plus, de certaines attributions particulières quant au cérémonial de la cour. C'est ainsi qu'il est chargé de notifier officiellement au lord-maire de Londres et au lord-lieutenant d'Irlande, les naissances, mariages et décès des membres de la famille royale, ainsi que les déclarations de paix et de guerre, la conclusion des traités, etc. C'est lui qui convoque les membres du cabinet au palais royal, au moment de l'accouchement de la reine; c'est lui qui transmet au roi les adresses qui lui sont remises par les personnes qui ont le droit de présenter des adresses, et qui sont en nombre très-limité. Il est, de plein droit, commissaire du bureau de l'Inde, de la loi des pauvres, des travaux publics, du bureau de commerce, membre du comité pour l'éducation, gardien du Musée britannique, etc.

Ce fonctionnaire, dont les attributions correspondent à celles du ministre d'État et du ministre de l'intérieur, en France, même à celles du ministre de l'instruction publique et du ministre de la justice, préside à deux sortes de services, dirigés les uns par l'office central, les autres par des offices spéciaux et séparés. Le tableau suivant résume les services compris dans le département de l'intérieur.

DÉPARTEMENT DE L'INTÉRIEUR.

Office central.

Police générale. — Nomination des juges des cours de police; réception des rapports des juges de police; police préventive; nomination des commissaires et agents de police de Londres; formation des districts de police; police des étrangers; police secrète, arrestation des criminels d'État et des étrangers réclamés par les pays avec lesquels l'Angleterre a conclu des traités d'extradition.

Service général des prisons. — Approbation des plans de construction des nouveaux bâtiments; approbation des règlements relatifs à la discipline intérieure des prisons; toutes les questions de grâce et de commutation de peine; surveillance des condamnés.

Salubrité. — Mesures générales relative à la santé; surveillance de la loi sur les logements communs, les égouts, les constructions dans la métropole; approbation des taxes d'enterrement; autorisation d'inhumer

à Saint-Paul et à Westminster; surveillance générale des foires et marchés; enquêtes sur la mortalité.

UNIVERSITÉ DE LONDRES. — Approbation des règlements arrêtés par le chancelier de l'Université de Londres pour l'obtention des grades de bachelier ès-arts, maître ès-arts, bachelier en loi, docteur en loi, bachelier en médecine, docteur en médecine; approbation des statuts du collége des chirurgiens.

Offices spéciaux et séparés.

1° BUREAU D'ENREGISTREMENT DES SOCIÉTÉS DE SECOURS MUTUELS. — (*Un archiviste; quatre commis,*)

Enregistrement des sociétés de secours mutuels. Contrôle exercé sur ces sociétés.

2° BUREAU D'ENREGISTREMENT GÉNÉRAL DES NAISSANCES, MARIAGES, DÉCÈS. — *Un archiviste général; un clerc en chef; six surintendants; deux inspecteurs et quarante-quatre clercs de divers grades.*

Centralisation des documents adressés à ce bureau par les officiers locaux.

3° OFFICE DES DÎMES, CLÔTURES ET COPYHOLDS. — (*Trois commissaires; treize commissaires adjoints; vingt clercs.*

Règlement des questions relatives aux dîmes et à leur conversion en sommes d'argent; aux sommes à payer aux propriétaires de manoirs par les *copyholders* qui veulent devenir francs-tenanciers; aux moyens de faciliter le partage, la clôture et l'amélioration des terrains soumis à des droits communaux. Examen des demandes de prêts pour le drainage.

4° BUREAU DE L'ACTE SUR LE GOUVERNEMENT LOCAL. — *Un secrétaire; deux inspecteurs; un clerc en chef; trois clercs.*

Examen des questions relatives au gouvernement local, qui doivent, aux termes de l'acte de 1858, être soumises au secrétaire d'État de l'intérieur.

Le département de l'intérieur a plusieurs agents extérieurs, tels que les quatre *inspecteurs* et les seize *sous-inspecteurs des manufactures*, chargés de surveiller le travail des enfants, d'examiner les machines dangereuses, et d'adresser au secrétaire d'État des rapports sur les accidents; les douze *inspecteurs des*

mines; les trois *inspecteurs des prisons ; l'inspecteur des écoles de réforme ;* les trois *inspecteurs d'anatomie* et les quatre *inspecteurs de la police des bourgs et comtés.*

4° **Le département des affaires étrangères.** — Le *département des affaires étrangères*, ou *foreign-office*, est chargé des relations internationales, de la négociation des traités et de la direction du personnel diplomatique et consulaire [1]. L'organisation de ce département diffère peu de celle du ministère des affaires étrangères de France. La direction du service est confiée à l'un des principaux secrétaires d'État de la couronne, assisté de deux sous-secrétaires d'État, d'un sous-secrétaire d'État adjoint, d'un commis en chef et d'un certain nombre de commis.

5° **Le département des colonies.** — Placé sous la direction d'un principal secrétaire d'État, assisté de trois sous-secrétaires d'État, le *département des colonies* [2] est principalement chargé des questions relatives aux services de l'armée et des fortifications, à l'examen des mesures gouvernementales concernant les colonies, enfin à la réception des présentations faites par les gouverneurs locaux pour la nomination aux emplois dont le traitement dépasse 2,500 francs. — Le service de l'émigration constitue un bureau spécial. Le Conseil privé

[1] L'Angleterre est représentée dans les pays étrangers par des agents diplomatiques de quatre grades différents : 1° Des *ambassadeurs ;* 2° des *envoyés extraordinaires* et *ministres plénipotentiaires* de deux classes ; 3° des *ministres résidents ;* 4° des *chargés d'affaires.* — C'est peut-être le cas de rappeler ici la protection sérieuse et efficace que la diplomatie anglaise accorde partout à ses nationaux. Les actes de la plus grande vigueur lui sont familiers à cet effet.

[2] M. de Franqueville fait observer, avec raison, que le développement prodigieux des colonies anglaises et leur prospérité merveilleuse sont un des faits les plus frappants de notre époque. « Le grand principe de l'Angleterre dans la fondation de ses colonies, disait M. Gladstone, est la multiplication de la race anglaise pour la propagation de ses institutions. Vous rassemblez un certain nombre d'hommes libres destinés à fonder un État indépendant dans un autre hémisphère, à l'aide d'institutions analogues aux vôtres. Cet État se développe par le principe d'accroissement qui est en lui, protégé, comme il le sera, par votre pouvoir, contre toute agression étrangère ; et ainsi, avec le temps, se propageront votre langue, vos mœurs, vos institutions, votre religion, jusqu'aux extrémités de la terre... »

est aussi appelé à intervenir dans les affaires coloniales, car les actes royaux sur cette matière doivent être rendus par le roi *en conseil*.

6° **Le département de la guerre**. — Le *département de la guerre* est confié à un secrétaire d'État, chargé de toutes les questions politiques et financières relatives à l'armée. Le secrétaire d'État de la guerre prépare le budget des services qu'il dirige, surveille les dépenses et s'occupe spécialement de protéger les sujets civils contre les militaires. Il a sous ses ordres tous les officiers en demi-solde et les sous-officiers retraités; il dirige le service des prisons militaires, des hôpitaux et du personnel des médecins et chirurgiens; il contrôle la gestion financière des payeurs des régiments, qui ne peuvent être nommés qu'avec son approbation; il doit approuver préalablement tout mouvement de troupes ordonné par le commandant en chef [1].

Services ressortissant à l'administration de la guerre :

1° Département des *fortifications*.
2° Service des *plans*, et département topographique.
3° Direction général du *service médical*.
4° Surintendance des *pensionnaires*.
5° Département du *Chapelain général*.
6° *Équipements et approvisionnements*.
7° Direction des *Contrats et marchés*.
8° *Commissariat général en chef*.
9° *Comptabilité générale*.
10° Département du *sollicitor*.

7° **Le département de l'Inde**. — Comme le *département des colonies*, le *département de l'Inde* est chargé principalement des questions qui concernent les services de l'armée et des fortifications, et l'examen des mesures de gouvernement relatives à ce vaste empire asiatique. Ce département est dirigé par un secrétaire d'État, assisté de deux sous-secrétaires d'État, et d'un conseil de quinze membres. Le secrétaire d'État des

[1] C'est le commandant en chef de l'armée qui exerce, au nom du roi, le commandement en chef de toutes les troupes du royaume.

Indes propose au roi la nomination du gouverneur général et des gouverneurs placés à la tête des cinq présidences; il nomme directement les titulaires de différents autres emplois *locaux*.

8° **Amirauté**. — *L'Amirauté*, ou *bureau d'Amirauté*, est un service chargé de l'administration de la marine.

Voici quelle est la composition de ce bureau :

1° Le premier lord de l'Amirauté, qui dirige toute l'administration de la marine; il nomme et commissionne directement tous les officiers de la flotte, à l'exception des contre-amiraux, vice-amiraux et amiraux, qui sont nommés par le roi, sur la proposition du premier ministre.

2° Cinq lords (dits *Junior lords*), dont quatre lords de mer, un lord civil.

3° Un premier secrétaire, un second secrétaire.

4° Un clerc en chef.

5° Quarante-sept clercs de diverses classes.

6° Cinq services, à la tête de chacun desquels se trouve un des cinq *Junior lords*.

1er Service. — Questions relatives au personnel, au mouvement et à la distribution de la flotte, aux navires étrangers.

2e Service. — Constructions navales, inspection des vaisseaux, inspection des machines et appareils.

3e Service. — Troupes navales, artillerie, surveillance des côtes, hydrographie.

4e Approvisionnements, marchés, transports; service médical, hôpitaux, pensions.

5e Service dirigé par le lord civil. — Comptabilité, arsenaux, écoles navales, service religieux.

6e Cinq bureaux spéciaux, chargés de la direction de certaines parties du service, et placés, chacun d'eux, plus particulièrement sous le contrôle et la direction de l'un des cinq *Junior lords*, et sous l'autorité immédiate d'un officier supérieur.

I. Bureau du contrôleur de la marine. — Matériel, constructions navales, armements, arsenaux.

II. Bureau du garde général des magasins. — Surveillance des magasins et approvisionnements de la marine.

III. Bureau du Comptable général des dépenses. — Toutes les questions de comptabilité.

IV. Bureau du Contrôleur général des approvisionnements et transports. — Marchés d'approvisionnements de nourriture, transports maritimes, fret dès vaisseaux.

V. Bureau du directeur général du département médical. — Service des hôpitaux, service de santé.

9° **Bureau de la loi des pauvres**. — L'autorité centrale chargée de l'administration de la taxe des pauvres est exercée par le *bureau de la loi des pauvres*, qui se compose d'un président, véritable ministre, faisant généralement partie du cabinet, et seul responsable devant le parlement; de quatre commissaires, au nom desquels il agit, mais dont les fonctions sont à peu près nominales, et qui sont : le *premier lord de la Trésorerie*, le *lord de la bourse privée*, le *chancelier de l'échiquier* et le *lord président du conseil*.

Ce bureau comprend aussi deux secrétaires, deux secrétaires-adjoints et un certain nombre de commis. Les commissaires ont le pouvoir de faire des règlements pour les distributions de secours, de guider et de contrôler les agents locaux de la taxe des pauvres; ils fixent les pouvoirs des administrateurs, le mode de leur élection, les devoirs qu'ils ont à remplir, le nombre, les listes, les appointements et la durée des fonctions des agents des paroisses et des unions (ou *réunions de paroisses*). Ils peuvent enfin grouper un certain nombre d'unions en districts, pour la reddition des comptes, qui sont examinés par des auditeurs dont ils fixent le traitement.

Telle est, à peu près, l'organisation de l'administration centrale de l'Angleterre.

Administration locale. — L'étude de l'organisation de l'administration *locale* du Royaume-Uni justifiera cette proposition, déjà formulée, que la Grande-Bretagne est le pays de la décentralisation.

Le royaume est divisé en *comtés*, en *paroisses* et en *bourgs*.

Aucun lien n'existe, en fait, entre le pouvoir central et les pouvoirs locaux. S'il arrive parfois que les autorités locales doivent prendre l'avis d'un secrétaire d'État, elles n'en conservent pas moins leur complète indépendance d'action. Le parlement lui-même évite d'intervenir directement dans les questions qui intéressent l'administration locale. Il se borne à signaler à l'attention des autorités des comtés, des paroisses ou des bourgs, les mesures qui lui paraissent utiles, mais il se garde presque toujours d'en imposer l'application uniforme. Les localités restent absolument maîtresses d'appliquer la mesure recommandée, ou de n'en tenir aucun compte; et lorsqu'elles l'ont adoptée, elles peuvent toujours revenir sur cette adoption, lorsque les résultats ne leur ont pas semblé satisfaisants. Cette indépendance absolue des autorités locales trouve cependant une limite dans le droit réservé au parlement de faire des enquêtes sur tous les sujets; dans le droit de pétition aux Chambres; dans la liberté de réunion; dans la faculté laissée aux citoyens de ne pas réélire les fonctionnaires dont ils auraient à se plaindre; dans la responsabilité complète de tous les agents, qui peuvent *toujours* être poursuivis, sans aucune autorisation préalable, à raison d'actes accomplis dans l'exercice de leurs fonctions; et dans la liberté de la presse, qui permet de signaler tous les abus [1].

Les comtés. — L'Angleterre proprement dite est divisée

[1] Il est bon de se rappeler qu'en France, sous l'empire des institutions actuelles, le Corps législatif ne peut délibérer que sur des projets qui lui sont exclusivement présentés par le gouvernement; que le droit de pétition ne s'exerce qu'auprès de l'empereur, pour les recours gracieux, et auprès du Sénat, au point de vue de la constitutionnalité des actes du gouvernement; que l'article 291 du code pénal défend les associations de plus de vingt personnes, quel que soit le but qu'elles se proposent, et les soumet à l'obligation d'obtenir l'agrément du gouvernement et de satisfaire aux conditions qu'il plaira à l'autorité publique de leur imposer; que les fonctionnaires généraux et locaux sont nommés par l'empereur, ou par les ministres et préfets, en son nom; qu'en vertu de l'art. 75 de la constitution du 22 frimaire an VIII, les agents du gouvernement ne peuvent être poursuivis pour des faits relatifs à leurs fonctions, qu'en vertu d'une autorisation donnée par le Conseil d'État; qu'enfin une législation exceptionnelle et sévère pèse sur les manifestations de la pensée par la presse.

en quarante comtés; l'Écosse en trente-trois comtés; l'Irlande en trente-deux comtés.

Les autorités du comté d'Angleterre sont :

1° Le Haut-Shériff.
2° Le Lord Lieutenant.
3° Le Gardien des Rôles.
4° Les Juges de Paix.
5° Le Greffier de Paix.
6° Le Trésorier de Comté.
7° Les Coroners.
8° Le Haut-Constable.
9° Un certain nombre d'agents spéciaux.

Les *Juges de paix* sont les officiers les plus importants et même les véritables administrateurs du comté.

Le *Haut-shériff* est nommé, pour un an seulement, par le roi [1], sur une liste dressée par les juges de paix. Ses fonctions sont gratuites, et comme sa position entraîne de grandes dépenses, le choix ne s'arrête généralement que sur de riches propriétaires.

Représentant du souverain dans le comté, le *Haut-shériff* est chargé de poursuivre l'exécution des jugements et des sentences capitales prononcées par les cours d'assises; il dresse la liste du jury et convoque les jurés pour les sessions; il garde les prisonniers, traîtres et félons; il accompagne les juges des cours supérieures dans les tournées d'assises et leur fournit une escorte suffisante; il préside aux élections qui ont lieu pendant la durée de ses fonctions; il fait opérer par ses agents les arrestations pour dettes; il est le gardien des biens de la couronne; il veille au maintien de la paix, et il a le droit de requérir, pour l'assister, toute personne âgée de plus de 25 ans, à l'exception des pairs. Le *Haut-shériff* nomme un ou plusieurs *sous-shériffs*, qui le remplacent en cas de besoin, et un ou plusieurs *baillis*, plus particulièrement chargés de l'exécution des

[1] Le *Haut-shériff* du comté de Cornwall est nommé par le prince de Galles; et celui du comté de Middlesex est élu par les habitants de la Cité de Londres.

jugements. Il n'intervient point dans les questions administratives.

Le *Lord lieutenant*, qui est, après le *Haut-shériff*, le premier magistrat du comté, est nommé par le roi. Ses fonctions sont à vie, mais révocables. Il ne reçoit aucun traitement. Chef de la *milice* et de la *magistrature*, il est chargé de maintenir la paix et de faire les présentations au lord haut-chancelier, pour la nomination des magistrats. Il nomme, pour l'assister, des *vice-présidents*, qui remplissent les fonctions d'officiers de la milice.

Le *Gardien des rôles* garde les archives du comté et nomme le *Greffier de paix*[1]. Les fonctions de *gardien des rôles* peuvent être réunies à celles de lord lieutenant.

Les Juges de paix. — Les *Juges de paix* ont des attributions judiciaires et administratives. Leur dénomination vient de ce qu'ils sont chargés, eux aussi, de *conserver la paix*, c'est-à-dire de faire respecter l'ordre public. Ils sont nommés par le lord haut-chancelier, sur la présentation du lord lieutenant de comté. Leur nombre est illimité; leurs fonctions sont gratuites; ils sont choisis parmi les propriétaires fonciers possédant un revenu annuel de 2,500 francs au moins. Ils peuvent être révoqués par le roi dans certains cas prévus, mais ce droit de révocation est rarement exercé. Leurs fonctions cessent de plein droit lorsque le roi vient à mourir, mais le nouveau roi les confirme presque toujours.

Les *Juges de paix* exercent leurs fonctions tantôt seuls, tantôt réunis à un certain nombre de leurs collègues.

Les *Juges de paix* réunis tiennent trois espèces de sessions :

Sessions générales.

GÉNÉRALES EXTRAORDINAIRES. — Ces sessions se tiennent en tout temps sur la convocation du *shériff*, ou la demande de deux juges. Elles sont tenues par trois juges au moins.

TRIMESTRIELLES. — Les sessions *trimestrielles* se tiennent *de plein droit* tous les trois mois...

[1] Le Greffier de paix du comté de Durham est nommé par l'évêque.

Réunis en assemblées générales, les *Juges de paix* exercent une autorité considérable. Ils ont une compétence *judiciaire* et *administrative*.

MATIÈRES CRIMINELLES. — Jugement de tous crimes et délits, sauf les cas de meurtres, de trahison ou de félonie, emportant la peine de la transportation à vie [1].

MATIÈRES ADMINISTRATIVES. — Vote des taxes locales; contrôle des dépenses; décision sur les réclamations en matière d'impôts.

Sessions spéciales.

Dans les sessions spéciales les *Juges de paix* s'occupent d'objets particuliers : c'est ainsi qu'ils nomment dans ces sessions les inspecteurs des poids et mesures, les surveillants des routes; qu'ils y donnent l'autorisation d'ouvrir des tavernes, etc., etc...

On appelle de leurs décisions aux *sessions trimestrielles*....

Petites Sessions.

Un ou deux *Juges de paix* tiennent les petites sessions. Ils y jugent les petits délits, tels que rixe, ivrognerie, etc.; ils connaissent des différends entre maîtres et ouvriers...

Le caractère de cette juridiction des *Juges de paix* anglais mérite d'arrêter l'attention. Les fonctions étant gratuites, leur nombre étant illimité, et cette magistrature se recrutant dans les rangs des propriétaires fonciers, l'autorité dans le comté se trouve donc placée entre les mains de la classe éclairée, sans qu'il soit besoin de recourir à l'intervention gouvernementale. Ces magistrats étant, d'ailleurs, les plus forts contribuables, se trouvent le plus directement intéressés à ménager les ressources du pays et à ne pas établir d'impôts excessifs. Remarquons enfin, à l'occasion de cette magistrature, que la séparation si observée en France entre les autorités administrative et judiciaire, n'existe point en Angleterre, puisque les *Juges de paix* anglais sont administrateurs en même temps que magis-

[1] En Angleterre les *Juges de paix* sont à la fois officiers de police judiciaire juges : ils instruisent et condamnent.

trats. Remarquons aussi que dans ce pays où la discussion du budget doit commencer par la Chambre des communes, c'est-à-dire par la Chambre élective, ce sont des *Juges de paix*, nommés par le roi, qui votent les taxes du comté.

Le *Greffier de paix* est le secrétaire de l'assemblée des *Juges de paix*; c'est lui qui tient les écritures et exécute les décisions prises en session.

Le *Trésorier du comté* est nommé par les *Juges de paix*; il est chargé de la comptabilité du budget du comté; chaque année il soumet les comptes à l'assemblée des *Juges de paix*, qui nomme une commission pour vérifier les écritures du comptable et faire son rapport à l'assemblée générale.

Les *Coroners* sont des officiers de police judiciaire nommés par les francs-tenanciers, ou propriétaires qui composent la cour du comté. Les attributions des *Coroners* consistent particulièrement à faire des enquêtes en cas de mort violente ou accidentelle, en cas de naufrage, etc. On nomme ordinairement quatre *Coroners* dans chaque comté.

Le *Haut-constable*, assisté de *constables secondaires*, n'est plus employé actuellement qu'à former les listes électorales et les listes du jury, à recouvrer les taxes et à recruter la milice. Il est nommé, ainsi que les constables secondaires, par les *Juges de paix* réunis en assemblée spéciale [1].

Deux comtés, appelés duchés, le Lancashire et le duché de Cornwall, ont une administration qui diffère des comtés ordinaires. Les revenus du Lancashire sont la propriété particulière du souverain; ceux du duché de Cornwall appartiennent au prince de Galles. L'administration du Lancashire est confiée à un chancelier, fonctionnaire politique, à un vice-chancelier, à un conseil de six membres qui gère les revenus du duché, à un attorney [2] général, à un receveur général et à un auditeur.

[1] Il ne faut pas confondre ces magistrats avec les constables qui sont chargés de la police.

[2] En général les *Attorneys* sont des avoués, chargés de suivre les affaires et d'en préparer la procédure. L'*Attorney général* est un magistrat chargé de poursuivre les criminels.

Le duché de Cornwall est gouverné par le prince de Galles, assisté d'un chancelier, d'un Attorney général, d'un receveur, d'un auditeur et d'un conseil de six membres.

L'administration du comté d'Angleterre comprend :

Les Prisons. — Les comtés sont tenus d'établir et d'entretenir des prisons, pour les individus condamnés à des peines correctionnelles...

La Police. — La police des comtés est administrée par les *Juges de paix* réunis en sessions trimestrielles... Les agents sont nommés par le constable en chef de la police, qui, lui, est nommé par les *Juges de paix*...

Les Ponts. — Les comtés sont chargés des travaux de construction et d'entretien des ponts et de leurs abords. Les agents chargés de ce service sont les inspecteurs des ponts, nommés par les *Juges de paix*...

L'assistance publique. — Les comtés sont tenus de construire et d'entretenir des asiles d'aliénés. Les fonctionnaires en sont nommés par les *Juges de paix*. — L'enterrement des indigents est aussi à la charge des comtés.

Les poids et mesures. — Les frais d'entretien des modèles de poids et mesures, dont les originaux sont déposés à l'échiquier, et le traitement des inspecteurs chargés de poinçonner tous les poids et mesures employés dans le comté, sont à la charge du comté.

La milice. — Les comtés doivent payer pour les dépenses des locaux affectés aux dépôts des armes et du matériel de la milice.

Les finances. — Il a été déjà dit que ce sont les *Juges de paix* qui établissent, dans leurs sessions trimestrielles, le budget du comté, votent la taxe à percevoir, indiquent la part afférente à chaque paroisse ou chaque bourg, et jugent toutes les réclamations contre les impositions...

Comtés d'Écosse. — Les comtés d'Écosse diffèrent, quant à l'administration, sous certains rapports, des comtés d'Angleterre.

Les autorités de ces comtés sont :

Un *Lord lieutenant*, qui a droit de préséance sur le *Shériff*.

Un *Shériff*, nommé par le roi, et choisi parmi les avocats

ayant exercé pendant trois ans. Ce *Shériff* est investi d'attributions politiques et judiciaires; il est le représentant de la couronne, maintient la paix publique, veille à l'exécution des lois, dresse les listes du jury, et juge lui-même certaines causes civiles et criminelles.

Un *Vice-shériff*, qui remplace au besoin le *Shériff*.

Des *Commissaires de subsides*, qui remplissent les fonctions attribuées, en Angleterre, aux *Juges de paix* réunis en sessions trimestrielles. Enfin certains fonctionnaires spéciaux chargés des diverses branches de l'administration du comté.

Ces divers services sont les routes et ponts, les prisons, les asiles d'aliénés, la police, la milice, les poids et mesures et les taxes du comté.

Comtés d'Irlande.—L'administration des comtés irlandais est, elle aussi, différente de celle des comtés anglais et écossais. Les principales autorités sont le *Lord lieutenant* et le *Shériff*, magistrats investis des mêmes attributions qu'en Angleterre. Les *Juges de paix*, choisis parmi les propriétaires fonciers, et dont les fonctions sont gratuites, n'interviennent que rarement dans les affaires administratives, et ne se réunissent en petites sessions et en sessions trimestrielles, que pour rendre la justice.

En Irlande, l'autorité administrative dans le comté appartient de fait au *jury*, et à la *session de présentation*.

Il y a deux sortes de jury : le *petit jury*, uniquement chargé du jugement des causes civiles et criminelles; et le *grand jury*, remplissant les fonctions de jury d'accusation en même temps que de cour d'administration. Le *grand jury* tient, annuellement, deux sessions, sous la présidence du *Juge de circuit*. Ses premières séances sont consacrées à l'administration; les dernières, au jugement des affaires criminelles. Les jurés sont choisis parmi les francs-tenanciers ayant un revenu de 1,250 francs; la liste en est dressée pour chaque session par le *Shériff*, qui fait les convocations.

Les *sessions de présentation* se composent de tous les juges de paix et d'un certain nombre de contribuables, qui varie suivant les comtés. Ces *sessions* sont notamment consultées, lors-

qu'il s'agit d'approuver une dépense extraordinaire à laquelle doit subvenir le comté.

L'administration du comté d'Irlande embrasse les travaux publics, la justice et les prisons, la police, l'assistance publique, les poids et mesures, la milice et les finances.

Les paroisses. — La paroisse anglaise est une division *à la fois politique et religieuse*, dont les limites se trouvent fixées par des coutumes anciennes et immémoriales, et qui existe sur toute la surface de l'Angleterre, dans les comtés, dans les bourgs, dans les cités [1]. Le nombre des paroisses de l'Angleterre et du pays de Galles est de 14,750 environ.

Le gouvernement des affaires communes de la paroisse est confié à l'assemblée paroissiale, ou *Vestry*. Cette assemblée se compose de tous les *paroissiens*. Les *paroissiens* sont tous les habitants qui paient les taxes paroissiales, c'est-à-dire, tous les contribuables. Ceux qui ne sont point imposés sont dits *simples habitants*. Tout le pouvoir local dans la paroisse se trouve donc concentré entre les mains des *paroissiens*.

Le *Vestry* [2] se réunit sur une convocation des marguilliers et des bénéficiers, faite au moyen d'un avis affiché trois jours au moins à l'avance à la porte de l'église. Il est présidé par le bénificier, et, en son absence, par la personne que désigne l'assemblée. Il vote les taxes paroissiales; il en règle et en surveille l'emploi; il nomme les agents paroissiaux et délibère sur toutes les questions intéressant la paroisse. Tous les paroissiens ont les mêmes droits dans les votes, qui ont lieu par une simple levée de mains; mais, lorsqu'on a recours au scrutin, les contribuables imposés pour un revenu inférieur à 1,250 francs ont une voix, et ceux qui payent une taxe supérieure ont une voix de plus par 625 francs de revenu imposable, sans toutefois qu'une même personne puisse en réunir plus de six.

[1] Voir, pour de plus amples renseignements, l'intéressant ouvrage de M. de Franqueville, intitulé : les *Institutions politiques, judiciaires et administratives de l'Angleterre;* édit. Hachette, 1863.

[2] Ainsi nommé parce que ses réunions avaient lieu autrefois dans la sacristie.

Le commis du *Vestry* remplit les fonctions de secrétaire, rédige les procès-verbaux des assemblées, tient les registres de la paroisse, établit les comptes des fonds paroissiaux, examine la comptabilité des percepteurs, prépare les listes du jury, les listes des électeurs, donne avis des élections à faire, et assiste les juges dans leurs sessions. Il est nommé par le *Vestry*. Ses appointements sont payés sur le produit de la taxe des pauvres.

L'administration temporelle de l'Église, l'entretien des cimetières, la surveillance de l'éclairage et la répartition de la taxe en vue de cet objet, l'entretien des routes paroissiales, l'administration locale de l'enregistrement des naissances, mariages et décès, sont des services paroissiaux. Enfin le service de la loi des pauvres n'est pas la moins importante de toutes les branches de l'administration locale. Il a déjà été dit que l'administration de la taxe des pauvres est dirigée par un pouvoir central établi à Londres, qui correspond avec des agents résidant dans toutes les parties du royaume, et placés sous son contrôle. Quant à l'administration locale, elle est confiée pour les réunions (ou *unions*) de paroisses, au *bureau des administrateurs*, et, pour les paroisses qui ne font partie d'aucune union, à des *intendants*.

Paroisses d'Ecosse. — L'Écosse est divisée en 1,023 paroisses. Chaque paroisse est administrée par un *conseil d'église* composé, sous la présidence du ministre de la paroisse, d'un certain nombre de paroissiens membres de l'Église nationale; et par le *bureau paroissial d'administration des pauvres*. Les services paroissiaux sont : 1° *l'instruction primaire*; 2° *l'assistance publique*; 3° *l'enregistrement des naissances, mariages et décès*.

Paroisses d'Irlande. — Le nombre des paroisses d'Irlande s'élève à 2,450 environ. Dans chaque paroisse il y a un *Vestry*, comme en Angleterre. Ce *Vestry* n'a d'autres attributions que celles de nommer les marguilliers et autres agents paroissiaux, de voter les dépenses de la paroisse et de répartir les taxes. L'administration de la loi des pauvres est exercée,

sous l'autorité supérieure de cinq commissaires nommés par le gouvernement et résidant à Dublin, par des administrateurs locaux. Il est bon de remarquer qu'en Irlande les pauvres n'ont pas, comme en Angleterre, un droit absolu aux secours.

Les bourgs. — On comprend sous le nom général de *bourgs,* les localités qui ont le privilége d'être *représentées au parlement*, ou *d'être régies par des institutions indépendantes du comté.*

Il y a en Angleterre 163 bourgs *municipaux* et *parlementaires*, c'est-à-dire, envoyant des députés au parlement et régis par des institutions municipales; 39 *bourgs municipaux*, c'est-à-dire, ayant des institutions municipales, mais n'étant pas représentés au parlement; 103 *bourgs parlementaires*, c'est-à-dire, représentés au parlement, mais n'ayant pas d'institutions municipales, et étant sous la dépendance du comté, en ce qui concerne la justice; et 275 *bourgs ordinaires* : en tout 580 bourgs. On appelle *cités,* certains bourgs qui sont le siége d'un évêché, ou qui ont reçu ce titre en vertu d'une charte. Les *comtés incorporés* sont des *bourgs* qui on obtenu, en vertu de chartes particulières, les priviléges du comté. Londres, York, Chester, Bristol, Cantorbéry, etc., etc., sont au nombre des *comtés incorporés*. Les autres bourgs ne sont pas tous administrés de la même façon; les uns sont soumis à la juridiction des Cours de justice du comté; les autres ont leurs magistrats spéciaux.

L'autorité est exercée dans les bourgs par le *Maire*, les *Aldermen*, le *Conseil communal*, le *Shériff*, le *Recorder*, le *Clerc municipal*, le *Trésorier* et certaines commissions spéciales.

Le *Maire* est de droit *Juge de paix* du bourg. Il est nommé, chaque année, par les *Aldermen* et les conseillers communaux. Il doit être choisi parmi les *Aldermen*. Les *Aldermen* sont élus par le *Conseil communal;* leurs fonctions durent six ans. Les *conseillers communaux* doivent être *bourgeois* et posséder un capital déterminé, ou être imposés à la taxe des pauvres pour un revenu qui varie suivant les localités. Ils sont élus pour trois

ans par les *bourgeois*. Sont qualifiés *bourgeois*, les habitants qui résident effectivement dans le bourg depuis trois ans, et qui sont imposés à la taxe des pauvres. — Les bourgeois désignés pour remplir les fonctions de maire, d'*alderman*, de conseiller municipal, sont tenus d'accepter ces fonctions, sous peine d'amende.

Il n'y a de *Shériff* que dans les bourgs ayant les priviléges du comté ; les fonctions de cet officier sont à peu près les mêmes que celles du shériff du comté, bien que son importance soit beaucoup moins grande.

Le *Recorder* est choisi par le roi, parmi les avocats qui ont au moins cinq ans de pratique. Il a le titre de *Juge de paix* et préside les cours de sessions trimestrielles du bourg. — Quant aux *commissions spéciales*, que le *Conseil communal* choisit dans son sein, elles sont chargées de diriger, sous l'autorité de ce conseil, certaines branches de l'administration du bourg.

Les principaux services administratifs des bourgs sont : 1° l'*administration des propriétés communales ;* 2° la *justice ;* 3° les *prisons ;* 4° la *police ;* 5° les *poids et mesures ;* 6° les *asiles d'aliénés ;* 7° la *salubrité ;* 8° *certains services compris dans l'acte sur le gouvernement local ;* 9° les *finances*.

Parmi ces différents services, les uns sont à la charge des seuls bourgs qui jouissent des priviléges du comté ; les autres ne sont à la charge des bourgs qu'autant qu'ils le veulent ainsi, et qu'ils ont adopté l'acte sur le gouvernement local [1] ; quant à l'organisation intérieure de chacun de ces services, elle n'est pas la même dans tous les bourgs, mais elle varie suivant les usages locaux.

Bourgs d'Écosse et d'Irlande. — Bourgs d'Écosse. — L'administration des bourgs d'Écosse comprend les services indiqués à propos des bourgs anglais. Elle est confiée au *Prévôt*, aux *Baillis* et aux *Conseils communaux*. Les conseillers communaux sont élus par tous les citoyens inscrits sur les listes d'élections pour le parlement. Le *Prévôt* et les *Baillis* sont élus

[1] Voté par le parlement en 1858, et amendé en 1861.

annuellement par le *Conseil communal*, qui nomme également les divers agents de l'administration du bourg.

Bourgs d'Irlande [1]. — En Irlande certains bourgs jouissent, comme en Angleterre, des prérogatives du comté ; ils ont un *Shériff*, un *Coroner*, des *Juges de paix ;* ils peuvent avoir des *Juges de paix* et des *Recorders* pour présider les cours de sessions trimestrielles. Les bourgs d'Irlande ont une organisation semblable à celle des bourgs anglais. Ils ont un *Maire*, des *Aldermen* et un conseil communal chargés de la haute direction des affaires municipales et de la nomination des agents communaux. Les services du bourg sont relatifs aux mêmes objets que dans les autres parties du royaume.

Administration de Londres. — L'immense agglomération qui constitue la ville de Londres n'a pas de limites bien définies. On comprend sous le nom de *métropole*, la Cité de Londres et un certain nombre de *paroisses* environnantes groupées en sept *bourgs* métropolitains. La *Cité* de Londres est un *bourg* ayant les priviléges du *comté*, et qui, seul aujourd'hui dans toute l'Angleterre, a conservé les anciens droits corporatifs. Les autres parties de la ville n'ont aucun lien entre elles, et chaque paroisse s'administre séparément, si ce n'est pour deux services : les travaux publics et la police. De même que dans tout le royaume, l'autorité paroissiale est confiée aux marguilliers et au *Vestry* [2].

La *Cité* de Londres, qui comprend 108 paroisses, a été constituée en corporation par une série de chartes, dont la plus ancienne remonte au règne d'Édouard-le-Confesseur, et qui ont été successivement confirmées par Guillaume-le-Conquérant et par ses successeurs. L'administration de la Cité est confiée au *Lord maire* [3], aux *Aldermen* et au *Conseil communal*. Ce conseil,

[1] L'administration des bourgs irlandais est réglée par un acte de 1841, dû à l'intervention de sir Robert Peel.

[2] Consulter l'ouvrage de M. de Franqueville, déjà cité.

[3] Le maire de Londres a le titre de *lord;* il fait partie du Conseil privé, et porte avant son nom la qualité de *right honourable*. Il est lieutenant de comté, juge de paix, coroner, clerc des marchés, jaugeur des vins, mesureur des charbons de terre, des grains, du sel et des fruits, conservateur de la Tamise, de la

qui se compose du *Lord maire*, des *Aldermen* et de conseillers communaux, réunit dans ses attributions le pouvoir législatif et le pouvoir administratif. Il a une autorité absolue pour régler toutes les questions relatives à l'organisation de la *Cité*. Il vote le budget et administre les biens de la corporation ; enfin il nomme à la plupart des emplois dont la désignation n'est pas réservée aux *Aldermen*. Toute dépense supérieure à 2,500 francs doit être soumise à son approbation. Ajoutons qu'en dehors du Lord maire, des Aldermen et des conseillers communaux, il y a encore un très-grand nombre de fonctionnaires municipaux, tels que : les *Shériffs*, chargés d'assister et d'accompagner le Lord maire dans toutes les cérémonies ; le *Recorder*, qui est le conseil de la corporation, et qui préside en fait la cour du Lord maire ; le *Sergent communal*, conseil de la cité près des cours de Westminster, et chargé d'assister le *Coroner* dans les enquêtes ; le *Clerc municipal*, qui remplit les fonctions de secrétaire de la cour des *Aldermen* et du *Conseil communal ;* le *Solicitor* de *la Cité*, avoué de la corporation, chargé de poursuivre et de défendre en justice, au nom du conseil communal ; le *Remembrancer*, agent de la Cité près du parlement et de la Trésorerie, ayant mission de s'occuper des bills qui affectent la Cité d'une façon quelconque, et de faire à ce sujet un rapport au conseil communal ; le *Chambellan*, trésorier de la corporation, et particulièrement appelé à s'occuper des questions relatives aux franchises des citoyens, ainsi que des contestations entre les maîtres et les apprentis ; le *Contrôleur de la chambre*, chargé de l'examen des comptes, de la surveillance des propriétés communales et de la garde des titres.

Administration d'Édimbourg. — La ville d'Édimbourg, qui jouit des priviléges du comté, constitue une corporation municipale, administrée par un conseil communal composé du *Lord prévôt*, de six *Baillis*, du *Doyen* des *Guildes* ou cor-

Medway et de la Lea, amiral du port de Londres, et président de la Cour centrale criminelle. Dans les limites de la Cité il a un droit de préséance absolue, même sur les membres de la famille royale, le souverain excepté. Voyez l'ouvrage si intéressant de M. de Franqueville.

porations, du *délégué des métiers* et de 31 conseillers, Le *Lord prévôt* a le titre de *Lord lieutenant* et de *Juge de paix*. Le conseil se subdivise en plusieurs comités, dont chacun est plus spécialement chargé de la direction d'un service particulier.

Administration de Dublin. — Dublin est un bourg ayant rang de comté. A la tête de son administration sont un Lord maire, un conseil d'*Aldermen* et un Conseil communal. Contrairement à ce qui a lieu dans les comtés, ces autorités sont généralement chargées de toutes les questions financières.

Appréciation générale de l'organisation administrative anglaise. — Cet exposé succinct et forcément incomplet de l'organisation administrative en Angleterre [1], suffira pour justifier la proposition déjà émise, que, dans le Royaume-Uni de la Grande-Bretagne, les institutions sont loin d'être soumises au régime de l'uniformité. La centralisation, qui n'existe point dans les mœurs anglaises, y est remplacée par l'autonomie des comtés et des villes. Le pouvoir central n'agit point sur les affaires locales; et si le parlement lui-même intervient dans l'administration, il ne le fait guère qu'indirectement, par la responsabilité ministérielle et par le droit d'interpellation [2]. Au reste, si l'Angleterre est un pays

[1] M. le baron de Bulow, ambassadeur de Prusse près la cour de Londres, disait un jour en parlant de l'Angleterre : « Après y avoir passé trois semaines, j'étais tout prêt à écrire un livre sur l'Angleterre; après trois mois j'ai pensé que la tâche serait difficile, et maintenant que j'y ai vécu trois ans, je la trouve impossible. » En effet, dit M. de Franqueville, celui qui, se bornant au rôle de voyageur, traverse simplement l'Angleterre, ne voit que la surface du pays et ne peut comprendre l'originalité de ses mœurs. Un séjour plus long, une étude plus approfondie modifient singulièrement ses premières impressions. Il semble que l'on pénètre dans une forêt vierge du nouveau monde. On sent partout la lutte, le travail, l'activité indépendante et spontanée.... Ce désordre apparent, c'est la vie d'un peuple libre. « Il frappe et étonne ceux qui arrivent des pays où tout est arrangé, casé, étiqueté, selon les règles de cette fatigante uniformité et de cette minutieuse sollicitude de l'autorité, qui épargne à l'honnête homme tout dérangement en le déchargeant de toute responsabilité, mais qui tue l'esprit de dévouement et de sacrifice, qui énerve la race des peuples modernes, et les condamne à une minorité perpétuelle. » De Montalembert, *Avenir politique de l'Angleterre*. (Voir l'avertissement de M. de Franqueville, en tête de son bel ouvrage.)

[2] Cette proposition est peut-être un peu trop absolue. Le parlement intervient

d'indépendance, elle est aussi un pays de responsabilité.

« Les fonctionnaires, dit M. Jules Simon, y dépendent bien moins de leurs chefs et bien plus du public, qui peut, à chaque instant, les actionner devant les tribunaux. Non-seulement l'administration anglaise ne souffre pas de la responsabilité individuelle de ses agents, mais elle y gagne d'avoir des agents plus scrupuleux ; et les agents eux-mêmes, loin d'être diminués par cette obligation de répondre de leurs actes, en tirent plus de force et de dignité [1]. » Au reste, sauf cette responsabilité vis-à-vis du public, les fonctionnaires anglais, une fois nommés, jouissent d'une situation pleine de sécurité. Ils sont protégés par une sorte d'inamovibilité de fait, qui rend leur position aussi solide que s'ils étaient irrévocables. La cause en est que leur choix est livré presque exclusivement aux influences de parti. Or, en Angleterre, il y a deux puissants partis qui se succèdent au pouvoir et dont l'importance est à peu près égale. Si l'un d'entre eux prenait, lorsqu il arrive aux affaires, la résolution de destituer les agents nommés par ses adversaires, les représailles ne se feraient pas attendre, et les destitutions seraient rendues au parti qui entrerait dans cette voie. D'ailleurs les interpellations porteraient de suite la question aux Chambres ; de sorte que les ministres, pour éviter les ennuis de ces attaques, prennent le parti de respecter les positions acquises [2].

Après l'absence d'uniformité, l'absence de centralisation et l'autonomie locale, ce qui frappe le plus dans l'organisation de l'administration anglaise, c'est la prépondérance donnée à l'aristocratie. L'administration du comté et du bourg est, on l'a vu, entièrement aristocratique. Les magistrats sont pris dans la portion la plus riche de la société ; ils nomment eux-mêmes la

encore, *directement*, dans l'administration, par les lois d'intérêt local ou individuel.

[1] Jules Simon, *la Liberté*, t. II, p. 233.

[2] Batbie, *Traité théorique et pratique de Droit public et administratif*, 1863, t. IV, p. 113 et 113. — Cet auteur cite l'exemple de la destitution d'un petit fonctionnaire, qui a donné lieu à une enquête dont les documeuts n'ont pas moins de 2,160 pages.

plus grande partie des fonctionnaires secondaires. Directement ou indirectement, l'autorité est donc aristocratique, ou procède de l'aristocratie. Il en résulte que ce qui peut se faire pour le peuple, ne se fait pas par lui. Et cependant le peuple n'en est pas jaloux. C'est que la classe prépondérante, celle dont l'esprit pénètre partout dans les institutions du pays, remplit gratuitement les fonctions qui lui sont dévolues.

Or, comme ces fonctions non-seulement sont gratuites, mais qu'elles imposent des charges très-onéreuses, elles ne sont pas recherchées : à tel point que la loi a dû les déclarer obligatoires. Aussi nul n'a pensé à demander l'élection pour la nomination à des fonctions plus redoutées qu'ambitionnées. C'est ainsi que la gratuité de ces fonctions leur a donné un caractère aristocratique, qui a retenu leur exercice aux mains des classes riches, loin des attaques jalouses de la démocratie. C'est aussi ce qui permet de comprendre qu'il se trouve en Angleterre des assemblées ayant droit de voter des taxes, sans avoir été nommées par le suffrage des électeurs. Une autre anomalie non moins remarquable, c'est cette confusion qui existe entre la justice et l'administration, qui se trouvent réunies dans les mêmes mains. En Angleterre, en effet, les fonctions administratives ne sont pas distinctes des fonctions judiciaires, et les mêmes fonctionnaires sont chargés des unes et des autres [1].

[1] « En Angleterre, dit M. de Franqueville, tout le monde concourt à l'administration elle-même, et les affaires publiques du pays sont les affaires de chaque citoyen » (*Introduction*, p. 39). Un peu plus haut, le même écrivain avait fait la remarque que l'Anglais est peu disposé à devenir fonctionnaire, car il ne trouve pas une multitude d'emplois dont la séduction puisse l'attirer. Il sait, d'ailleurs, qu'un homme indépendant est aussi considéré qu'un employé du gouvernement. La vie politique lui convient davantage; elle est aussi d'un plus facile accès : le seul moyen d'y parvenir est l'indépendance. Il sera donc inutile de venir à Londres stationner pendant de longues heures dans les antichambres d'un ministre ou lasser d'importunes demandes la patience d'un souverain. La vie rurale pourra seule donner satisfaction à cette noble et légitime ambition. C'est en possédant une terre, c'est surtout en y résidant, que les citoyens obtiennent l'autorité sans perdre leur liberté; c'est parmi les propriétaires fonciers qu'on choisit les véritables administrateurs du pays. Tandis qu'en France les fonctionnaires publics sont presque toujours étrangers au département qu'ils gouvernent, et que, possédés d'un insatiable besoin d'avancement, ils n'aspirent qu'à voir finir leur exil pour

Coup d'œil sur l'organisation administrative dans les États-Unis de l'Amérique du Nord. — Nous rencontrerons à peu près les mêmes principes, les mêmes caractères dans les États-Unis de l'Amérique du Nord. Je dis *à peu près*, parce qu'à côté de traits complétement ressemblants, nous constaterons aussi quelques différences saillantes.

L'Union. — Les États de l'Union. — Les États-Unis sont une démocratie sans administration hiérarchique, sans gouvernement centralisé. Leur constitution est fédérale. La fédération réunit un certain nombre d'États. Ces États ne ressemblent en rien aux départements français : ce sont des États qui méritent vraiment ce nom ; ils ont remis à l'Union le soin des affaires communes ou extérieures, mais ils se sont réservé leur gouvernement intérieur; ce sont, en quelque sorte, des provinces médiatisées. Chacun de ces États peut se donner une constitution. On n'exige rien d'eux qu'une seule chose, c'est que ce soient des républiques : on ne veut pas qu'une monarchie puisse s'établir sur le continent. Ces constitutions peuvent être ce que le peuple voudra : il est permis d'avoir une ou deux chambres, un pouvoir judiciaire dépendant ou indépendant, électif ou à vie; il y a toute liberté de faire tous les essais

regagner Paris, en Angleterre les administrateurs sont les propriétaires locaux, et ils sont administrateurs uniquement parce qu'ils sont propriétaires. En France il faut, pour parvenir, quitter le foyer paternel et résider dans la capitale; en Angleterre il faut rester dans le domaine de ses pères. La classe aisée acquiert ainsi une facile influence, encourage l'agriculture et exerce sur les populations rurales un véritable patronage. Les propriétaires, imbus des besoins du pays, deviennent aptes à le représenter. Ils reçoivent un mandat d'électeurs dont ils sont parfaitement connus, et dont ils savent merveilleusement les besoins. Différence énorme au point de vue social, plus grande encore au point de vue politique : Paris est la France; Londres est un bourg d'Angleterre. Voir l'*Introduction* du livre de M. de Franqueville, p. 35 et suiv. — On a beaucoup écrit sur l'Angleterre, mais peu de livres m'ont paru aussi complets que ce dernier ouvrage, auquel j'ai beaucoup emprunté. Je recommanderai cependant encore les *Études sur l'Angleterre*, par Léon Faucher, édition Guillaumin, 1856, et particulièrement le second volume. Je recommanderai aussi l'ouvrage de M. Latour Du Moulin, intitulé : *Lettres sur la constitution de* 1852, *la France comparée à l'Angleterre*, édition 1864. — Voir également les études sur *l'Irlande contemporaine*, par mon savant ami, M. l'abbé Adolphe Péraud.

possibles. Par le fait, tous les États ont pris pour modèle la constitution fédérale. Partout le gouvernement est organisé de même, partout les libertés sont garanties de la même façon [1]; mais quant aux institutions intérieures, on s'attend bien à ne pas trouver d'uniformité. Toutefois, malgré les différences d'organisation qu'on rencontre en changeant d'État, il est possible de ramener à quelques caractères communs les législations administratives des États-Unis.

Caractères généraux de l'organisation administrative aux États-Unis. — Élection des fonctionnaires administratifs;

Inamovibilité des fonctionnaires pendant l'intervalle des élections;

Absence complète de hiérarchie administrative;

Emploi des moyens judiciaires pour remplacer en partie le principe de la subordination hiérarchique;

Décentralisation poussée jusqu'aux dernières limites du possible [2].

Il a été dit que chacun des États de l'Union a sa constitution politique, et que, sauf quelques différences de détail, toutes les constitutions particulières sont établies à peu près sur les mêmes bases que la constitution fédérale.

Organisation de chaque État. — Dans chaque État on rencontre, en effet, un SÉNAT *électif*, composé d'un petit nombre de membres, participant : au *Pouvoir législatif*, par l'examen des lois; à l'*autorité administrative*, parce qu'il concourt à la nomination des fonctionnaires; à l'*autorité judiciaire*, parce qu'il juge certains délits politiques, et même quelques affaires civiles.

Chaque État a également une chambre des représentants, dont les attributions sont exclusivement législatives, et qui, ordinairement plus nombreuse que le sénat, est comme lui

[1] Voir l'*Histoire des États-Unis*, par M. Ed. Laboulaye, III[e] époque, édit. 1866, p. 49.

[2] BATBIE, *Traité théorique et pratique de Droit public et administratif*, 1863, t. IV, p. 231.

élective. Le *Pouvoir exécutif* appartient à un gouverneur électif, qui a le droit de *veto suspensif* à l'égard des lois votées par la législature; est chargé de faire exécuter la loi, à moins que les chambres n'aient donné expressément à des agents spéciaux la mission d'exécuter la mesure qu'elles ont ordonnée; commande la force armée, et, dans quelques États, nomme les juges de paix des comtés.

Le comté américain. — Les mots de *Juges de paix* et de *comtés* ont été prononcés; et, en effet, ces magistrats et cette division administrative existent en Amérique. La division anglaise des *comtés* y a été transportée; l'État américain se divise en *comtés*, comme le territoire du Royaume-Uni. Mais le comté américain est bien différent. Il a perdu son caractère au sein de ce pays démocratique. On a fait la remarque judicieuse que c'est le propre des nations créées par des fondateurs qu'unit la communauté d'infortune, d'être gouvernées démocratiquement [1]. Or, les premiers colons avaient été des puritains qui fuyaient devant la persécution religieuse. « Le puritanisme, dit M. Laboulaye, avait surtout gagné la classe moyenne. C'étaient les petits propriétaires, les petits bourgeois qui passaient la mer. Ils se trouvaient en arrivant en Amérique dans une situation particulière; ils formaient une société sans aristocratie en haut, et sans populace en bas. La plèbe ignorante, qui est le soutien tout puissant de l'aristocratie, n'émigrait pas. C'était tout un peuple d'artisans, de bourgeois, d'agriculteurs, qui venait s'implanter sur ce sol nouveau; ils y apportaient les bonnes qualités du peuple anglais, mais ils laissaient en arrière la cour, l'Église établie et l'aristocratie; c'était la démocratie qui s'échappait de l'enveloppe féodale comme un papillon qui ouvre ses ailes. Les colons laissaient en Angleterre le privilége; ils apportaient l'égalité en Amérique [2]. » Aussi ne faut-il pas s'étonner que, transplanté dans une société fondée sur l'égalité et sur le suffrage populaire, le comté aristocratique de l'An-

[1] Batbie, *lib. cit.*, t. IV, p. 425 et suiv.
[2] *Histoire des États-Unis*, IIIe époque, p. 60 et suiv.

gleterre ait perdu toute importance; et que, tandis que dans le Royaume-Uni le *comté* est la division par excellence, le siége de l'administration et de la justice des provinces, le *comté*, aux États-Unis n'ait, pour ainsi dire, *aucune existence propre*.

Cette dernière proposition est moins exacte, il est vrai, pour quelques États du midi. Dans l'État de New-York, dans l'Ohio, dans la Pensylvanie, les habitants des comtés nomment des députés, des commissaires, qui forment la représentation politique administrative du comté. Cette assemblée a le droit d'imposer des taxes sans que sa délibération soit homologuée par la législature de l'État; elle exerce même le pouvoir législatif dans le ressort du comté, au moins en ce qui touche l'établissement des taxes locales. Mais dans l'État de Massachussets, le comté n'a aucune représentation élective; c'est le gouverneur qui nomme les juges de paix pour sept ans, et qui désigne, parmi ces juges de paix, trois magistrats par comté, pour former la *cour des sessions*. Cette cour se réunit deux fois par an et s'occupe des intérêts administratifs du comté, tels que l'érection des prisons et cours de justice; la préparation du budget qui doit être soumis à la législature de l'État; la répartition entre les communes des taxes votées par le pouvoir législatif; l'établissement et la réparation des routes du comté; la concession de certaines patentes. La cour des sessions a aussi la mission de prononcer des condamnations contre les fonctionnaires qui ne se conforment pas aux lois et règlements. La même organisation, à peu près, le même effacement du comté se reproduisent dans les États du nord.

La commune américaine. — Tandis que la division du territoire en comtés n'a presque aucune importance aux États-Unis, la législation ou plutôt les mœurs américaines ont donné à la *commune* l'autonomie la plus étendue. Il n'en pouvait être autrement, car la fraction la plus appropriée à l'esprit démocratique, c'est la *commune*. En Amérique, la circonscription communale tient le milieu entre le canton français et la commune.

La *commune*, aux États-Unis, est une petite république dans

la grande république et dans l'État. « Les États-Unis, dit M. Laboulaye, sont, comme le nom l'indique, une fédération, c'est-à-dire que la souveraineté centrale est limitée et n'absorbe point la souveraineté locale. Mais, en outre, les États eux-mêmes sont constitués dans leur intérieur comme l'Union, et chacun d'eux peut-être défini une fédération de petits États souverains et indépendants dans certaines limites. Ces petits États, ces petites républiques portent le nom de *town*, ou *township*, ce qu'on a rendu en français par le mot *district*, ou plus récemment par le mot *commune*, qui n'est pas très-exact. Le *township* est une division territoriale comme le canton, et peut contenir plusieurs communes [1]. »

« Pour tout ce qui n'a rapport qu'à elles seules, dit M. de Tocqueville, les communes sont restées des corps indépendants; et parmi les habitants de la Nouvelle-Angleterre il ne s'en rencontre aucun qui reconnaisse au gouvernement de l'État le droit d'intervenir dans la direction des intérêts purement matériels.

« S'agit-il de vendre, d'acheter, de s'imposer, d'intenter une action en justice ou d'y défendre, la commune a le droit de le faire sans la permission de l'administration supérieure. Les rapports avec l'État l'obligent seulement à pourvoir aux services d'utilité générale, en se conformant aux lois de l'État. Si l'État veut ouvrir une route qui traverse plusieurs communes, une des communes n'a pas le droit de fermer son territoire; si l'État fait un règlement général de police, toutes les communes doivent s'y conformer; si l'État veut que l'enseignement soit organisé partout d'après le même plan, la commune est obligée de créer le nombre d'écoles prescrit par la loi [1]. » Ainsi donc la commune jouit d'une complète indépendance dans ses rapports avec l'État; et la soumission à l'État ne commence que là où il y a un intérêt général commun à plusieurs communautés.

[1] *Histoire politique des États-Unis*, t. I, p. 257.
[2] *La démocratie en Amérique*, t. I, p. 106.

Les magistats communaux américains. — Les *Select-men* sont l'autorité la plus générale et la plus élevée dans la commune. Comme les autres magistrats municipaux, ils sont nommés par les suffrages des électeurs; car dans une organisation démocratique tous les pouvoirs doivent venir du peuple. Ils ne reçoivent la délégation populaire que pour une année. « Une fois nommés, les *Select-men* relèvent surtout de la loi, et s'il s'agit de quelque entreprise non prévue par la loi ou par les règlements, ils doivent en référer au peuple, qui est souverain dans la commune comme il l'est dans l'État et la confédération. Les *Select-men* n'ont pas de conseil municipal qui les assiste et par leur délibération couvre leur responsabilité. C'est le corps électoral qui est le véritable conseil municipal; son pouvoir est plus grand que celui d'un conseil municipal en France; mais, quelque grand qu'il soit, il le garde tout entier, et les *Select-men* ne sont institués que pour faire exécuter les lois, et, dans les cas non prévus par les lois, pour convoquer et présider la réunion du peuple [1]. Les *Select-men* ont seuls le droit de convoquer l'assemblée des électeurs; et lorsqu'ils ne le font pas spontanément, la demande formée par dix propriétaires peut les provoquer à le faire.

Au-dessous d'eux un certain nombre d'employés spéciaux vaquent à diverses attributions d'intérêt communal. « Les uns, dit M. de Tocqueville, sous le nom d'*assesseurs*, doivent établir l'impôt; les autres, sous celui de *collecteurs*, doivent le lever. Un officier, appelé *constable*, est chargé de faire la police, de veiller sur les lieux publics et de tenir la main à l'exécution matérielle des lois. Un autre, nommé le *greffier de la commune*, enregistre toutes les délibérations; il tient note des actes de l'état civil. Un *caissier* garde les fonds communaux. Ajoutez à ces fonctionnaires un surveillant des pauvres, dont le devoir, fort difficile à remplir, est de faire exécuter la législation relative aux indigents; des commissaires des écoles qui dirigent l'instruction publique; des inspecteurs des routes qui se char-

[1] BATBIE, *Traité théorique et pratique de Droit public et administratif*, t. IV, p. 358 et 359.

gent de tous les détails de la grande et petite voirie, et vous aurez la liste des principaux agents de l'administration communale. Mais la division des fonctions ne s'arrête point là : on trouve encore parmi les officiers munipaux : des commissaires de paroisses qui doivent régler les dépenses du culte ; des inspecteurs de plusieurs genres chargés, les uns de diriger les efforts des citoyens en cas d'incendie, les autres de veiller aux récoltes; ceux-ci de lever provisoirement les difficultés qui peuvent naître relativement aux clôtures; ceux-là de surveiller le mesurage du bois, ou d'inspecter les poids et mesures [1]. »...

Responsabilité des agents administratifs aux États-Unis. — Tous ces fonctionnaires municipaux procèdent de l'élection; ce sont les électeurs réunis en assemblée de commune, qui nomment les élus chargés de présider à l'administration municipale, et les agents spéciaux pour les différents services. Les attributions de chaque agent sont rigoureusement déterminées par la loi. Aucune hiérarchie ne relie entre eux les fonctionnaires; aucune obligation de subordination ne rattache l'inférieur au supérieur; point de destitutions, point de suspension abandonnées à la discrétion de chefs plus ou moins partiaux. Le véritable chef, le véritable supérieur, c'est la loi, qui limite exclusivement les attributions; et la hiérarchie est remplacée par la peine prononcée en justice contre le fonctionnaire qui n'a pas rempli son devoir. La sanction contre les fonctionnaires qui violent la loi ou un réglement ne se trouve, en effet, que dans la poursuite judiciaire et la condamnation par les magistrats. Tandis qu'en France le supérieur agit sur ses subordonnés par la puissance de la hiérarchie, aux États-Unis l'agent administratif ne relève que de la loi, et n'est empêché de commettre une infraction que par un châtiment judiciaire. Il ne peut, d'ailleurs, être puni que pour contravention aux lois et aux règlements. Le manquement à ses devoirs par excès de lenteur, par défaut de zèle, par

[1] *La démocratie en Amérique*, chap. v, t. I, p. 102.

manque d'intelligence ne saurait attirer sur lui aucune répression. « Ce qui pousse le fonctionnaire américain à remplir ses devoirs avec zèle, c'est la réélection et la crainte d'être désapprouvé par les électeurs. C'est pour cela qu'on a été obligé d'abréger la durée des fonctions électives et de faire juger, aussi souvent que possible, les mandataires par leurs mandants. Si l'on avait espacé les élections à de trop longs intervalles, le stimulant des fonctionnaires n'aurait agi qu'aux époques rapprochées de la réélection; dans le temps intermédiaire l'agent aurait pu se laisser impunément aller à la négligence. Même avec des élections fréquentes et rapprochées, on n'est pas assuré contre les défaillances d'un agent mal choisi; en tout cas, il faut le subir jusqu'au moment de la réélection. Au contraire, le lien hiérarchique ne laisse pas un moment de répit au fonctionnaire, parce qu'il ne lui donne pas un jour d'indépendance[1]... »

Ajoutons que, de même qu'en Angleterre, les fonctions administratives ne constituent point une carrière aux États-Unis, et ne donnent que peu de gloire. Les citoyens américains, comme les Anglais, ne sont point portés à sortir de leur domicile par cet amour des fonctions publiques qui est si répandu dans certains pays de l'Europe. Les fonctions sont à leurs yeux plutôt une charge qu'un avantage. Les seules fonctions qui leur paraissent supportables, sont celles qu'ils peuvent remplir chez eux, sans se déplacer, sans troubler leur existence : les fonctions municipales; et encore le législateur a-t-il jugé utile de prononcer une peine contre ceux qui refuseraient de remplir ces fonctions.

Ces considérations générales suffiront pour donner une idée des principes qui président à l'organisation administrative de l'Amérique anglo-saxonne. On y reconnaît parfaitement l'esprit anglais, moins l'élément aristocratique : la commune y absorbe le comté.

Coup d'œil général sur l'administration en Russie.

[1] BATBIE, *Lib. cit.* t. IV, p. 229.

— De l'Angleterre, des États-Unis d'Amérique à l'empire de toutes les Russies, la transition est brusque. De la décentralisation la plus complète, il faut passer à la plus extrême centralisation. « L'une des plaies les plus graves de la Russie, dit le prince Pierre Dolgoroukow, c'est une centralisation immense, excessive, dont on ne peut se faire une idée même dans celles des contrées de l'Europe qui se plaignent le plus de ce mal. C'est l'arme de guerre au moyen de laquelle la bureaucratie, d'un côté, a étendu sur la Russie entière son funeste réseau, et de l'autre, paralyse les efforts de ceux d'entre les ministres qui voudraient opérer le bien, paralyse les bonnes intentions de l'empereur lui-même. En Russie, toute l'existence humaine, depuis le berceau jusqu'à la tombe, se trouve placée sous tutelle, soumise aux formalités bureaucratiques, enlacée par elles; l'initiative individuelle se trouve enchaînée. Il n'y a pas longtemps encore, sous le dernier règne, le gouvernement..... n'exigeait que l'obéissance la plus absolue, la plus servile. Cette manière de voir..... prévaut encore dans la plupart des hautes régions administratives, dans la plupart des ministères, dans la presque totalité des bureaux [1]... » Le même auteur, suspect d'ailleurs de quelque exagération dans ses appréciations sur le gouvernement et l'organisation administrative de son pays, a défini ainsi l'empire des csars : « C'est un immense édifice à extérieur européen, orné d'un fronton européen, mais, à l'intérieur, meublé et administré à l'asiatique. La très-grande majorité des fonctionnaires russes, déguisés en costumes plus ou moins européens, procèdent dans l'exercice de leurs fonctions en vrais Tartares. Sur quelle base repose l'administration russe? Est-ce les lois? Non, certes; aucun pays n'est plus riche que la Russie en lois, ordonnances et règlements de toutes sortes; le code russe est le plus volumineux de la terre; il contient quinze gros volumes de plus de mille pages chacun; tous les ans apparaissent encore des suppléments. Mais ce code est une lettre morte pour le pays.... L'administration russe repose

[1] *La vérité sur la Russie*, 1860, p. 77.

sur l'égalité de tous, non devant la loi, comme en Europe, mais devant le caprice du pouvoir et la vénalité de l'administration, comme en Asie[1]... » Dans une autre partie de son ouvrage, le prince Dolgoroukow a écrit que « l'administration en Russie a pour base l'arbitraire le plus absolu, revêtu parfois de l'apparence de formes légales, et parfois exercé sans détour, ni voile[2]. » Tels sont les fruits du pouvoir absolu.

L'empereur. — En Russie l'autorité administrative, appliquée dans toute son étendue, appartient essentiellement à l'empereur et autocrate. En ce qui concerne la sphère de la haute administration, *il l'exerce directement et par lui-même;* pour ce qui regarde les services administratifs d'un ordre moins élevé, *il délègue* l'exercice de ce pouvoir aux fonctionnaires et aux autorités qui agissent en son nom et obéissent à sa volonté, d'après les attributions qui leur ont été conférées.

Les matières comprises dans l'administration inférieure, leurs divers modes de direction, la hiérarchie et les attributions des services administratifs, à quelque degré qu'ils se trouvent placés, sont déterminés d'une manière détaillée dans les statuts organiques et les réglements spéciaux[3].

Divisions administratives locales. — La Russie est divisée en *gouvernements généraux*, comprenant chacun un certain nombre de *gouvernements particuliers*. Les *gouvernements généraux* sont au nombre de quatorze; il y a plus de cinquante *gouvernements particuliers*. Au point de vue administratif, ces derniers peuvent être assimilés aux départements en France. Il y a dans chaque gouvernement une *régence* chargée de l'administration et de la police, et une *chambre des finances*. Cette chambre a dans ses attributions l'administration des biens et la perception des revenus de la Couronne: elle se compose de trois conseillers, d'un maître des ventes, de deux assesseurs, de quatre jurés et de deux secrétaires.

[1] *Ibid.*, p. 5 et suiv.

[2] *Ibid*, p. 61.

[3] *Études historiques sur la législation russe*, par Spyridion-G. Zézas, 1862, p. 208.

Dans chaque *province* ou *gouvernement* tous les pouvoirs se trouvent concentrés, les uns de droit, les autres de fait, dans les mains du *gouverneur*. Ce *gouverneur* est assisté, dans le conseil de régence provinciale, de conseillers nommés par le ministre de l'intérieur, et qui ont le droit, en cas de dissentiment d'opinion, de faire consigner leur avis au procès-verbal de la séance ; ce document est alors envoyé à l'examen du ministre de l'intérieur. Il y a, de plus, dans chaque province, un procureur nommé par le ministre de la justice, dont la mission est de veiller à l'exécution de la loi, et qui a le droit d'annuler par refus de contre-seing tout procès-verbal du conseil de régence provinciale.

Chaque *gouvernement particulier* est divisé en plusieurs *districts* ou *cercles* (*arrondissements*). Enfin des autorités municipales et judiciaires sont établies dans chaque partie du territoire.

Les municipalités. — Suivant la loi municipale promulguée par Catherine II, en 1785, tous les habitants des villes, n'appartenant point à la noblesse, mais possédant une maison, exerçant le commerce ou l'industrie, formaient le *corps municipal* de chaque ville, et avaient le droit d'élire leur maire, leurs anciens, et des assesseurs dans les divers tribunaux. En 1846 l'empereur Nicolas conçut le projet de réorganiser les municipalités des villes, et l'on introduisit dans la ville de Saint-Pétersbourg, pour servir de modèle aux autres, une municipalité composée de députés de tous les propriétaires nobles héréditaires, nobles personnels, bourgeois notables héréditaires, bourgeois notables personnels, marchands des trois catégories créées par Pierre Ier, et bourgeois ordinaires. Mais cette sage réforme ne fut point étendue aux autres villes de l'empire, et, en 1859, la municipalité de Saint-Pétersbourg, déjà bien peu influente et médiocrement indépendante, fut placée vis-à-vis du gouverneur général dans la position d'une complète dépendance. « On ne saurait se figurer en Europe, dit l'auteur du livre « *La vérité sur la Russie*, » le mépris avec lequel les municipalités et leurs chefs électifs se trouvent traités par

la bureaucratie. Dans la plupart des villes de province et dans presque toutes les villes de district, les maires (*golova*) ne sont reçus un peu convenablement par les autorités supérieures de la ville qu'en leur faisant des cadeaux, et malheur à celui qui refuserait d'en faire ; il se verrait exposé à mille avanies. Les assesseurs élus par les municipalités pour siéger aux tribunaux de province et de district, y sont traités avec un mépris inqualifiable... » [1].

Autorités de la police. — L'administration de la police, en Russie, se divise en *police centrale* et *police locale*. La *police centrale* est spécialement placée dans les attributions du ministre de l'intérieur. Quant à la *police locale*, des fonctionnaires délégués à cet effet, connus sous les noms de *grands-maîtres* ou *maîtres de police*, sont chargés de l'exercer sous la surveillance des gouverneurs. Les maîtres de police sont investis de fonctions tout à la fois administratives, municipales et judiciaires [2].

Telle est, en résumé, l'organisation de l'administration russe. On y retrouve à chaque pas le principe d'autocratie qui domine dans l'empire des csars. La centralisation est l'élément organique des diverses classifications administratives et judiciaires de l'empire. Les mêmes autorités y sont souvent investies de pouvoirs tout à la fois administratifs et judiciaires ; chaque fonctionnaire relève d'un supérieur qui, lui-même, n'est que le *délégué* du pouvoir souverain. Ainsi donc, centralisation asiatique ; hiérarchie puissante ; amovibilité des fonctions, à tous les degrès ; bureaucratie tyrannique exerçant son pouvoir arbitraire en l'absence de toute publicité, de toute discussion publique, de tout contrôle sérieux. « La Russie, a dit avec esprit le prince Dolgoroukow, est le pays où il y a le plus de conseillers, et où l'on demande le moins de conseils » [3].

[1] P. 240.

[2] Spyridion G. Zézas, *Études historiques sur la législation russe*, p. 220.

[3] *La vérité sur la Russie*, édit. 1860, p. 85. — Voir, entre autres ouvrages sur la Russie, l'*Introduction historique à la législation russe*, de Foucher ; la *Législation des États du Nord*, d'Angelot ; le *Précis des notions historiques sur la formation du code des lois russes ;* le *Coup d'œil sur la législation russe*,

Coup d'œil sur l'organisation de l'administration en Turquie. — La Turquie est, elle aussi, un pays de pouvoir absolu et de centralisation ; mais la centralisation n'y est pas complète, et si l'autorité est, en principe, exercée par le sultan, mais, en réalité, entre les mains du grand vizir, des circonstances dépendant de l'organisation politique et sociale de l'empire ottoman, s'opposent à l'établissement d'une vraie centralisation, source de l'unité nationale.

Les sujets du sultan ne forment pas, comme ceux de la plupart des souverains occidentaux, une masse homogène ayant les mêmes intérêts et les mêmes passions, composée de groupes qui peuvent différer d'origine, de langue et de religion, mais qui se mêlent et se pénètrent à chaque instant et de mille manières, qui se sentent tous profondément solidaires les uns des autres. Il n'y a pas en Turquie de nation proprement dite, mais autant de nations que de races, ou plutôt que de communions, juxtaposées et non fondues, ni en train de se fondre; elles n'adhèrent l'une à l'autre, elles ne sont maintenues ensemble dans une apparente unité que par la suppréma tie qu'une de ces races, la race turque, exerce sur toutes les autres, et par l'autorité d'un pouvoir central auquel on paie l'impôt, mais qui, d'ailleurs, ne s'ingère jamais dans les détails de la vie intérieure d'aucun de ces groupes [1].

Dans chaque ville, dans chaque village de Turquie, chacune des communions qui s'y trouvent représentées d'une manière permanente forme une communauté, qui a pour chef légal son chef religieux ; elle a ses primats [2] qui répartissent entre ses membres la part d'impôt qui est à sa charge; elle a ses registres séparés, où sont inscrits les actes de l'état civil concernant chacune des familles qui la composent ; elle a son tribunal, son droit coutumier, son code particulier; elle se taxe

de Tolstoy; *Projet d'une charte constitutionnelle d'Alexandre Ier*, par de Sergy..., etc., etc.

[1] *Souvenirs d'un voyage en Asie mineure*, par G. Perrot, édit. Michel Lévy, 1864, p. 340. et suiv.

[2] *Primats* ou *notables*.

comme elle l'entend pour bâtir des églises et des écoles, rétribuer son clergé et ses instituteurs. En un mot, elle s'administre à sa guise et sans rendre de comptes à personne; ses obligations envers le pouvoir central une fois remplies par le paiement de l'impôt, elle jouit d'une pleine autonomie [1]. C'est ainsi que l'empire ottoman offre le singulier spectacle d'un État où les religions, où les races divisées, ennemies les unes des autres, ne relèvent judiciairement, administrativement même, que de leurs chefs spirituels; où les étrangers ne relèvent que des lois de leur pays. En Turquie, en effet, toutes les croyances ont la libre pratique de leur culte, et toutes les législations fonctionnent parallèlement : confusion funeste qui rend impossible l'existence de l'unité nationale, et qui ne pourrait être modifiée que par l'action d'un pouvoir central suffisamment fort et considéré. Or, la Turquie n'a connu jusqu'à ce jour que les vices et les abus de la centralisation. Les pachas envoyés pour gouverner les provinces, n'ayant aucun lien avec des contrées où ils ne font que passer, et n'étant, d'ailleurs, soumis par le gouvernement à aucune surveillance effective, à aucun contrôle sérieux, n'ont aucune raison de s'intéresser à des populations auxquelles ne les rattache aucune pensée d'avenir; quelques-uns mêmes connaissant l'insouciance du gouvernement, ne se font pas défaut de pressurer leurs administrés. La centralisation n'a donc racheté par aucun bienfait, en Turquie, la rupture des traditions et des associations naturelles et historiques; elle n'a point donné aux provinces de ce vaste empire, comme aux peuples qui entrèrent dans l'empire romain, ou aux groupes divers que s'assimila la monarchie française, pour prix du sacrifice de leur autonomie, l'ordre sévère sous une volonté puissante, ni cet immense développement de prospérité matérielle qu'a produit ailleurs l'unité administrative substituée, avec son action régulière et puissante, à la variété des souverainetés locales [2].

[1] *Ibid.*, p. 341 et suiv.

[2] *Ibid.*, p. 387, 388 et suiv.

Caractère des institutions de la Turquie. — Les institutions de la Turquie reposent sur des bases essentiellement démocratiques. L'aristocratie est inconnue parmi les Turcs. Les citoyens sont tous également admissibles aux emplois. Les honneurs, le pouvoir, les prérogatives sont attachés à la fonction, et non à l'homme. L'hérédité des emplois n'est admise que pour la transmission du pouvoir souverain.

Administration locale. — L'empire ottoman, sans comprendre les provinces tributaires et les États vassaux de l'Afrique, est divisé en trente *gouvernements généraux* ou *Eyalets*, dont douze en Europe et dix-huit en Asie.

Les gouvernements généraux. — Chaque gouvernement général a à sa tête un *gouverneur général* investi des pouvoirs les plus étendus. Ce gouverneur général est assisté d'un conseil composé : d'un président et de deux secrétaires choisis par la Porte, du receveur général des finances, des délégués des municipalités musulmanes et chrétiennes, du métropolitain grec ou arménien, ou du grand rabbin.

Dans chaque gouvernement la partie financière est confiée à un fonctionnaire qui a le double caractère de receveur et de payeur général.

Les provinces. — Les gouvernements généraux sont divisés en *provinces* ou *Livas*. Les *provinces*, excepté celles où résident les gouverneurs généraux, sont dirigées par des *Caïmakans*, qui relèvent directement des gouverneurs généraux. Le *Caïmakan* a sous ses ordres directs un certain nombre de soldats affectés au service de la police. Il lui est adjoint un commandant militaire, chef des autres troupes. Le *Caïmakan* a le droit de requérir la force militaire; avec le commandant, il surveille le recensement et le recrutement; avec les membres du tribunal civil, ou des *Cazas*, et les membres du *Conseil provincial*, il compose le tribunal correctionnel de son ressort; enfin il préside la commission que les municipalités nomment chaque année pour déterminer la répartition de l'impôt.

Chaque province a aussi un fonctionnaire à la fois receveur et payeur particulier. Comme receveur, il est chargé de sur-

veiller la rentrée de certains droits fiscaux. Les registres, clos tous les ans, sont contrôlés et signés par les *conseils de province*, puis par le gouverneur, qui les transmet au receveur-général, lequel les transmet à son tour au conseil du gouvernement. Ce conseil examine les comptes, dresse son rapport et le remet au gouverneur-général, qui envoie le tout au ministère des finances [1].

Les districts et les communes. — Les *provinces* ou *livas* sont divisées en *districts*, et les *districts* en *communes*. Une réunion de villages ou de bourgs forme une *commune ;* plusieurs *communes* forment un *district*. La direction administrative et financière des *districts* appartient à des fonctionnaires auprès desquels se trouve un conseil de *notables* ou *primats*. Les chefs de districts sont nommés par les gouverneurs généraux. Quant aux *communes*, elles sont administrées par un magistrat que les habitants nomment eux-mêmes. La nomination de cet administrateur est faite par la voie de l'élection ; il remplit à la fois les fonctions de maire et de percepteur [2].

Cette organisation, on le voit, n'est pas sans analogie avec l'organisation administrative de la France. Cependant on se tromperait gravement si l'on voulait assimiler la *commune* turque aux *communes* de l'Europe occidentale, et particulièrement aux communes françaises. « En Turquie, dit M. G. Perrot, le corps simple, la molécule organique, si l'on peut ainsi parler, ce n'est pas, comme en Occident, la *commune*, mais la *paroisse*. Dans les villes où il n'y a qu'une seule race, une seule communion, comme là, par exemple, où la population est toute turque ou toute grecque, la paroisse et la commune se confondent ou plutôt se remplacent, sans que rien fasse saillir la différence ; mais on la voit s'accuser aussitôt que deux ou plusieurs communions se trouvent en présence [3]. » De ce morcellement, de cet antagonisme qui sont institués ainsi au cœur du village ou de la ville, résulte l'absence de toute unité

[1] *Ibid.* p. 73, 74, 75.
[2] *Ibid.* p. 74, 75.
[3] *Souvenirs d'un voyage en Asie mineure*, p. 342.

municipale, et, conséquemment, de toute unité nationale.

Quant à ces conseils, ou *Medjilis*, qui, dans toute circonscription administrative se réunissent auprès du *Mudir*, du *Caïmakan* ou du *Pacha*, et dont fait partie un délégué de chacune des communautés que renferme la circonscription, leur compétence est vague et mal déterminée. Leurs attributions tiennent à la fois de celles qui sont partagées en France entre les conseils de préfecture, les tribunaux civils et criminels, les conseils municipaux et les conseils généraux. Ils s'occupent des dépenses à mettre à la charge du district ou de la province; ils répartissent l'impôt; ils sont, ou plutôt ils doivent être consultés par le pacha sur les mesures administratives qu'il convient d'adopter dans les cas difficiles; dans les affaires importantes le *Cadi* peut les interroger. Leurs décisions ont dans certains cas force de loi; dans d'autres cas ils ne peuvent qu'émettre des vœux et donner des avis; quelquefois ils ont l'autorité d'un tribunal souverain; le plus souvent ils sont réduits au rôle de simples corps consultatifs. Mais les circonstances dans lesquelles ils peuvent fonctionner avec tel ou tel caractère sont mal définies et peu connues des conseillers eux-mêmes: ce qui rend leur intervention et leur contrôle assez illusoires. De plus, dans ces conseils les conseillers turcs y égalent en nombre ceux de toutes les autres communes réunies. Les *raïas* ne s'y trouvent donc point sur un pied d'égalité avec les musulmans, et ne peuvent point considérer leurs droits et leurs intérêts comme y étant suffisamment représentés et efficacement protégés. Le mode d'élection des députés est, d'ailleurs, irrégulier et arbitraire, et la convocation de ces corps dépend de ceux qui pourraient avoir intérêt à les empêcher de se réunir [1].

Bien que l'organisation de l'administration et des services publics en Turquie soit l'objet, en ce moment, d'un remaniement complet sur le modèle des institutions de la France, jetons cependant un coup d'œil général sur la question des

[1] Voir les *Souvenirs d'un voyage en Asie mineure*, p. 353 et 344.

finances et de la *propriété;* sur les *capitulations* diverses et les traités; sur les poids et mesures, les routes, les moyens de transport, les chemins de fer, les phares, la télégraphie électrique et les postes. Donnons aussi un résumé du hatti-shériff du 26 schaban 1255 (3 novembre 1839); du hatti-humaïoun du 18 février 1856; du firman du sultan qui établit l'égalité des chrétiens et des musulmans devant la justice (1854); des conditions arrêtées par le gouvernement ottoman au sujet de la colonisation en Turquie des familles qui, venant de l'étranger, désireraient s'y établir en devenant sujets de l'empire; et du nouveau règlement sur les mines (17 juillet 1861).

Finances de la Turquie. — Les revenus du Trésor en Turquie proviennent de deux sources : 1° les impôts de toute nature, spéciaux à l'empire ottoman proprement dit; 2° les tributs payés par les principautés vassales, telles que l'Égypte, la Valachie et la Moldavie, la Serbie, Samos et le mont Athos.

Les impôts se divisent en *contributions directes* et *contributions indirectes* [1].

Les contributions *directes* sont le *verghi* (*impôt personnel*) et le *rachat du service militaire*.

Le *verghi*, ou *impôt personnel*, est un impôt sur le revenu, perçu d'après la fortune supposée, immobilière ou commerciale. Les conseils de province fixent la somme totale à payer à l'État, et les municipalités la répartissent entre les contribuables. Depuis l'époque de la conquête, Constantinople et sa banlieue avaient été exonérées du *verghi*. Mais ce privilége a dû cesser en 1864. L'État cependant a maintenu l'exemption au profit des maisons habitées par leurs propriétaires.

[1] On entend par *impôts directs*, par *contributions directes*, les impôts, les contributions qui frappent *directement* le contribuable. Les *impôts indirects*, les *contributions indirectes*, sont des impôts, des contributions qui le frappent *indirectement*, en devenant l'élément du prix des denrées, des autres produits destinés à la consommation, ou à l'usage, ou à des services de transport. Le produit des impôts *indirects* est ordinairement avancé par le fabricant, le marchand ou le voiturier, et *indirectement* payé par le consommateur.

Le *rachat du service militaire* est un impôt qu'on désigne aussi sous le nom de *capitation*. Cet impôt est une taxe personnelle qui porte sur tous les mâles adultes sujets ottomans, non musulmans, sans distinction de religion. Cette taxe varie selon la fortune de l'imposé. Les prêtres, les femmes, les enfants, les indigents n'y sont pas soumis. Les chefs religieux sont chargés de percevoir la *capitation* due par leurs coreligionnaires; ils en versent le produit dans les caisses de l'État. Cet impôt, qui existe en fait, est, toutefois, supprimé en principe par le hatti-humaïoun du 18 février 1856, qui a consacré, avec l'égalité des impôts, l'égalité des charges. Cet acte mémorable a, en effet, aboli en principe l'impôt de capitation qui frappait exclusivement les sujets ottomans non musulmans (*art.* 14). Mais la répugnance des populations chrétiennes à se soumettre au recrutement militaire, a empêché le gouvernement de mettre en pratique, jusqu'à présent, le système de l'égalité des impôts. « Les raïas, dit l'auteur du livre intitulé *La Turquie en* 1864, ont les goûts peu belliqueux; ils voudraient ne plus payer la capitation, mais ils voudraient aussi ne pas servir l'État. Entre l'impôt de l'argent et l'impôt du sang, ils préfèrent le premier; peu leur importe une distinction humiliante qui date de la conquête [1]... »

Au nombre des *contributions indirectes* se trouvent les *dîmes*, qui consistent en droits perçus sur les produits végétaux ou animaux (les chevaux et les bêtes à cornes exceptés), et qui se paient généralement en nature. On remarque à ce sujet que tandis que les propriétaires de maisons, dont le revenu est plus fixe que celui des récoltes, ne sont soumis qu'au *verghi*, les propriétaires ruraux sont obligés de payer et le *verghi* et la *dîme* sur les produits. Cette inégalité est funeste à l'agriculture.

Les taxes sur les animaux, les douanes, les tabacs, les droits de pêche, les postes, les droits sur les salines, sur les mines, etc., etc., font aussi partie des impôts *indirects*. Parmi ces

[1] Voir p. 91, et p. 107 et suiv.

contributions les douanes sont la principale ressource du Trésor, qui tire aussi des revenus des propriétés immobilières appartenant à l'État, des pêcheries, des forêts, des terrains que l'État concède, etc., etc. La majeure partie des recettes du budget est réalisée à l'aide de marchés que le gouvernement passe avec des traitants. Quant à la voie des emprunts, la Turquie ne s'y est engagée que depuis quelques années, c'est-à dire depuis la guerre de Crimée.

La propriété en Turquie. — L'article 17 du hatti-humaïoun du 17 février 1856 porte que « comme les lois qui régissent l'achat, la vente et la disposition des propriétés immobilières sont communes à tous les sujets de l'empire, il pourra être permis aux étrangers de *posséder* des propriétés foncières en Turquie, en se conformant aux lois et aux réglements de police, en acquittant les mêmes charges que les indigènes, et après que des arrangements auront eu lieu avec les puissances étrangères [1]. »

Cet article consacre un grand progrès réalisé dans le droit public de l'empire ottoman. Ce droit public, en effet, était basé sur le Coran, qui n'attribuait qu'à Dieu la propriété absolue du sol, et ne considérait les hommes que comme les simples possesseurs ou usufruitiers du territoire. La conséquence de cette loi religieuse et politique était que l'État étant le représentant de Dieu sur la terre, se trouvait, à ce titre, propriétaire du sol, dont il accordait la jouissance à de certaines conditions, sans jamais aliéner le droit de propriété.

A l'époque de la conquête le territoire fut divisé en trois parties : la première fut concédée aux mosquées [2]; la seconde fut partagée entre les vainqueurs, ou laissée aux vaincus qui la

[1] La France, la Belgique et la Suède viennent de conclure des conventions semblables avec la Turquie, et, sans doute, au moment où paraîtra ce volume, les autres États européens auront adhéré à ces arrangements, en vertu desquels la propriété foncière est désormais ouverte aux étrangers sur le territoire ottoman.

[2] « Sachez, dit le Coran, que lorsque vous avez fait un butin, la cinquième part en revient à Dieu, au Prophète, aux parents, aux orphelins, aux pauvres et aux voyageurs. » Chap. VIII, *Le Butin*, v. 82.

possédaient antérieurement ; la troisième devint la propriété de l'État.

On appelle *vacoufs* les biens territoriaux appartenant aux mosquées ; c'est la propriété religieuse. Réduite, dans le principe, à la portion de territoire concédée aux temples, cette propriété s'est successivement accrue des donations pieuses que les générations ont accumulées entre les mains des prêtres de l'islamisme. Il existe, d'ailleurs, cette règle, en Turquie, que chacun a le droit de bâtir une mosquée, à la condition, toutefois, d'avoir préalablement fondé une école, ou une bibliothèque, ou des cuisines pour les pauvres, et de pourvoir, de plus, aux frais de l'entretien de la mosquée et aux dépenses du culte. Cette règle a pour avantage d'exonérer l'État des dépenses relatives au culte, à l'instruction publique et à l'entretien des bâtiments. On désigne donc par la dénomination de *vacoufs légaux*, ces biens attribués par la conquête aux mosquées, et accrus par les donations volontaires et par les fondations pieuses. A côté de ces *vacoufs légaux*, l'avarice et l'avidité du clergé musulman ont fait naître les *vacoufs coutumiers*, ou propriétés religieuses résultant du contrat suivant.

Un possesseur d'immeuble, musulman ou raïa [1], cède ses biens à une mosquée, et reçoit en échange une indemnité en argent représentant environ le dixième de la valeur réelle de la propriété. La mosquée cessionnaire est devenue propriétaire de l'immeuble cédé. En même temps elle transfère au vendeur, par baux à durée illimitée, le droit d'exploitation moyennant une rente annuelle fixe. L'ancien propriétaire devient ainsi locataire. L'intérêt pour les deux parties contractantes est grand. D'une part la mosquée est devenue propriétaire d'un immeuble à de très bonnes conditions ; et comme elle a payé une somme très-peu élevée pour acquérir une rente annuelle forcément supérieure au capital de l'argent déboursé, elle a fait un bon placement de ses fonds. Quant à l'ancien propriétaire de l'immeuble, il continue de jouir de sa propriété, à l'abri des privi-

[1] Les *raïas* sont des chrétiens sujets ottomans.

léges de la mosquée. Il ne craint plus les confiscations de l'État; il n'a plus rien à redouter ni des fonctionnaires, ni du gouvernement, ni même de ses créanciers personnels; il peut léguer à ses enfants, il peut céder à des tiers, de son vivant, son droit de jouissance. Cette sécurité, si précieuse en tout pays, et surtout en pays musulman, a contribué puissamment à multiplier ces *vacoufs coutumiers*[1]. Leur développement est tel, qu'actuellement les *vacoufs légaux* et les *vacoufs coutumiers* représentent les trois quarts de la propriété immobilière de la Turquie. Or, si l'on remarque que les biens des mosquées sont exemptés de l'impôt comme appartenant à Dieu lui-même, on voit que l'État est privé d'une abondante source de revenus. Ajoutons à cela que l'hérédité de la jouissance du *vacouf coutumier* étant bornée à la descendance directe, la mosquée propriétaire du fonds ne tarde pas à rentrer dans la pleine propriété.

On désigne par la dénomination de *Mulk*, la propriété des terres distribuées aux vainqueurs ou laissées aux vaincus à l'époque de la conquête. C'est la propriété patrimoniale ou privée; la propriété libre, aliénable, transmissible à volonté. Parmi ces terres, celles attribuées aux *vainqueurs* furent soumises à la *dîme*, ou impôt du dixième du revenu; celles laissées aux vaincus furent soumises à deux tributs : la *taxe foncière* perçue soit sur le fonds, soit sur les produits, et la *taxe personnelle* ou *capitation*.

Les articles 14 et 17 du *hatti-humaïoun* de 1856, déjà cités, effacent en principe cette distinction créée à l'origine de la domination musulmane, et partant de cet axiome politique et social que l'égalité des impôts entraîne l'égalité des charges, comme celle des devoirs entraîne celle des droits (*art.* 14), étendent à *tous les sujets de l'empire* les lois qui régissent l'achat, la vente et la disposition des propriétés immobilières. Ils permettent même aux étrangers de posséder des propriétés foncières dans les États du sultan, en se conformant aux lois et aux rè-

[1] Ainsi nommés parce qu'ils ont été introduits par la coutume.

glements de police, en acquittant les mêmes charges que les indigènes, et après que des arrangements auront eu lieu avec les puissances étrangères (*art.* 17). Ainsi donc, l'*égalité de l'impôt* est un fait admis en principe dans l'empire ottoman; et si ce principe n'est pas descendu dans le domaine de l'application, on peut attribuer ce résultat à la résistance des raïas, qui préfèrent la *capitation* au service militaire; et à la résistance des étrangers, qui veulent posséder des immeubles sous leur nom en Turquie, sans se soumettre aux charges des indigènes.

La *propriété domaniale* comprend cette troisième partie du territoire conquis, et qui n'ayant été ni concédée aux mosquées, ni partagée entre les vainqueurs, ni laissée aux vaincus, est devenue la propriété de l'État. Dans les temps qui avaient précédé le règne de Mahmoud II, cette *propriété domaniale* s'était successivement divisée en neuf classes : on distinguait les domaines dont les revenus appartenaient au Trésor public; les domaines privés du sultan; les domaines impériaux formés de propriétés faisant retour à l'État par suite soit de confiscations, soit de deshérence; les apanages de la sultane-mère et des princesses de la famille impériale; les fiefs attachés aux charges des vizirs; les fiefs militaires, etc., etc. Ces derniers fiefs étaient devenus très-nombreux. Ils étaient tenus de fournir à l'État un nombre de cavaliers fixé d'après le revenu. Le titulaire du fief percevait à son profit les impôts payés par les habitants domiciliés sur la terre dont il avait la jouissance, et exerçait sur eux une juridiction seigneuriale. Peu à peu les propriétaires des fiefs étaient arrivés à se faire reconnaître possesseurs, avec le droit de transmettre par hérédité. Mahmoud porta une main énergique sur cette distribution de la propriété domaniale, ramena la propriété à l'état où elle se trouvait à l'époque du partage après la conquête, et fit rentrer les fiefs et apanages dans le Trésor, qui en prit la gestion et se chargea des dépenses de la liste civile, ainsi que de la solde et de l'entretien de l'armée [1].

[1] Voir le livre de M. Collas, intitulé : *La Turquie en* 1864, p. 119 à 136.

Les étrangers en Turquie. — La situation des étrangers en Turquie présente un caractère tout particulier : ils sont complètement en dehors des lois de l'empire ottoman, et ne relèvent que de leurs chancelleries respectives. Or sont étrangers, au point de vue de cette exemption de la législation turque, non-seulement les nationaux des différents autres pays, mais encore un très-grand nombre de chrétiens, sujets ottomans, auxquels des gouvernements étrangers ont accordé le titre de *protégés*.

Ce titre de *protégés* est, en effet, très-recherché : il s'accorde généralement sans condition de résidence préalable dans le pays dont le gouvernement le confère ; il conserve au sujet ottoman qui l'obtient sa nationalité ; mais il lui permet de se soustraire, en se prévalant d'une protection étrangère, à ses redevances personnelles, ainsi qu'au paiement des impôts perçus sur les propriétés dont il se trouve possesseur en qualité de sujet ottoman [1].

L'état des étrangers et des sujets ottomans *protégés étrangers* repose, en Turquie, sur les *capitulations* et les *traités*.

Les capitulations et les traités. — Il ne faut pas confondre les CAPITULATIONS avec les TRAITÉS. Les *capitulations* sont, dans leur essence, des *concessions gracieuses* accordées par les sultans, de leur plein gré, et sans discussion préalable. Les *traités*, au contraire, sont des conventions arrêtées après débat contradictoire, au sein de conférences ou de congrès. Dans la *capitulation*, il n'y a qu'une seule volonté : celle du gouvernement qui confère le privilége octroyé ; dans le *traité*, il y a les volontés respectives des contractants, car le *traité* est un contrat qui lie au même degré les parties contractantes. Le caractère de la *capitulation* est d'être révocable au gré du gouvernement qui l'accorde ; le *traité* est réciproquement obligatoire pour toute sa durée. Les puissances étrangères ont successivement converti en conventions internationales les capitulations, et, par

[1] Voir le *Mémorandum* adressé par la Sublime-Porte, au commencement de 1862, à toutes les ambassades se trouvant à Constantinople.

cette transformation en contrats, elles les ont rendues irrévocables [1].

La première convention internationale régulièrement conclue entre un gouvernement mahométan et des puissances chrétiennes, est le traité intervenu entre Philippe le Hardi et le roi de Tunis, en 1270. On y lit que « tous les marchands des États des rois susdits (Philippe, roi de France; Charles, roi de Sicile; Thibaud, roi de Navarre), et tous les chrétiens leurs alliés, qui viendront dans les États de l'émir des croyants, y seront sous la sauvegarde du Dieu Très-Haut, tant pour leurs personnes que pour leurs biens; et en ce qui concerne leurs transactions actives ou passives, leurs ventes et leurs achats, on veillera à leur entière sûreté, soit qu'ils aillent et viennent, ou pendant le temps de leur résidence, tant qu'ils s'occuperont des affaires de leur commerce, et qu'ils observeront les conditions des présentes... Les moines et les prêtres chrétiens pourront demeurer dans les États de l'émir des croyants, qui leur donnera un lieu où ils pourront bâtir des monastères et des églises, et enterrer leurs morts... Les marchands des États des rois susdits, ou des autres pays chrétiens, qui sont établis dans les États de l'émir des croyants, observeront dans toutes leurs transactions leurs usages accoutumés... Les susdits rois ne recevront point dans leurs États les ennemis de l'émir des croyants; ils ne donneront aucun secours à quiconque formerait quelque entreprise hostile contre quelque portion de ses États... » Déjà, plus haut, il avait été stipulé dans ce traité que lesdits princes ne fourniraient « aucun secours à ceux qui voudraient porter quelque dommage à l'une des villes de l'émir des croyants, ou à quelqu'un des lieux de son obéissance ou des habitants desdites contrées... » Cette convention, « arrêtée pour quinze années solaires, commençant au mois de novembre..., » mit fin aux croisades, et donna naissance au protectorat que la France a toujours exercé depuis en Orient.

[1] C'est la Russie qui, la première, a introduit les *capitulations* dans les traités, par le traité de Kaïnardji (1774). La France n'a converti les *capitulations* en conventions internationales, qu'en 1802.

En 1507, Bayezid II octroya aux consuls de France et de Catalogne à Alexandrie, une capitulation commerciale en faveur des négociants ou voyageurs appartenant à ces deux nations. Cette *capitulation* de 1507 a été le point de départ des libertés commerciales et des garanties qui ont été stipulées postérieurement entre la Porte et les gouvernements chrétiens.

En 1535, Suleïman II accorda à François Ier des *capitulations* nouvelles plus étendues que celles qui les avaient précédées. Par ces *capitulations* le sultan assurait à la France, pour ses nationaux et pour ses *coreligionnaires*, pour ses vaisseaux et son commerce, la liberté, la sécurité, l'inviolabilité de la propriété, en Turquie, comme sur leur terre natale. Les navires et les commerçants des autres pays de l'Europe, trafiquaient alors à l'abri du pavillon français.

En 1597, des arrangements intervenus entre le roi de France Henri IV et Mahomet III, autorisèrent le pavillon français à *couvrir les navires des autres nations* qui n'avaient point obtenu de la Sublime-Porte les mêmes priviléges.

En 1740, Louis XV et Mahmoud Ier révisèrent les capitulations antérieures et les complétèrent. Les quatre-vingt-cinq articles du texte de ces capitulations sont encore en vigueur aujourd'hui. L'article 32 de ce texte est particulièrement remarquable. Il rappelle d'une manière formelle « l'ancienne amitié qui, depuis les ancêtres de Mahmoud Ier, subsiste de père en fils entre le roi de France et la Sublime-Porte ; » il démontre que la France a toujours rempli le rôle d'intermédiaire désintéressé entre la Porte ottomane et les autres États européens : « l'Empereur de France, y est-il dit, ayant témoigné, par une lettre qu'il a envoyée à notre Porte de félicité, qu'il désirait que les nations ennemies auxquelles il était défendu de commercer dans nos États, eussent la liberté d'aller et venir à Jérusalem, sans être aucunement inquiétées..... Il est émané un commandement impérial dont la teneur suit, savoir : que les nations chrétiennes et ennemies qui sont en paix avec l'Empereur de France, et qui désireront visiter Jérusalem, puissent y aller et venir en toute liberté et sûreté, en la manière accoutu-

mée [1], sans que personne leur cause aucun trouble ni empêchement; et si, dans la suite, il convient d'accorder auxdites nations la liberté de commercer dans nos États, elles iront et viendront pour lors, sous la bannière de l'Empereur de France, comme auparavant, sans qu'il leur soit permis d'aller et venir sous aucune autre bannière. »

La campagne d'Égypte interrompit ces rapports de bonne amitié, mais ils furent rétablis par le traité du 24 juin 1802, conclu entre la République française et la Turquie. L'article 2 de cette convention proclame l'entier renouvellement des traités ou *capitulations* qui, avant l'époque de la guerre, déterminaient respectivement les rapports de toute espèce existant entre les deux puissances. La même confirmation de toutes les *capitulations* et de tous les traités antérieurs a été faite par le traité de commerce du 25 novembre 1838. Il convient aussi de citer, pour compléter la série des actes qui règlent les rapports de la France avec l'empire ottoman, le traité de Londres du 13 juillet 1841, le traité de Paris du 30 mars 1856 et le traité de commerce du 29 avril 1861. Quant aux autres puissances, les *capitulations* accordées à la France leur ont été successivement étendues, d'une façon à peu près identique. L'année 1861 a été fertile en traités de commerce et de navigation intervenus entre la Turquie et les autres États. Ces différents traités, dont la durée est de vingt-huit ans, ont presque tous la même teneur. Ils accordent aux négociants étrangers établis en Turquie, ainsi qu'aux bâtiments de commerce, les droits et immunités dont jouissent les sujets ottomans; ils exemptent de tous droits, jusqu'au lieu d'embarquement, les produits du sol ou de l'industrie turque achetés pour l'exportation, ainsi que les marchandises en transit par mer; ils admettent enfin sur le territoire de l'empire ottoman, à des droits uniformes et très-modérés, tous les articles sans distinction d'origine ou de provenance étrangères.

Lorsqu'on étudie les résultats des *capitulations* accordées par

[1] C'est-à-dire sous la bannière de la France.

le gouvernement turc aux États étrangers, en faveur de leurs nationaux établis en Turquie, on est frappé des conséquences funestes que l'abus de ces priviléges a entraînées, au détriment de l'empire ottoman. Si l'on considère, en effet, qu'en vertu de ces *capitulations*, chaque individu appartenant à une nationalité étrangère, ou protégé de cette nationalité, ne relève que de sa chancellerie; que sur le sol de l'empire ottoman chaque nationalité étrangère forme une nation distincte, indépendante, ayant sa vie propre, s'administrant, se gouvernant, se faisant juger par sa chancellerie, d'après les lois de son pays, sans tenir compte des lois ottomanes; qu'en vertu de ces priviléges, chaque maison européenne, en Turquie, devient un asile inviolable où la force armée ne peut pénétrer sans la permission et l'assistance du consul spécial; que chaque *protégé* sujet ottoman est investi au même degré de cette inviolabilité, et ne relève que des lois d'un pays avec lequel il n'a souvent aucuns rapports autres que ceux que lui donne son titre de protégé; que les consuls, enfin, envoyés dans les Échelles du Levant, sont investis de pouvoirs absolus, inouïs, on peut comprendre quels grands obstacles les *capitulations* et la *protection* doivent apporter aux entreprises commerciales ou industrielles qu'on pourrait créer en Turquie. Pour attirer et encourager les entreprises importantes dues à l'initiative étrangère, un gouvernement doit pouvoir exercer sur le personnel, comme sur le matériel de ces établissements, une pleine et libre juridiction. Or, en Turquie, ce qui a le moins d'autorité, c'est le gouvernement ottoman[1].

Poids et mesures. — Monnaies. — Une source non moins grave de difficultés pour les relations commerciales découle aussi de la grande variété des *mesures* dans l'empire ottoman.

Les *poids* et *mesures* n'y sont soumis ni au contrôle, ni à la

[1] Voir une consultation délibérée, à Paris, le 30 novembre 1863, par MM. Odilon-Barrot, Dufaure et Jules Favre, pour Ismaïl-Pacha, au sujet du canal de Suez. Voir aussi, sur les pouvoirs exorbitants des consuls, une correspondance du journal l'*Union* de juillet 1863, le tout cité dans l'ouvrage de M. Collas.

surveillance de l'État, et varient presque dans chaque province. Il n'existe nulle part d'étalons réglementaires. Quant aux *monnaies*, elles ont, jusqu'en 1844, varié autant que les mesures. Leur valeur intrinsèque a souvent changé. On cite le sultan Mahmoud II (1808-1839), qui fit modifier durant son règne le titre et la forme des monnaies trente-cinq fois pour l'or, et trente-sept fois pour l'argent. Sous le règne du sultan Abdul-Medjid, la forme, le titre et la valeur des monnaies métalliques ont été définitivement fixés : ce qui n'empêche pas que, dans l'établissement des comptes du gouvernement, on ne se serve d'une unité nommée *bourse*, dont la valeur est de 500 piastres, désignation de convention; que le commerce ne compte que par piastres; que les monnaies étrangères d'or et d'argent, principalement les monnaies françaises, ne soient très-répandues, et ne circulent sans aucune difficulté dans le commerce [1]. Citons aussi les billets de la banque impériale ottomane, qui a été autorisée, par privilége exclusif, à émettre des billets au porteur remboursables à présentation, dont les coupures ne peuvent être au-dessous de 200 piastres sans l'autorisation du gouvernement. Quant au papier monnaie connu autrefois sous le nom de *Caïmé*, il a été démonétisé en 1862. Le gouvernement l'a remboursé en totalité. Les émissions successives s'élevaient à 1,000,907,720 piastres. Le retrait complet a été effectué en 3 mois. Ce papier monnaie, dont la dépréciation s'augmentait sans cesse, n'avait cours qu'à Constantinople et dans sa banlieue [2].

Routes et voies de communication diverses. — L'état des routes et des diverses voies de communication laisse beaucoup à désirer dans l'empire ottoman, ce qui nuit considérablement au développement de l'industrie agricole et du

[1] Par suite d'une décision du 20 octobre 1862, le Trésor impérial et les caisses publiques ne doivent recevoir que les monnaies turques. Quant à l'emploi du numéraire étranger dans les transactions entre particuliers, il n'est pas d'obligation. Personne ne peut être forcé à accepter ce numéraire.

[2] L'unité monétaire turque est la *piastre*, qui vaut 0 fr. 23 cent. La piastre se divise en 40 *paras* et le *para* en 3 *aspres*. — En accédant aux bases arrêtées par la commission internationale monétaire, la Turquie apportera un remède radical aux abus qui viennent d'être signalés.

commerce en Turquie. Les grands centres de l'intérieur et les ports de mer ne peuvent communiquer entre eux, ou avec les localités agricoles qui les avoisinent, qu'avec des difficultés qui augmentent énormément le prix des denrées, et pendant l'hiver la circulation étant impossible, les rapports sont forcément suspendus. Les voies de communication par eau ne sont pas mieux entretenues. Les fleuves et les rivières sont abandonnés, leur régime s'est altéré faute de soins : encombrés de vases, de sables, ils ne permettent à la navigation fluviale et à la batellerie de servir d'auxiliaires que sur de courts espaces, et à des tirants d'eau très-faibles. Quant aux rues des villes, elles sont généralement étroites, mal pavées, mal entretenues, ordinairement à pentes très-rapides; la circulation des charrettes y est impossible ; les charrois sont faits par des bêtes de somme et par les portefaix [1]. Mais si les moyens de communication et de transport sont difficiles et coûteux entre les ports de mer et les villes de l'intérieur des provinces ottomanes d'Europe et d'Asie, il n'en est pas de même des communications avec les pays étrangers. Les communications par navires à voiles ou à vapeur sont actives, promptes, nombreuses, à prix réduits, à cause de la concurrence. Les lignes à vapeur françaises, anglaises, autrichiennes, russes, belges, grecques, ottomanes, égyptiennes, subventionnées par les gouvernements ou appartenant au commerce libre, rayonnent sur les côtes. Ce mouvement maritime prend chaque jour plus de développement, et provoque l'accroissement de l'exportation et de l'importation [2].

La situation mauvaise des voies de communication à l'intérieur a, toutefois, frappé l'attention du gouvernement ottoman, qui s'est préoccupé d'y porter remède, en décrétant les mesures suivantes :

Les routes seraient classées et divisées en quatre catégories : 1° les *routes impériales*, ou routes établissant la communication la plus directe entre les chefs-lieux des provinces et la capitale,

[1] Voir le chap. XVIII du livre de M. Collas, intitulé : *La Turquie en* 1864 p. 357 et suiv.

[2] *Ibid.*, p. 362.

les ports de mer ou les chemins de fer; 2° les *routes provinciales*, ou routes ne reliant entre elles que des chefs-lieux de province; 3° les *chemins vicinaux*, reliant les districts entre eux, ou les districts avec les routes, les ports de mer et les chemins de fer; 4° les *sentiers vicinaux*, ayant la même destination que les chemins vicinaux, mais différant de ces derniers en ce qu'ils ne seraient point établis pour être parcourus par des charrettes. Les chaussées et terrassements seraient effectués, sur les *routes*, par l'État, avec le concours des prestations [1] des populations; et, sur les *chemins*, seulement par des prestations. Les travaux d'art seraient exécutés par voie d'adjudication publique, sur projets approuvés par le conseil des travaux publics. Quant aux prestations, elles seraient de quinze journées consécutives de travail par an, pendant cinq ans pour les *routes*; et, pour les *chemins*, elles représenteraient une tâche annuelle de $1^{m}50$ transformée à l'état d'entretien, et de 3^{m} pour les sentiers. Elles seraient dues par tout habitant d'une localité à titre de propriétaire, régisseur, fermier, pour sa personne et pour chaque individu mâle, valide, âgé de dix-huit ans au moins et de soixante au plus, membre ou serviteur de la famille et résidant dans la localité, et pour chacun de ses chevaux et bêtes de somme ou de trait. Les prestations dues par les hommes ou par les animaux pourraient être rachetées d'après un tarif fixé, et l'argent provenant du rachat serait affecté aux travaux.

Tel est le règlement sur les routes, édicté par le gouvernement ottoman, depuis quelques années déjà, mais qui, comme toutes les améliorations décidées en Turquie, a jusqu'à présent été peu exécuté. En même temps le gouvernement avait songé à l'amélioration du régime des rivières et des voies navigables, à leur draguage, à leur canalisation, au curage des ports, à la construction des jetées, digues, quais, et autres travaux dont l'exécution importe tant à la prospérité agricole et com-

[1] On donne le nom de *prestations* à un mode de contribuer à des ouvrages d'utilité générale, par des journées de travail, dont on peut s'exempter en payant une somme déterminée d'après un tarif.

merciale d'un pays; mais ces opérations projetées n'ont pas encore été complétement réalisées [1].

Chemins de fer. — La Turquie n'a pas vu se réaliser sur son vaste territoire le développement qu'ont pris les voies ferrées dans les autres États de l'Europe. Et cependant son gouvernement n'a pas été avare de concessions. Un cahier des charges, élaboré au ministère du commerce et des travaux publics, et sanctionné par le sultan, a règlementé les conditions auxquelles devront souscrire dorénavant tous les concessionnaires des chemins de fer en Turquie. Ceux qui voudront obtenir une concession devront, préalablement, soumettre au gouvernement un itinéraire du tracé de la ligne à parcourir, un plan topographique général, et un rapport sommaire justificatif du tracé, eu égard aux intérêts du gouvernement et des localités traversées, avec une estimation approximative des dépenses. Après examen de ces documents, le gouvernement fait connaître sa décision à la compagnie qui sollicite la concession. En cours d'exécution, aucun changement ne peut être apporté aux plans approuvés, sans l'approbation du gouvernement. Tous les frais d'entretien ainsi que ceux de réparations ordinaires et extraordinaires sont à la charge des concessionnaires; et dans le cas où le chemin de fer achevé ne serait pas

[1] Deux moyens sont à la disposition du gouvernement pour l'exécution de ces différents travaux, et ont même été employés avec avantage : l'exécution par l'État et l'exécution par les compagnies concessionnaires. L'État a entrepris, en 1863, les travaux de la route de Roustchouk à Choumla.. Cent-cinquante mètres ont été exécutés le jour même de l'inauguration de ces travaux, en moins d'une heure, par les habitants. Il a commencé, en 1864, la construction d'une grande route reliant Bagdad à Alep et devant continuer jusqu'à Alexandrette. La route carrossable de Beyrouth à Damas a été concédée moyennant un privilége d'exploitation de cinquante années, à partir de 1859. Elle est terminée aujourd'hui, et le service des diligences et des transports entre ces deux villes fonctionne depuis le 1er janvier 1863. Dans la mer Noire, le port de Kustendjé, où aboutit la voie ferrée qui rattache le Danube à la mer Noire, a été exécuté par la compagnie anglaise concessionnaire de ce chemin de fer et du port de Kustendjé. C'est en utilisant les deux moyens de l'exécution par l'Etat et par des compagnies concessionnaires, que la Turquie peut transformer en peu d'années sa situation économique, et doter l'agriculture et le commerce d'améliorations qui décupleront les richesses privée et publique du pays. *Lib. cit.*, p. 360 et suiv.

constamment entretenu en bon état, le ministre des travaux publics pourrait y pourvoir d'office aux frais de ceux qui ont obtenu la concession. Le gouvernement se réserve donc le contrôle et la surveillance de l'entretien et de la réparation. Avant l'obtention du firman de concession, la compagnie postulante doit déposer un cautionnement provisoire qui, produisant intérêt, sera restitué aux concessionnaires par dixième et au fur et à mesure de l'achèvement des travaux.

Les compagnies concessionnaires sont autorisées à percevoir, pendant toute la durée de la concession, des droits de péage; le prix de transport pour les voyageurs et les marchandises est fixé par un tarif qui doit être soumis à l'approbation du gouvernement. Aucune espèce d'impôt ne pourra être établie sur le sol, sur le capital ou sur les revenus du chemin de fer pendant toute la durée de la concession; enfin, les compagnies concessionnaires peuvent obtenir, par autorisation spéciale, la faculté d'acquérir des terres et de les exploiter par plantations, cultures et constructions, d'établir des routes de terre et autres chemins de service, d'entreprendre les exploitations de mines, forêts et carrières. Mais ces facilités et priviléges sont compensés par certains services que les compagnies doivent à l'État. C'est ainsi que les militaires ou les marins expédiés isolément ou en corps ne devront être assujettis, eux et leurs bagages, qu'à la moitié de la taxe légale; que lorsque le gouvernement aura besoin d'expédier des troupes ou du matériel militaire ou naval sur un point desservi par le chemin de fer, les compagnies devront mettre à sa disposition, pour moitié de la taxe, tous leurs moyens de transport; que les compagnies seront, en outre, tenues d'effectuer gratuitement, dans les trains ordinaires de voyageurs, le transport des dépêches et les agents nécessaires à ce service; et que le gouvernement aura même le droit d'exiger, pour le transport des dépêches, un train spécial par jour et dans chaque sens; etc., etc. Enfin, le gouvernement a institué près des concessionnaires plusieurs agents et commissaires pour surveiller les opérations et représenter les intérêts ottomans. Une disposition de ce cahier des charges

porte, en outre, qu'à l'époque fixée pour l'expiration de la concession, et par le seul fait de cette expiration, le gouvernement sera subrogé dans tous les droits de la compagnie concessionnaire sur le chemin de fer et ses dépendances, et qu'il entrera immédiatement en jouissance de tous ses produits. La société, d'ailleurs, qui n'aurait pas rempli les diverses obligations du cahier des charges, encourrait une déchéance qui donnerait ouverture aux droits du gouvernement [1].

Ce règlement est évidemment puisé dans les meilleures lois organiques relatives aux chemins de fer des pays de l'Europe occidentale; et cependant les concessions nombreuses accordées par le gouvernement ottoman n'ont point encore réussi à doter la Turquie de lignes importantes et multiples.

Phares; — télégraphie électrique; — postes. — Les services des *phares*, de la *télégraphie électrique* et des *postes* laissent moins à désirer.

Jusqu'en 1856 les côtes de l'empire ottoman étaient restées privées de signaux marquant les passes, les dangers et les entrées des ports. La guerre de Crimée, qui avait amené un plus grand nombre encore de navires à voiles et à vapeur vers ces côtes dangereuses, avait fait ressortir les inconvénients de cette situation. Le gouvernement français adressa à la Sublime-Porte des observations à la suite desquelles le département de la marine établit dix-huit phares, répartis de l'entrée des Dardanelles à la mer Noire. Cette amélioration a été complétée depuis, et actuellement cent dix feux, divisés en treize lignes, sont allumés sur le littoral. Pour contribuer à cette dépense les diverses puissances maritimes se sont soumises, par des conventions spéciales, à ce que leurs navires fréquentant les ports ottomans acquittent un droit de péage basé sur le tonnage.

Le premier fil télégraphique, dans l'empire ottoman, a été placé en 1854. Depuis cette époque les provinces de la Turquie d'Europe, quelques îles de l'archipel et les provinces

[1] Voir le *Journal de Constantinople*, du 27 mars 1860.

d'Asie-Mineure, jusqu'à Bagdad et Bassorah, ont été successivement rattachées au réseau européen.

Quant au service des postes, il était soumis autrefois au régime des fermes; mais il a été converti, dans ces dernières années, en une administration publique régie par des règlements spéciaux. On a réduit les tarifs et mis en pratique l'usage des timbres-poste. En ce qui concerne l'intérieur de l'empire, le service de l'administration des postes ottomanes est, toutefois, gêné par la diversité des éléments qui le composent. Chaque gouvernement subventionne, en effet, des services postaux, indépendants les uns des autres, formant des directions distinctes n'ayant aucun rapport entre elles, auxquelles il est interdit d'échanger les dépêches, et qui portent le nom de la nationalité à laquelle elles appartiennent. On comprend le chaos que doit produire une semblable organisation. Mais quant aux correspondances entre la Turquie et l'Europe, elles sont rendues très-faciles par les compagnies diverses qui sillonnent avec leurs vaisseaux l'Archipel et la Méditerranée. Les correspondances sont échangées, entre la Turquie et l'Europe, par les vapeurs de la compagnie des messageries impériales, aboutissant à Marseille, et les bateaux du Lloyd autrichien aboutissant à Trieste; et, en outre, pendant la belle saison, par la voie de Kustendjé et du Danube; avec la Russie, par les services à vapeur de la compagnie russe d'Odessa; avec les villes maritimes de l'empire ottoman, par les services à vapeur autrichiens, égyptiens, français, ottomans et russes [1].

Il reste, pour avoir achevé cette exposition sommaire de l'organisation administrative de la Turquie, à résumer certains actes d'une haute importance, émanés du gouvernement ottoman, et qui présentent un caractère tout à fait progressif.

Hatti-shériff du 3 novembre 1839.—Le *hatti-shérif*

[1] Voir l'ouvrage déjà cité de M. Collas, p. 370 et suiv. Le gouvernement ottoman se préoccupe actuellement de transformer aussi le service des postes, et des négociations à ce sujet ont été ouvertes, dans ces derniers temps, avec plusieurs des grandes puissances de l'Europe.

du 3 novembre 1839, inspiré au gouvernement ottoman par le désir de procurer aux provinces de l'empire le bienfait d'une bonne administration, au moyen d'institutions nouvelles, promit des garanties pour la sécurité des personnes, quant à la vie, à l'honneur et à la fortune; un mode régulier d'asseoir et de prélever les impôts; un mode également régulier pour la levée des soldats et la durée du service.

Rien n'est plus philosophique que les considérations qui sont formulées dans ce hatti-shériff : « S'il y a absence de sécurité à l'égard de la fortune, y est-il dit, tout le monde reste froid à la voix du prince et de la patrie; personne ne s'occupe du progrès de la fortune publique, absorbé que l'on est par ses propres inquiétudes. Si, au contraire, le citoyen possède avec confiance ses propriétés de toute nature, alors, plein d'ardeur pour ses affaires, dont il cherche à élargir le cercle afin d'étendre celui de ses jouissances, il sent chaque jour redoubler en son cœur l'amour du prince et de la patrie, le dévouement à son pays.... Quant à l'assiette régulière et fixe des impôts, il est très-important de régler cette matière; car l'État qui, pour la défense de son territoire, est forcé à des dépenses diverses, ne peut se procurer l'argent nécessaire pour ses armées et autres services que par les contributions levées sur ses sujets.... Quoique, grâce à à Dieu, ceux de notre empire soient depuis quelque temps délivrés du fléau des monopoles..., un usage funeste existe encore... : c'est celui des concessions vénales connues sous le nom d'*Iltizam*. Dans ce système, l'administration civile et financière d'une localité est livrée à l'arbitraire d'un seul homme, c'est-à-dire quelquefois à la main de fer des passions les plus violentes et les plus cupides... Il est donc nécessaire que désormais chaque membre de la société ottomane soit taxé pour une quotité d'impôt déterminée, en raison de sa fortune et de ses facultés, et que rien au delà ne puisse être exigé de lui. Il faut aussi que des lois spéciales fixent et limitent les dépenses des armées de terre et de mer...

« Bien que la défense du pays soit une chose importante, et que ce soit un devoir pour tous les habitants de fournir des sol-

dats à cette fin, il est devenu nécessaire d'établir des lois pour régler les contingents que devra fournir chaque localité, et pour réduire à quatre ou à cinq ans le service militaire : car c'est à la fois faire une chose injuste et porter un coup mortel à l'agriculture et à l'industrie, que de prendre, sans égard à la population respective des lieux, dans l'un plus, dans l'autre moins d'hommes qu'ils n'en peuvent fournir; de même que c'est réduire les soldats au désespoir, et contribuer à la dépopulation du pays, que de les retenir toute leur vie au service... »

Ces sages considérations conduisaient aux décisions suivantes..... : « ..... Désormais la cause de tout prévenu sera jugée publiquement, après enquête et examen, et, tant qu'un jugement régulier ne sera point intervenu, personne ne pourra, secrètement ou publiquement, faire périr une autre personne par un supplice quelconque; il ne sera permis à personne de porter atteinte à l'honneur de qui que ce soit. Chacun possédera ses propriétés de toute nature et en disposera avec entière liberté, sans que personne y puisse porter obstacle; ainsi, par exemple, les héritiers innocents d'un criminel ne seront point privés de leurs droits légaux, et les biens du criminel ne seront pas confisqués. » « Ces concessions, est-il ajouté dans ce texte mémorable, s'étendent à tous nos sujets, de quelque religion ou secte qu'ils puissent être; ils en jouiront sans exception. » Le *hatti-shérif* de 1839 ferme dignement le règne du sultan Mahmoud Khan II, et ouvre glorieusement celui de son fils Abdul-Medjid (30 juin 1839). L'histoire conservera dans ses annales le souvenir des efforts tentés par le sultan Mahmoud II, avec une main peut-être trop vigoureuse, pour introduire en Turquie la civilisation occidentale. Le *hatti-shérif* de 1839 fut le résultat des tendances de ce souverain, ami des progrès, et le programme du règne de son successeur.

Hatti-Houmaïoun du 18 février 1856. — Le *hatti-houmaïoun* de 1856 est encore une nouvelle consécration des principes formulés en 1839. Le premier article de cet acte confirme les garanties promises à tous les sujets de l'empire ottoman,

sans distinction de classe ni de culte, pour la sécurité de leurs personnes et de leurs biens, et pour la conservation de leur honneur. — L'article 2 confirme également, et maintient, tous les priviléges et immunités accordés auparavant à toutes les communautés chrétiennes, ou à d'autres rites non musulmans. — L'article 5 porte que toute distinction ou appellation tendant à rendre une classe quelconque des sujets de la Sublime-Porte, inférieure à une autre classe, à raison du culte, de la langue ou de la race, sera à jamais effacée du protocole administratif. — Les articles 6 et 7 sont particulièrement importants. Ils disposent qu'aucun sujet de l'empire ne sera gêné dans l'exercice de la religion qu'il professe; que personne ne pourra être contraint à changer de religion; et que tous les sujets, sans distinction de nationalité, seront admissibles aux emplois publics et aptes à les occuper selon leurs capacités et leur mérite, conformément à des règles d'une application générale.—L'admissibilité de tous les sujets de l'empire ottoman dans les écoles civiles et militaires du gouvernement, à la condition de remplir certaines conditions d'âge et d'examen spécifiées dans des règlements organiques; l'autorisation accordée à chaque communauté d'établir des écoles publiques de sciences, d'arts et d'industrie; l'attribution donnée à des *tribunaux mixtes*, de juger les affaires commerciales, correctionnelles et criminelles entre des musulmans et des sujets chrétiens ou autres rites non musulmans, ou entre chrétiens et autres sujets de rites différents; la publicité des audiences consacrée; la promesse de compléter le plus tôt possible et de codifier les lois pénales, correctionnelles et commerciales, et d'en publier des traductions dans toutes les langues en usage en Turquie ; l'engagement de procéder, dans le plus bref délai, à la réforme du système pénitentiaire dans son application aux maisons de détention, et à la révision de l'organisation de la police dans la capitale, dans les villes de province et dans les campagnes, sont l'objet des articles 8 à 13. — « L'égalité des impôts entraînant l'égalité des charges, comme celle des devoirs entraîne celle des droits, est-il dit dans l'article 14, les sujets chrétiens et des autres rites non mu-

sulmans devront, aussi bien que les musulmans, satisfaire aux obligations de la loi du recrutement. Le principe du remplacement ou du rachat sera admis. » L'article 16 annonce qu'il sera procédé à une réforme dans la composition des conseils provinciaux et communaux, pour garantir la sincérité des choix des délégués des communautés musulmanes, chétiennes et autres non musulmanes, ainsi que la liberté des votes dans les conseils. — L'article 17 déclare que comme les lois qui régissent l'achat, la vente et la disposition des propriétés immobilières, sont communes à tous les sujets de l'empire, il pourra être permis aux étrangers de posséder des propriétés foncières en Turquie, en se conformant aux lois et aux règlements de police, en acquittant les mêmes charges que les indigènes, et après que des arrangements auront eu lieu avec les puissances étrangères. — « Les impôts, dit l'article 18, sont exigibles au même titre de tous les sujets de l'empire, sans distinction de classe ni de culte. On avisera aux moyens les plus prompts et les plus énergiques de corriger les abus dans la perception des impôts, et notamment des dîmes. Le système de la perception directe sera successivement, et aussitôt que faire se pourra, substitué au régime des fermes dans toutes les branches des revenus de l'État... » — Le gouvernement promet dans les articles 23, 24 et 25, d'appliquer, d'après les formes légales, à tous les sujets de l'empire, quelles que soient leur classe et la nature de leurs fonctions, les lois contre la corruption, la concussion ou la malversation; de s'occuper de la création de banques et d'autres institutions semblables, pour arriver à la réforme du système monétaire et financier; enfin de pourvoir à l'établissement de routes et de canaux, qui rendront les communications plus faciles et augmenteront les sources de la richesse du pays. Il a été dit plus haut dans quelles mesures ces engagements ont été exécutés, et quelles causes en ont empêché jusqu'à présent la complète réalisation.

Firman de février 1854. — Un firman écrit dans les premiers jours de février 1854, avait consacré de nouveau l'égalité des chrétiens et des musulmans devant la justice. « Il serait

établi pour le moment, lit-on dans cet acte, sur quelques points principaux et considérables de l'empire, un conseil dit *conseil de vérification*, spécialement chargé d'examiner, comme celà se fait aux conseils du *Zabtié* et de la police de Constantinople, les procès qui s'élèvent pour des crimes et délits entre les sujets de la Sublime-Porte, musulmans, chrétiens, et de toute autre catégorie, ou entre les sujets de la Sublime-Porte et les étrangers. »

Il convient aussi de citer, parmi les actes qui attestent l'intention du gouvernement de se placer au niveau de la civilisation occidentale, les conditions arrêtées par la Sublime-Porte, au sujet de la colonisation en Turquie des familles qui, venant de l'étranger, désireraient s'y établir, en devenant sujets de l'empire ottoman; et le nouveau règlement sur les *mines* de l'empire, du 17 juillet 1861.

Aux termes des conditions imposées aux colons, les familles qui voudront se rendre en Turquie pour s'y coloniser, feront le serment d'accepter la qualité de sujets de l'empire, sans la moindre réserve ou restriction, et se soumettront, sous tous les rapports, aux lois actuelles et futures de la Turquie. Ainsi que tous les autres sujets de l'empire, les colons seront à l'abri de toute entrave dans l'exercice de la religion qu'ils professent, et ils jouiront sans aucune distinction des mêmes priviléges religieux que toutes les autres classes des sujets de l'empire. Dans les provinces de l'empire qu'on jugera convenables à leur installation, on choisira parmi les terres disponibles appartenant au gouvernement, celles qui sont les plus fertiles et les plus saines, et on désignera à chacun la portion de terre dont, selon ses moyens, il aurait besoin pour exercer l'agriculture ou tout autre métier. Les terres seront accordées gratuitement; elles seront exemptées de toute rétribution territoriale et personnelle pendant six ans en Europe, et douze ans en Asie. Les colons seront pareillement exemptés du service militaire, ou de son équivalent en argent, ceux d'Europe pour six ans, et ceux d'Asie pour douze ans. Mais ils ne pourront vendre les terres qui leur auront été accordées gratuitement par le gouvernement, qu'après

un espace de temps d'au moins vingt ans. Ceux qui, avant l'expiration de ce délai, voudront quitter le pays et sortir de la sujétion de l'empire, restitueront les terres au gouvernement. Ils devront aussi abandonner, sans aucune compensation, toutes les constructions qu'ils auraient élevées sur ces terres et qui ne pourraient plus être considérées comme leurs propriétés.

Quant au nouveau règlement sur les *mines* de l'empire ottoman, il paraît à peu près calqué sur la loi française de 1810. Une bonne législation sur les *mines* doit encourager la découverte de ces gîtes souterrains en assurant à celui qui les a découverts, soit la propriété du gîte, soit dans les cas où un autre en profiterait, un dédommagement suffisant de ses dépenses; indemniser le propriétaire du sol, pour qu'il n'entrave pas les recherches; concéder à celui qui a obtenu l'exploitation une étendue souterraine suffisante et nettement déterminée, pour que les travaux puissent prendre tout le développement nécessaire; n'accorder la concession qu'à ceux qui semblent pouvoir exercer utilement le droit d'exploiter la mine; garantir enfin pour longtemps les droits de l'exploitant, et empêcher, par l'organisation d'une surveillance active de la part du gouvernement, les travaux qui pourraient compromettre l'avenir des mines ou la sûreté des hommes qui les exploitent [1]. S'inspirant de ces principes qui ont présidé à la rédaction de la loi française sur les *mines*, le législateur ottoman a divisé son règlement en plusieurs titres qui sont relatifs: à *la recherche des mines*, à *l'exploitation des mines*, aux *redevances à payer à l'État*, aux *forges et usines*, aux *attributions des ingénieurs des provinces*. Mais le cadre de cet ouvrage ne nous permet pas de pénétrer dans de plus amples détails, et le moment est venu de mettre un terme à cette digression, pour reprendre le tableau sommaire de l'organisation administrative dans quelques-uns des principaux États de l'Europe.

Organisation administrative de la Belgique. —

[1] Voir : PRADIER-FODÉRÉ, *Précis de Droit administratif*, 6e édition, 1867, p. 338. Voir aussi plus loin, p. 458.

La Belgique est divisée en neuf *provinces* et en quarante-et-un *arrondissements*. La *province* belge est divisée en *arrondissements;* les *arrondissements* en *cantons;* les *cantons* en *communes*. C'est, on le voit, la division de la France; et il ne faut pas s'en étonner, car la Belgique, comme la Hollande, a pendant plusieurs années été soumise aux lois de l'empire français.

Provinces. — Gouverneur. — Conseil provincial. — Députation permanente. — L'étendue de chaque *province* est à peu près égale à celle des départements de la France. L'administration provinciale se compose d'un *gouverneur*, d'un *conseil provincial*, d'une *députation permanente.*

Le *gouverneur* belge a des pouvoirs analogues, quoique moins étendus, à ceux des préfets français. C'est le roi qui le nomme et qui le révoque. On peut le considérer, quand à ses attributions, comme *délégué du pouvoir central*, et comme *représentant de l'intérêt collectif* de la province. *Délégué du pouvoir central*, il est chargé de veiller à l'exécution des lois et des dispositions arrêtées par les ministres. *Représentant de l'intérêt collectif* de la province, sa mission est de faire exécuter les délibérations du conseil provincial. Le gouverneur est aussi le supérieur hiérarchique des administrations communales. En cette qualité il peut suspendre et destituer même les bourgmestres et échevins, et arrêter l'exécution des actes administratifs émanés de ces autorités.

Le *conseil provincial* est une sorte de parlement local. Il est électif. Ses membres sont nommés par les mêmes électeurs que les membres des chambres. Pour être éligible, il faut être belge de naissance ou naturalisé, avoir vingt-cinq ans accomplis, être domicilié dans la province, au moins depuis le premier janvier qui précède l'élection, et ne pas se trouver dans les cas d'incapacité ou d'incompatibilité établis par la loi.

Le conseil provincial tient *de plein droit*, chaque année, une session aux lieu et temps fixés *par la loi;* mais dans l'intervalle des sessions légales le roi a la faculté de convoquer le conseil provincial en session *extraordinaire*. Toute réunion en

dehors des lieu et temps fixés soit par la loi, soit par une ordonnance royale est réputée séditieuse, et ses actes sont conséquemment nuls. Comme les chambres, le conseil provincial nomme son président; il a le droit de mander le gouverneur, s'il juge que sa présence soit nécessaire ou utile. Le gouverneur, de son côté, peut aussi demander à être entendu lorsqu'il le juge à propos. Comme les chambres, le conseil provincial vérifie les pouvoirs de ses membres, et se déclare constitué, une fois la vérification des pouvoirs terminée. Ses séances, comme celles des chambres, sont publiques [1].

Il a été dit que c'est le gouverneur qui est chargé, dans la province, de faire exécuter les délibérations du conseil provincial.

La *députation permanente* est une commission de six membres, chargée de réprésenter le conseil provincial pendant l'intervalle des sessions [2]. Elle est nommée par le conseil provincial. Sa mission est exclusivement délibérative. Elle a aussi une compétence spéciale en matière contentieuse : c'est ainsi qu'elle est compétente en matière de contributions directes et en matière de réclamations relatives à la milice. C'est le président de la *députation permanente* qui ordonnance les dépenses de la province, avec le contre-seing d'un fonctionnaire qui correspond aux *secrétaires généraux* des préfectures françaises, et qui porte le titre de *greffier provincial*. Les mandats ainsi préparés sont adressés à la cour des comptes qui les vise, puis envoyés au ministre de l'intérieur : de sorte que tout paiement est sommis à un triple contrôle.

Arroudissements. — Commissaire du roi. — Les

[1] Plusieurs différences existent entre le *conseil général* français et le *conseil provincial* belge. Le conseil général français ne peut se réunir *qu'en vertu d'un décret impérial;* ses président, vice-président et secrétaire sont nommés par l'empereur; il n'a aucune vérification de pouvoirs à faire, car la question de savoir si les opérations électorales ont été faites régulièrement et si le vote des électeurs a été libre, est dévolue, en France, aux conseils de préfecture; enfin ses séances ne sont pas publiques.

[2] La députation permanente du conseil provincial remplit les fonctions de ce conseil pour les affaires qui ne peuvent pas être remises.

provinces sont divisées en *arrondissements*. Le gouvernement est représenté au chef-lieu de chaque arrondissement par un *commissaire du roi*, dont les attributions consistent plutôt à être un agent d'instruction et de transmission qu'un administrateur chargé de l'action. Le *commissaire du roi* a la mission de visiter les communes de son ressort, de vérifier les caisses communales, les registres de l'état civil et d'inspecter les établissements communaux ; il doit signaler au gouvernement tous les événements extraordinaires qui arrivent dans son arrondissement ; il a le devoir d'adresser périodiquement à la députation provinciale des rapports sur la situation de l'arrondissement et les améliorations à y introduire. Toutefois, son rôle ne se borne pas exclusivement à n'être que le surveillant de l'administration communale. Il y a des cas dans lesquels les commissaires agissent d'une manière spontanée et en nom direct. C'est ainsi qu'aux termes de l'article 139 de la loi provinciale, ils concourent au maintien du bon ordre, de la sûreté des personnes et des biens, et qu'ils peuvent requérir la garde civique et la gendarmerie de leur ressort. Ils sont, à cet égard, comme les gouverneurs des provinces, *officiers de police administrative* [1]. Ils ont aussi certaines attributions propres en matière électorale et en matière de milice.

En Belgique il n'existe point d'institution analogue à celle du conseil d'arrondissement français. Quant aux arrondissements belges, ils ne concordent pas rigoureusement, comme en France, avec les divisions judiciaires [2]. Dans certaines provinces, le Luxembourg, par exemple, les arrondissements administratifs sont moins étendus que les divisions judiciaires, pour rendre plus facile la surveillance du commissaire du roi.

Cantons. — Le *canton* belge n'est, comme en France, qu'une division judiciaire ; il est cependant aussi une division

[1] La *police administrative* est celle qui a pour but le maintien habituel de l'ordre public dans chaque lieu et dans chaque partie de l'administration générale. Elle est *préventive*.

[2] En France il y a un tribunal civil de première instance par arrondissement, et une justice de paix par canton.

électorale, puisque les députés au conseil provincial sont nommés par *canton* [1].

Communes. — Conseil communal. — Collége du bourgmestre et des échevins.—La Belgique est divisée en *communes* d'inégale grandeur, dont le nombre s'élève à 2,156.

Les communes ont, chacune, leur administration propre et distincte, composée d'un *conseil communal* électif et d'un *collége d'échevins* que préside le *bourgmestre*, qui est le premier échevin.

Le *conseil communal* est un corps collectif et délibérant qui discute les questions d'intérêt commun. Ses décisions peuvent être soumises à l'approbation du roi, ou à celle de la députation permanente de la province. C'est ainsi que sont soumises à l'*approbation royale*, les délibérations concernant les aliénations de biens immobiliers, lorsque la valeur de l'immeuble dépasse 1,000 francs; l'acceptation des dons et legs, lorsque la valeur des choses données ou léguées excède 3,000 francs; l'établissement, le changement ou la suppression des impositions extraordinaires et des règlements y relatifs; le changement du mode de jouissance des biens communaux; la démolition des monuments de l'antiquité et même les réparations, lorsqu'elles sont de nature à en changer le style. Quant aux délibérations soumises à l'approbation de la seule députation permanente, elles ont un caractère d'intérêt moins général.

C'est également le *conseil communal* qui nomme certains employés municipaux, tels que les administrateurs des hospices et bureaux de bienfaisance, les médecins, les architectes, les professeurs attachés aux établissements communaux, les employés des taxes municipales. Le conseil communal joint au droit de nomination celui de destitution. C'est aussi lui qui est chargé de faire les règlements de police.

Le nombre des sessions du conseil communal n'est pas fixé par la loi. Le collége des échevins le convoque toutes les fois qu'il le juge nécessaire. Les conseillers communaux sont élus

[1] Voir le *Traité théorique et pratique de Droit public* de M. Batbie, t. VI, p. 20.

par des électeurs payant un cens qui varie suivant la population des communes.

Le *collége des échevins* est un corps collectif qui délibère comme le *conseil communal*, et qui a la mission de *faire exécuter* les décisions prises par le conseil communal. Il a l'exercice du *pouvoir exécutif* municipal. Les échevins sont nommés par le roi, parmi les membres du conseil communal. Le bourgmestre est également nommé par le roi et choisi parmi les conseillers communaux ; cependant le roi pourrait aussi le nommer en dehors du conseil communal, mais il devrait, dans ce cas, s'appuyer sur l'avis conforme de la députation permanente. Le bourgmestre n'a, d'ailleurs, aucun pouvoir propre ; il préside le collége des échevins, n'est qu'un échevin lui-même, et ne peut agir qu'au nom de l'assemblée tout entière.

Autorité centrale. — Il n'y a pas, en Belgique, d'institution qui ressemble au Conseil d'État français : les ministres statuent sur les affaires de leur compétence d'après l'avis et le travail préparatoire de leurs bureaux. Quant à la division des ministères, elle n'est pas réglée législativement ; elle appartient au roi, sauf le droit des chambres de refuser les crédits nécessaires pour la création de ministères nouveaux. La Belgique, nous l'avons déjà dit, a six ministères : les ministères de la guerre, des finances, de l'intérieur, des affaires étrangères, de la justice et des travaux publics. Les postes dépendent de ce dernier ministère, et l'instruction publique est placée dans les attributions du ministère de l'intérieur[1]. Le roi peut nommer en nombre illimité des *ministres d'État*, qui n'ont pas de service actif, et même, en vertu de leur titre, ne font pas partie du cabinet. L'autorité ministérielle, en Belgique, comme partout ailleurs, consiste dans le pouvoir d'ordonner l'exécution de la loi ; mais ce que les ministres belges ont de plus que les ministres français, c'est le pouvoir réglementaire, c'est-à-dire le pouvoir de former des règlements organiques rendus nécessaires par la loi, et d'ordonner l'exécution de ces règlements.

[1] Chapitre x, p. 308.

L'exercice de ce pouvoir est toutefois limité par le respect dû à la loi et aux règlements signés par le roi. Les dépenses des ministres sont contrôlées par la Cour des comptes, et les crimes qu'ils pourraient commettre dans l'exercice de leurs fonctions, sont jugés par le Tribunal de cassation qui joue, à cet égard, le rôle de Haute-cour de justice.

Les ministres belges sont responsables, et ne peuvent se soustraire à cette responsabilité en invoquant la volonté ou les ordres du roi. Les cas de responsabilité, les peines à appliquer et le mode de procéder contre les ministres, soit quand ils sont accusés par la Chambre des représentants, soit quand ils sont poursuivis par la partie civile, sont l'objet de lois organiques spéciales. Mais sauf cette disposition du droit public belge à l'égard des ministres, *nulle autorisation préalable n'est nécessaire, en Belgique, pour exercer des poursuites contre les fonctionnaires publics* (*Constitution belge, art.* 24). Quant à la séparation des pouvoirs, la constitution de Belgique la consacre en l'organisant. Le *pouvoir législatif* est exercé par le ro iet par les Chambres; le roi est le chef du pouvoir exécutif, et les cours et tribunaux rendent la justice en son nom; mais tous les pouvoirs n'émanent que de la nation. Constatons enfin qu'en Belgique on n'a pas adopté, comme en France, le principe qu'*agir est le fait d'un seul* [1].

Résumé de l'organisation administrative de la Hollande. — L'organisation administrative de la Hollande est à peu près semblable à celle de la Belgique. Ce royaume est partagé en *onze provinces;* les provinces sont divisées en *districts;* chaque district comprend un nombre plus ou moins considérable de *communes.*

Provinces. — *États provinciaux.* — Chaque province a une représentation élective, qu'on désigne par le nom d'*États provinciaux.* Les *États* sont les représentants des intérêts de la province. Ils sont chargés de l'exécution des lois et des ordon-

[1] Sur l'organisation administrative de la Belgique, voir les *Éléments de Droit administratif belge,* par M. Havard; et le *Droit administratif belge,* par M. de Footz.

nances royales relatives aux branches de l'administration intérieure générale que la loi détermine, et de celles dont le roi juge utile de les charger. La loi leur attribue l'organisation et l'administration de l'économie intérieure de leur province. Ils veillent à ce que, dans les provinces, le mouvement de l'importation, de l'exportation et du transit ne soit point entravé; ils concilient les différends des autorités communales, et s'ils ne peuvent y parvenir, et qu'il s'agisse d'un conflit administratif, ils le soumettent à la décision du roi. Les *États provinciaux* peuvent soutenir les intérêts de leur province et de leurs administrés près du roi et des *États généraux*. Ils soumettent annuellement au roi les dépenses de leur administration, en tant qu'elles rentrent dans le service général; si le roi approuve ces dépenses, il les comprend dans le budget de l'État. Ils dressent également, chaque année, le budget des recettes et des dépenses qui tiennent à l'administration et à l'économie intérieure de leur province : ce budget doit être sanctionné par le roi. Les impôts provinciaux, pour couvrir ces dépenses proposées au roi, doivent, d'ailleurs, être autorisés par la loi. Le roi peut suspendre ou annuler les actes des *États provinciaux* qui seraient contraires aux lois et à l'intérêt général [1].

Les membres des *États provinciaux* sont élus par les électeurs qui nomment les députés de la deuxième chambre des *États généraux*. Leur nombre est plus ou moins considérable, suivant la population de la province: c'est ainsi qu'il est de quatre-vingts pour la Hollande du sud, soixante-douze pour la Hollande du nord, de quarante-cinq pour le Limbourg, etc. Le nombre en a été fixé par la loi du 6 juillet 1850. La durée du mandat est de six ans, et le renouvellement se fait tous les ans par moitié. Les députés aux *États provinciaux* reçoivent une indemnité de séjour et sont défrayés de leurs dépenses de voyage [1].

[1] Voir la *Loi fondamentale du royaume des Pays-Bas*, modifiée en 1848, chap. IV, section II, art. 129 et suiv.

[2] Les *États provinciaux* ont exercé autrefois une action prépondérante. Ils se

Etats-députés ou députation permanente. — Les *États provinciaux*, nomment dans leur sein une *Députation permanente* chargée, tant pendant la durée de leurs sessions que lorsqu'ils ne sont pas réunis, de tout ce qui appartient à l'administration ordinaire et aux besoins du service public. Cette administration collective, qu'on désigne encore par la dénomination d'*États-Députés*, a un caractère permanent; elle dirige l'administration de la province, et fait exécuter les délibérations des *États provinciaux*. Ses membres sont au nombre de six, et se renouvellent par moitié tous les trois ans. Ils reçoivent un traitement annuel.

Commissaires du roi. — Un *commissaire du roi* est envoyé au chef-lieu de chaque paroisse, pour y représenter l'autorité centrale. Il est revêtu à peu près des mêmes attributions que le *gouverneur* de la province belge; et même, avant 1848, il portait le titre de *gouverneur*. « Le roi, dit l'article 137 de la loi fondamentale des Pays-Bas, nomme dans toutes les provinces des commissaires chargés de l'exécution de ses ordonnances et de *surveiller les actes des États*. Ces commissaires président l'assemblée des *États* et celle de la *Députation permanente*.... » La présence de ce commissaire du roi, assisté du *greffier* de la province, ou secrétaire général, est indispensable à la validité des délibérations des États.

Arrondissements ou districts. — Au point de vue administratif il n'y a point d'autorité intermédiaire entre la *province* et la *commune*, en Hollande. Les *arrondissements* ne sont qu'une division purement judiciaire.

Communes. — Conseil communal. — Bourgmestre et échevins. — Chaque commune hollandaise possède à la tête de son administration un *conseil municipal*, dont les membres sont élus *directement* par les bourgeois électeurs. Le

composaient des députés envoyés par la noblesse, les chevaliers et les villes; mais ils ont aujourd'hui beaucoup perdu de leur ancienne puissance politique. Tandis qu'ils ne sont plus que les représentants des intérêts provinciaux, l'histoire nous apprend qu'ils ont, autrefois, été souvent assez puissants pour faire prévaloir leurs délibérations sur l'intérêt général des Provinces-Unies.

nombre des conseillers varie entre un *minimum* de sept, dans les communes au-dessous de 3,000 âmes, et un *maximum* de trente neuf, dans les villes ayant plus de 100,000 habitants. Le conseil municipal fixe l'économie intérieure de la commune et en a la direction. Il fait à ce sujet des règlements, qu'il porte à la connaïssance des *États provinciaux*. Les ordonnances de ces administrations communales touchant la disposition des propriétés de la commune, ainsi que le budget des recettes et des dépenses, sont soumises à l'approbation des *États* de la province. Les ordonnances de l'administration communale pour établir, modifier ou abolir un impôt communal, sont adressées aux *États provinciaux* qui en font rapport au roi. Sans la sanction royale il ne peut y être donné suite. Les administrations communales peuvent soutenir les intérêts de leurs administrés près du roi, des *États Généraux* et des *États* de leur province.

Le *bourgmestre* est le président du conseil municipal. Il est nommé par le roi parmi les membres du conseil, ou en dehors, au choix du gouvernement. Les *échevins* dirigent avec lui l'administration de la commune. Ils doivent être choisis dans le sein du conseil municipal. On les nomme *wethouders*, titre qui signifie *gardiens de la loi* : ils sont, en effet, chargés de pourvoir à l'exécution des lois et des règlements. Cette organisation du régime municipal, en Hollande, repose, on le voit, sur des bases semblables à celles qui ont été adoptées en Belgique [1].

Conseil d'État. — Ministres. — La loi fondamentale des Pays-Bas porte qu'il y aura un Conseil d'État, dont l'organisation et la compétence seront réglées par la loi; que le roi présidera; dont le roi nommera les membres (*art.* 171). Le roi soumettra à la délibération de ce conseil les propositions à faire par lui aux *États généraux*, ainsi que celles que les *États généraux* lui auront faites, et toutes les mesures générales d'administration intérieure du royaume. Le roi prendra, de plus, l'avis du Conseil d'État dans toutes les affaires d'intérêt général ou particulier pour lesquelles il le jugera utile (*art.* 72). Cette

[1] Voir la loi du 29 juin 1851.

institution a été l'objet de vives attaques, au moment où elle a été introduite *en principe* dans la constitution des Pays-Bas.

Quant aux départements ministériels, c'est le roi qui les établit, qui en nomme les chefs et les révoque à volonté. Les chefs de ces départements ministériels veillent à l'exécution des lois et de la constitution, en tant que cette exécution dépend de la couronne; leur responsabilité est établie par la loi; tous les arrêtés et toutes les dispositions royales doivent être contresignés par un des chefs des départements ministériels (*art.* 73).

Défense physique. — Une disposition particulière de la loi fondamentale, justifiée par la position géographique de la Hollande, porte que le roi a la surveillance suprême des travaux hydrauliques, y compris les ponts et chaussées, sans distinguer si la dépense se fait par le Trésor public ou par d'autres voies (*art.* 190). Les *États provinciaux*, dans leur province, ont la surveillance des eaux, ponts, chaussées, travaux hydrauliques et colléges dits *waterschappen;* ils ont aussi, dans leur province, la surveillance de l'exploitation des tourbières, mines et carrières, ainsi que des défrichements, endiguements et desséchements. Toutefois le roi peut en déférer la surveillance immédiate à une autre direction que celle des *États* (*art.* 192 *et suiv.*). Ces dispositions font partie du chapitre IX de la loi fondamentale, et sont placées sous l'intitulé de *défense physique*. Le chapitre précédent est consacré à la *défense militaire* [1].

Résumé général de l'organisation administrative en Espagne. — Le droit administratif espagnol est gouverné par les mêmes principes, à peu d'exceptions près, que le droit administratif français. Nous y rencontrons le principe de la *responsabilité des agents du gouvernement*, et celui de la *séparation des pouvoirs*. Les divisions administratives sont aussi à peu près analogues à celles de la France [2].

[1] Voir, sur l'organisation administrative en Hollande, PINTO, *Nederlandsche Staats Wetten;* et DE BOSCH-KEMPER, *Nederlandsche Staats regt.*

[2] La révolution récente de la Péninsule a consacré de nouveau, et d'une manière plus complète encore, les principes du droit public moderne dans l'Espagne émancipée.

Divisions administratives. — L'Espagne est divisée en quarante-neuf *provinces* d'une grandeur correspondant à celle des départements français. La *province* est subdivisée en un certain nombre de *partidos*, ou circonscriptions judiciaires tenant le milieu entre le canton et l'arrondissement en France. L'organisation des *communes* est calquée sur la loi française de 1837.

Provinces. — A la tête de chaque province se trouve un *gobernador civil* (gouverneur civil); un *conseil de province*, et une *députation provinciale*.

Le gouverneur civil. — Délégué du pouvoir central, le *gouverneur civil* est *agent de l'État*, et, à ce titre, il transmet, publie, fait exécuter les lois et règlements, ou les ordres de l'administration centrale. Il est aussi *agent d'information*, et, comme tel, chargé de fournir au gouvernement tous les renseignements dont il a besoin. Mais il lui est interdit de faire des règlements généraux applicables à toute la province[1]; il ne peut ordonner de mesures générales qu'en cas d'urgence, et seulement à titre provisoire. Il doit s'abstenir de faire des proclamations qui contiennent des expositions de principes, des développements d'opinions personnelles ou des théories administratives.

Le *gouverneur civil* n'est pas seulement un *agent de l'État*, il est, de plus, *administrateur de la province*. En cette qualité il prescrit, soit seul, soit avec l'assistance du conseil de la province, toutes les dispositions qui peuvent conduire à la bonne administration de la circonscription et au bon gouvernement des communes. A la différence du préfet français, qui ne préside pas le conseil général, c'est lui qui préside la *Députation provinciale*; et même il est compétent pour prononcer certaines pénalités (*amendes et contrainte par corps*) pour contraventions aux lois et règlements de police[2].

Le conseil de la province. — Le *conseil de province* cor-

[1] Le préfet français a plus de pouvoirs. Il exerce l'autorité règlementaire dans l'étendue de son département.

[2] Ces peines sont prononcées, en France, par les tribunaux de police, et, en matière de grande voirie, par les conseils de préfecture.

respond au *conseil de préfecture* français. C'est un agent collectif, placé auprès du gouverneur civil, présidé par lui, et chargé de lui donner des avis toutes les fois que le gouverneur lui en demande. Le gouverneur peut, en effet, consulter le *conseil de la province* sur toutes les questions d'administration provinciale. Non-seulement il le *peut*, mais dans certains cas il le *doit*. L'avis du conseil est *obligatoire* toutes les fois que la loi l'exige; il est *facultatif*, lorsqu'elle garde le silence. Mais comme, en Espagne, ainsi qu'en France, c'est un principe reconnu que les décisions des corps consultatifs ne lient pas l'administration active, qui conserve toujours son indépendance, l'avis du *conseil de la province*, obligatoire ou facultatif, ne lie pas le gouverneur.

Le *conseil de la province* est également une juridiction administrative ayant, en matière contentieuse, une compétence assez étendue [1]. Constatons enfin que c'est à lui qu'incombe le soin de répartir entre les communes les sommes votées par la *Députation provinciale* pour l'entretien des chemins vicinaux [2], et de fixer la valeur des journées de travail pour les prestations en nature [3]. Le *conseil de la province* se compose de trois à cinq membres nommés par ordonnance royale.

La députation provinciale. — La *Députation provinciale* est, dans la province espagnole, un corps délibérant électif, comme le conseil général dans le département français. Sa mission est de délibérer sur les affaires de la province et d'éclairer le gouverneur de ses avis, au point de vue des intérêts provinciaux. Elle règle la répartition, entre les communes [4],

[1] Le *conseil de la province* est le juge *ordinaire* du contentieux administratif, compétent pour prononcer sur *toutes* les affaires contentieuses en première instance (*Loi du 2 avril 1845, art. 9*), tandis que le conseil de préfecture français n'est qu'une *juridiction d'exception*.

[2] En France les centimes spéciaux pour l'entretien des chemins vicinaux sont perçus par addition au principal des contributions directes.

[3] C'est le conseil général, en France, qui détermine la valeur de la journée de travail.

[4] En France le conseil général fait la répartition des contributions directes entre les *arrondissements*, mais il n'y a point d'arrondissement en Espagne, au point de vue administratif.

du contingent provincial pour les contributions directes; elle reçoit les comptes d'administration que lui rend le gouverneur civil. Ses délibérations sur ces objets sont *souveraines* et *exécutoires par elles-mêmes*. Elle délibère aussi sur toutes les questions qui intéressent le patrimoine de la province considérée comme personne morale; et, dans ce cas, l'exécution de la délibération est *subordonnée à l'approbation du gouverneur*. Sur certains objets, dans certaines questions, la loi veut que la *Députation provinciale* donne son *avis*, et, dans ces cas, l'absence de cette formalité constituerait un excès de pouvoir. Enfin la *Députation provinciale* émet des *vœux* dans l'intérêt de la province[1]. Il est interdit aux *Députations provinciales* de se réunir en dehors des époques fixées par le gouvernement, de s'adresser aux administrés par voie de proclamation, et de correspondre avec le gouvernement autrement que par l'intermédiaire des gouverneurs. Le gouverneur civil peut suspendre la *Députation provinciale*, mais la dissolution de la *Députation* ne peut être ordonnée que par le pouvoir central.

Les *Députations provinciales* ont deux sessions annuelles ordinaires, aux époques fixées par le gouvernement central, qui peut aussi les convoquer en sessions extraordinaires, pour certaines affaires déterminées. Le gouverneur civil a, lui aussi, le droit de convoquer les sessions extraordinaires[2]. Les *Députations provinciales* sont composées d'autant de membres qu'il y a de *partidos* dans le ressort de la province, sans que leur nombre puisse descendre au-dessous de neuf.

Les partidos. — La *province* espagnole est divisée en un certain nombre de *partidos*. Le *partido* tient le milieu entre l'arrondissement et le canton français. C'est une circonscription judiciaire, qui ne présente, au point de vue administratif, aucune analogie avec les sous-préfectures de la France.

Les communes. — Les institutions communales de l'Es-

[1] Les *vœux* du conseil général français sont transmis au gouvernement par le président du conseil général; ils sont transmis, en Espagne, par le gouverneur civil, qui préside la *Députation*.

[2] Droit qui n'appartient point au préfet français.

pagne sont particulièrement ressemblantes à celles de la France. Le corps municipal dans les communes se compose d'un *alcade*, d'*adjoints de l'alcade* (*tenientes de l'alcade*), et d'un conseil municipal appelé *ayuntamiento*.

L'alcade. — L'*alcade* ou *maire* est revêtu de deux caractères : il est *délégué du pouvoir central*, et *représentant de la commune*. — Comme *délégué du pouvoir central*, il agit *sous l'autorité de l'administration supérieure* ; comme *représentant de la commune*, il est placé *sous le contrôle et la surveillance du gouvernement*. Indépendamment de ces attributions municipales, assez restreintes par les pouvoirs de l'*ayuntamiento*, il est compétent pour prononcer certaines peines en matière de contraventions aux lois et règlements de police.

L'*alcade* est nommé par le chef de l'État dans les chefs-lieux de province et dans certains chefs-lieux de *partido* ; dans les autres villes il est nommé par le gouverneur de la province. Le chef de l'État seul a le pouvoir de destituer les alcades. Le gouverneur a le droit de les suspendre.

Les tenientes de l'alcade. — Les *tenientes* de *l'alcade* n'ont pas de pouvoir propre : ce sont les adjoints de l'*alcade* ; ils le remplacent lorsqu'il est empêché ; ils peuvent aussi être chargés de missions spéciales, en vertu d'une délégation expresse.

L'ayuntamiento. — L'*ayuntamiento* est le conseil municipal de la commune. C'est un corps *électif*, dont les membres sont au nombre de quatre au moins et de quarante-huit au plus. Il est chargé de délibérer sur les intérêts de la commune. Il nomme, de plus, les employés communaux ; il a le droit de faire des règlements de police, qui sont exécutoires lorsqu'ils ont reçu la sanction de l'autorité supérieure [1]. En ce qui concerne la gestion des intérêts de la commune, l'*ayuntamiento* prend, dans des cas nombreux, des délibérations exécutoires par elles-mêmes.

Les ministres. — Il y a huit départements ministériels en

[1] L'*ayuntamiento espagnol* a donc plus de pouvoir que le conseil municipal français.

Espagne : le *ministère d'État*, qui comprend les affaires étrangères ; le *ministère de grâces et justice*, qui comprend aussi les cultes ; le *ministère du gouvernement intérieur de la Péninsule* (*ministerio de la gobernacion de la peninsula*) ; le *ministère des finances* (*de la hacienda*) ; le *ministère du commerce, de l'instruction publique et des travaux publics* (*commercio, instruccion y obras publicas*). Ce dernier ministère est encore appelé *ministerio del fomento*, du *progrès*, parce qu'il est chargé d'imprimer un mouvement progressif aux grands intérêts matériels et moraux du pays. Les ministères de la guerre, de la marine et des colonies.

Indépendamment des *instructions* que les ministres espagnols peuvent adresser à leurs agents, en vue de l'exécution de la loi qu'ils doivent procurer, ils ont le droit, dans des cas d'urgence nécessitant quelque mesure temporaire, de prendre des *dispositions générales* pour *compléter les lois*, ou pour *les faire exécuter*. Les ministres, en Espagne, exercent donc le *pouvoir règlementaire*. De plus, ils sont les représentants de l'État pour tout ce qui concerne le domaine, et c'est avec eux que sont faits les actes et contrats que l'administration de ce domaine rend nécessaires.

Les sous-secrétaires d'Etat. — Au-dessous des ministres sont des *sous-secrétaires d'État*, qui tranchent, sans en référer aux chefs des départements ministériels, dont ils ne sont que les auxilaires, les affaires d'une importance secondaire, et préparent l'instruction de celles qu'ils ne décident pas [1].

Ordres royaux. — On qualifie assez improprement

[1] Tandis que les sous-secrétaires d'État d'Angleterre sont de véritables ministres, pour tout ce qui concerne la partie administrative du département ministériel, les sous-secrétaires d'État espagnols, comme les sous-secrétaires d'État français, sous le gouvernement parlementaire, ne sont que des auxiliaires. Le ministre secrétaire d'État, en Angleterre, est, avant tout, un personnage politique ; il ne s'occupe des affaires administratives que pour répondre aux interpellations dont les actes émanés de son département pourraient être l'objet. En Espagne, comme en France sous le régime parlementaire, les ministres se réservent toujours la partie la plus importante des affaires administratives ; quant aux sous-secrétaires d'Etat, ils ne traitent pas les questions réservées et ne sont pas associés à la pensée politique du ministre.

d'*ordres royaux*, en Espagne, des ordres arrêtés par les ministres, sans l'intervention du chef de i'État, ni l'avis du Conseil royal, et dont l'objet est tantôt de décider d'une manière générale quelque point douteux, tantôt de donner aux autorités quelques instructions ou avis, tantôt de statuer sur les réclamations des particuliers. Les ministres espagnols sont, en effet, juges d'exception du contentieux administratif.

Le Conseil royal. — Le *Conseil royal* espagnol, qui correspond au Conseil d'État de la France, est un corps délibérant *purement consultatif*, institué pour éclairer le pouvoir exécutif par ses avis. Il se divise en sections qui se rattachent aux divers départements ministériels. Il y a la section d'*État*, *de grâces et justice;* la section *de la guerre et de la marine;* les sections du *gouvernement intérieur*, *des finances*, *du commerce*, *des travaux publics et de l'enseignement*, *d'outre-mer*, *du contentieux*.

Les avis de ce corps consultatif sont *obligatoires* ou *facultatifs*. Dans les cas où l'avis est *obligatoire*, l'acte du gouvernement qui aurait été fait sans que le *Conseil royal* ait été appelé à délibérer, serait *illégal*, et pourrait être annulé pour *excès de pouvoir*. Quant à l'avis *facultatif*, il peut, indifféremment, être ou n'être pas demandé. S'agit-il, par exemple, de *règlements généraux*, que le chef de l'État a le droit de faire comme chef du pouvoir exécutif chargé de faire exécuter les lois, l'avis du Conseil royal est *obligatoire*. Il est *obligatoire* aussi pour les traités de commerce et de navigation [1], pour les autorisations de sociétés commerciales par actions, pour la création et la suppression d'établissements de bienfaisance. Mais il n'est que *facultatif* dans le plus grand nombre des cas [2]. Le *Conseil royal* est aussi juge du contentieux administratif. Il connaît des conflits de juridiction, des appels formés contre les décisions des conseils de province, ou, en première et dernière instance, des

[1] En France la négociation des traités de commerce et de navigation est une des attributions de la souveraineté directement exercée par le chef de l'Etat.

[2] En Espagne la délibération du Conseil d'Etat n'est que facultative en matière de législation. Le gouvernement peut, à sa volonté, soumettre le projet de loi au Conseil royal, ou le porter directement devant les Cortès.

recours dirigés contre les actes des ministres portant atteinte aux droits des particuliers. Enfin, sont portées devant le *Conseil royal*, les questions relatives aux *prises maritimes*, aux *naturalisations*, aux *autorisations de plaider*, à *l'examen des bulles et brefs de la cour de Rome*, aux *autorisations de poursuivre les fonctionnaires à raison des faits commis dans l'exercice de leurs fonctions*, etc., etc.

Le *Conseil royal* se compose des ministres secrétaires d'État, de *conseillers ordinaires* (30), de *conseillers extraordinaires* (16), d'un *secrétaire général*, de trois classes d'*auxiliaires*, chargés de collaborer à la préparation des décisions du *Conseil royal* [1], et d'un *procureur fiscal*, remplissant les fonctions du ministère public. Le *Conseil royal* est présidé par le président du conseil des ministres, ou, à son défaut, par le plus âgé des ministres présents. Quant aux *conseillers extraordinaires*, qui sont choisis chaque année parmi les chefs de service se trouvant dans certaines catégories déterminées par la loi, ils ne peuvent délibérer que sur les affaires d'administration pure, et non sur les questions contentieuses [2].

Conseils administratifs. — Indépendamment du *Conseil royal*, il existe encore, auprès des organes actifs des divers services, plusieurs conseils composés d'hommes spéciaux dont les lumières peuvent éclairer la marche de l'administration : le *conseil de salubrité*, par exemple, le *conseil de l'instruction publique*, le *conseil d'agriculture*, la *commission de bienfaisance*. Le caractère de ces divers conseils est purement *facultatif ;* les ministres ne sont point tenus de demander leur avis, et encore moins de s'y conformer.

Il convient de rappeler que les Espagnols ont adopté le système français, suivant lequel il ne saurait appartenir aux corps judiciaires, sans restriction, de juger les agents administratifs, sous peine de jeter le trouble dans l'harmonie constitution-

[1] Les *conseillers extraordinaires* correspondent assez aux *conseillers d'État hors sections* du Conseil d'Etat français ; et les *auxiliaires*, aux *maîtres des requêtes* et aux *auditeurs* de France.

[2] La révolution de septembre 1868 a peu changé, jusqu'à présent, cette organisation, et probablement ne la modifiera point.

nelle, et de détruire le principe de l'indépendance réciproque des pouvoirs. Aussi les *gouverneurs civils* ne peuvent-ils être poursuivis pour les actes relatifs à l'exercice de leurs fonctions, qu'avec l'autorisation du gouvernement central; et les fonctionnaires subordonnés ne peuvent-ils être appelés en justice pour les mêmes actes, qu'avec l'autorisation du gouverneur civil [1].

Résumé sommaire de l'organisation administrative en Prusse. — Le territoire prussien est aussi divisé en *provinces;* les *provinces* sont subdivisées en *districts de régence* (*regierungsbezirck*); les *districts de régence*, en *cercles* (*kreise*); les *cercles*, en *communes* (*gemeinde*). Ainsi donc : *provinces*, *districts de régence*, *cercles* et *communes*.

La province. — La *province* prussienne est administrée par un *président supérieur* (*ober-praesident*), et une *diète provinciale* (*landtag*) qui est élective.

L'ober-praesident. — L'*ober-praesident* est nommé par le roi. Ce fonctionnaire est chargé d'administrer tous les établissements de la province, sauf les cas où la diète provinciale a nommé une commission spéciale pour administrer un ou quelques établissements déterminés. C'est lui qui convoque la *diète provinciale;* c'est lui qui prépare les résolutions sur lesquelles elle aura à délibérer; c'est lui, enfin, qui fait exécuter les délibérations prises. Il a le droit de suspendre les délibérations de la diète, lorsqu'elles sont contraires à la loi ou à l'intérêt de l'État.

La diète provinciale, ou landtag. — La *diète provinciale,* ou *landtag* est un corps délibérant électif, dont les membres sont élus par les *conseils de cercles*, à raison d'*un* député par *cercle*. Elle délibère sur toutes les affaires qui concernent la gestion du patrimoine de la province, et fixe les dépenses nécessaires pour la province, ou pour les fractions de la province. Lorsqu'elle vote une dépense extraordinaire, si la contribution qui doit la couvrir doit durer moins de trois ans et ne pas dépasser 10 pour 100 des contributions directes, la *diète*

[1] Voir, au sujet de l'organisation administrative de l'Espagne, l'ouvrage de M. Colmeïro, intitulé : *Derecho administrativo*.

provinciale répartit la somme entre les *districts de régence*, les *cercles* et les *communes*. Dans le cas contraire il faudrait que la répartition fût faite par une *loi*. La *diète provinciale* donne son avis sur les projets de loi relatifs au régime à introduire dans les provinces; enfin elle exerce la tutelle administrative sur les communes, à des conditions et dans des cas déterminés.

Le district de régence. — La province est, on le voit, une *division administrative* et une *personne morale*, ayant son patrimoine propre, et capable, sous certaines conditions, d'aliéner et d'acquérir. Quant au *district de régence*, il n'est qu'une *circonscription administrative*, comme l'arrondissement français.

Le conseil de régence et le président de régence. — Le *district* est sous l'autorité d'un *conseil de régence*, présidé par un fonctionnaire nommé le *président de régence*.

Le *conseil* se compose de quatre députés de district, choisis, pour six ans, par l'administration provinciale. Il est présidé par le *président de régence*, fonctionnaire que nomme le roi. Ce *président* convoque le *conseil* lorsqu'il juge à propos de le convoquer, ou lorsque deux membres du conseil le demandent; et il a le droit de suspendre l'exécution des délibérations de l'assemblée, lorsqu'elles lui paraissent être contraires à la loi. Le *conseil de régence* exerce une partie de la tutelle administrative sur les communes, aux conditions que la loi détermine. Le *district* ressemble au *département français*.

Le cercle. — Le *cercle* prussien est une division territoriale et administrative, qui tient le milieu entre l'*arrondissement* et le *canton* de France.

L'assemblée du cercle et le comité du cercle. — Deux corps délibérants sont chargés de l'administration du cercle : l'*assemblée du cercle* (*kreisversammlung*) et le *comité du cercle* (*kreisauschuss*). L'*assemblée du cercle* délibère sur les affaires du cercle. Elle se compose de membres élus, dont le nombre varie suivant la population du ressort. C'est elle qui nomme les membre du *comité*.

Le *comité* est chargé de faire exécuter les délibérations de l'*assemblée du cercle*. Ainsi, tandis que généralement l'agent d'exécution est *unique*, dans le *cercle* prussien l'*action* administrative est confiée à un corps *collectif* composé de quatre membres. Le *comité* représente également la diète provinciale, dans l'intervalle des sessions de cette assemblée, pour les affaires du *cercle*, en cas d'urgence.

Le landrath. — L'autorité royale est représentée dans le *cercle* par un conseiller appelé *landrath*, que le roi désigne parmi trois candidats présentés par l'*assemblée du cercle*. Ce conseiller n'exerce pas les pouvoirs d'un agent d'exécution; il n'a pas, comme les sous-préfets de France, l'*administration active*, il n'est chargé que de veiller à l'exécution des lois, en requérant leur application, et en suspendant les délibérations qui les violent. Le *landrath* assiste aux réunions de l'*assemblée du cercle*, et il est membre du *comité*.

La Commune. — Le Conseil municipal. — Le corps municipal. — Les commissions ou députations. — L'organisation communale du royaume de Prusse présente peu d'uniformité; les communes prussiennes sont régies par des lois diverses, et soumises à des régimes municipaux différents. Toutefois ces régimes ont des caractères communs. On y trouve partout un *conseil municipal* élu par les bourgeois; un *corps municipal* nommé par le *conseil municipal*, et des *commissions* nommées en partie par le *conseil municipal*, en partie par le *corps municipal*, ou même par le *bourgmestre*. Ces *commissions* sont des députations chargées de surveiller différents services publics communaux : tels que les écoles, l'assistance publique, la police de santé, les constructions, l'éclairage, le pavage, les caisses communales, les associations contre l'incendie, etc., etc.

L'organisation communale étant fondée sur le droit de bourgeoisie, le *conseil municipal* est élu par les habitants électeurs. Sa mission est de délibérer sur toutes les affaires qui ne sont pas réservées au *corps municipal*. — Le *corps municipal* est élu par le *conseil municipal*. Il se compose d'un *bourgmestre*, qui le

préside, et de *conseillers* ou *échevins*, dont le nombre varie avec le chiffre de la population. Le *corps municipal* est chargé de l'*action administrative*. Il exerce ses attributions comme délégué du pouvoir central, et comme pouvoir exécutif *chargé de faire exécuter les délibérations du conseil municipal*.

Quant aux *commissions* ou *députations*, à chacune d'elles est adjoint un agent salarié qui procède à l'inspection dont elle est chargée, sous l'autorité de la commission.

La constitution prussienne du 31 janvier 1850 est très-sobre de dispositions ayant trait à l'administration. Notons, en passant, que la responsabilité des fonctionnaires prussiens est consacrée par l'article 97 de cette loi fondamentale. « La loi, est-il « dit dans cet article, détermine les conditions nécessaires pour « la mise en accusation des fonctionnaires civils ou militaires, « pour transgression dans l'exercice de leurs fonctions... » — Mais en même temps que l'article 97 reconnaît que les fonctionnaires peuvent être mis en accusation pour faits accomplis dans l'exercice de leurs fonctions, il laisse pressentir une limite à ce droit. L'article 98 porte, d'ailleurs, que le fonctionnaire et le juge doivent être protégés contre toute disposition arbitraire.

Résumé sommaire de l'organisation administrative en Autriche. — L'administration, en Autriche, est loin de présenter une organisation uniforme. Cet empire est, en effet, composé de parties diverses qui ne se fondent point dans une vaste unité. C'est ainsi que dans les provinces les plus étendues, dans la haute et basse Autriche, par exemple, dans la Bohême, la Moravie, la Styrie, la Dalmatie, il y a des *lieutenances*, avec un *gouverneur* ou *lieutenant de l'empereur* à la tête de chacune d'elles. Dans les contrées moins étendues, telles que la Carinthie, la Carniole, la Silésie, la Bukowine, il n'y a que des autorités *provinciales*. En Galicie, il y a un gouverneur duquel relèvent les autorités *provinciales* de Lemberg et de Cracovie. Les provinces sont, elles-mêmes, subdivisées d'une manière peu uniforme. Les unes sont divisées en *districts* seulement ; les autres, en cercles et en *districts* : le *cercle* comprenant plusieurs *districts*.

Les *districts* comprennent un nombre plus ou moins considérable de *communes*. Mais, indépendamment des *communes*, certaines grandes propriétés peuvent être autorisées à se constituer *séparément*, à la charge de supporter toutes les obligations d'une commune. Dans la Hongrie, enfin, dont les institutions administratives diffèrent tant de celles de l'Autriche occidentale, on distingue quarante-six *comitats*, subdivisés en *districts* (*processus*), en dehors desquels on compte *trois* arrondissements appelés *districts libres*, et *seize villes libres*.

Le lieutenant de l'empereur. — Les *lieutenants de l'empereur*, envoyés dans les provinces d'une certaine importance, y représentent le gouvernement central pour l'exécution des lois, et spécialement pour ce qui concerne la police. Leurs pouvoirs sont très-étendus. Ils représentent aussi la province dans la plupart des cas, notamment toutes les fois qu'il s'agit de ses intérêts patrimoniaux. Ils exercent enfin la tutelle administrative à l'égard des communes.

Quant aux *autorités provinciales*, ou *locales*, mises à la tête des provinces d'une étendue et d'une importance moindres, elles sont investies d'attributions analogues à celles des préfets français.

Les diètes provinciales. — Ce qui caractérise particulièrement l'organisation administrative en Autriche, c'est la puissante vitalité dont sont doués les corps électifs délibérants. Il y a, en effet, dans les provinces, des assemblées électives, ou *diètes*, qui sont investies de nombreuses attributions. Ces *diètes* sont de véritables *corps législatifs*, ayant le droit de faire, pour le ressort de la province, de véritables lois [1]. Leurs attributions législatives ne sont limitées que par le territoire et par les lois générales. Les *diètes* ne se réunissent que sur la convocation de l'empereur, et pour le temps qui est assigné par l'ordonnance de convocation. Elles se composent, dans les pays allemands-slaves, des archevêques et évêques, des recteurs des universités,

[1] Les pouvoirs des diètes provinciales, dans la monarchie autrichienne, ressemblent beaucoup à ceux des législatures qui siégent dans chacun des Etats de l'Union américaine.

des représentants des grands propriétaires fonciers (*élus directement par l'élection à un seul degré*), des délégués des villes et bourgs, des députés des chambres de commerce, et des envoyés des campagnes (*ces derniers, élus par le suffrage à deux degrés*). La loi détermine certaines conditions d'*âge* (*trente ans pour l'éligibilité*) et de *cens* (*pour être éligible et électeur*). Les situations de fortune n'étant pas les mêmes dans toutes les provinces, le *cens* n'est pas non plus le même dans toutes les parties de l'empire. C'est l'empereur qui nomme les présidents et vice-présidents des diètes [1]. Ils sont nommés pour une durée égale à celle de la diète, c'est-à-dire pour six ans.

Les comités. — Un *comité*, — comme, en Belgique, la *députation permanente*, — siége dans l'intervalle des sessions. Ce *comité* se compose du président et de quatre à huit conseillers nommés par la diète.

La diète de Hongrie. — La diète de Hongrie se compose de deux *tables* ou *chambres* : la *table* des *magnats* et celle des *représentants*. La *table* des *magnats* réunit les archevêques, évêques, barons de l'empire, gardiens de la couronne, les *obergespans* ou chefs des comtés, et d'autres princes, comtes ou barons qui ont personnellement le droit d'y entrer. La *table* des *représentants* se compose des députés des couvents, et de trente-trois délégués des comtés (*comitats*), villes et bourgs. — Le président et le vice-président de la *table* des *magnats* sont nommés par l'empereur; ceux de la *table* des *représentants* le sont par le suffrage des députés. La diète de la Croatie est présidée par le *ban* de Croatie.

Conseils de cercles et de districts. — On rencontre aussi dans les *cercles* et *districts* des conseils électifs ou assemblées délibérantes, ressemblant aux conseils généraux de France. Ces conseils n'ont que des attributions administratives, et sont particulièrement chargés d'éclairer par leurs délibérations les actes des autorités de cercle et de district.

[1] Le président porte le titre de *Landeshauptmann*, dans la plupart des provinces; il s'appelle *Landmarschall*, dans la Gallicie et la Basse-Autriche; *Oberstlandmarschall*, en Bohême.

Les communes. — Dans les communes autrichiennes on remarque un *conseil municipal* (*stadtrath*) et un *comité directeur*. Ce sont les *bourgeois* qui élisent le *conseil municipal*. Le *conseil municipal* nomme, à son tour, le *comité directeur*; la nomination doit être confirmée par l'empereur. Le *comité directeur* est présidé par le *bourgmestre*. Les attributions de ce corps collectif sont analogues à celles du maire français ; avec plus de pouvoirs, toutefois, en ce qui concerne la gestion du patrimoine communal. L'autorité municipale a, de plus, la mission conciliatrice de pacifier les différends entre les habitants de la localité.

Les ministres. — Par suite des événements de 1866, une nouvelle convention a été établie avec la Hongrie sur les bases suivantes. Les deux moitiés de l'Empire séparées par la rivière la Leitha n'ont en commun que les affaires étrangères, l'armée et une certaine partie des finances ; tout le reste est séparé. Chaque moitié a son ministère responsable spécial et ses affaires particulières. Les affaires communes sont traitées par des *délégations*, formées de 60 représentants de la diète hongroise et de 60 représentants du Reichstag, répartis de manière que toutes les provinces, ou pays de la couronne, soient représentés.

La loi du 21 décembre 1867 a modifié la loi du 26 février 1861 relative à la composition de Reichsrath. La chambre des seigneurs reste composée de membres héréditaires et de membres à vie à la nomination de l'empereur. La chambre des députés est composée de 206 membres.

On pourrait prolonger à l'infini cette exposition générale et résumée des diverses institutions administratives en vigueur sur la surface de l'Europe. Les mêmes principes fondamentaux se rencontreraient presque partout : un pouvoir exécutif faisant respecter la loi par des agents le plus généralement *uniques*, à côté desquels se trouvent des corps *collectifs* chargés de les éclairer de leurs avis, sans cependant lier leur indépendance d'action ; des subdivisions territoriales descendant de la *province* à la *commune* ; quelques-unes de ces subdivisions n'étant

que des fractions administratives ; d'autres constituant des personnes morales ; et, dans ce dernier cas, les intérêts patrimoniaux de la *province* ou de la *commune*, gérés par des représentations locales, des assemblées électives, dont les délibérations sont mises à exécution par des agents la plupart du temps uniques, mais quelquefois collectifs. Voilà le spectacle que nous a offert l'analyse succincte des différents systèmes administratifs. Une observation qui ne doit pas être négligée non plus, c'est que l'administration française a servi généralement de type à ces organisations [1].

La commune italienne. — Le *Portugal* et le *Royaume d'Italie* n'ont pas été compris dans ce tableau analytique, parce que l'organisation administrative du premier de ces États a de grands traits de ressemblance avec l'administration espagnole ; et parce que l'organisation italienne correspond à l'organisation française. Une mention spéciale doit toutefois être consacrée à la *commune* italienne. L'Italie est, en effet, le pays de l'Europe où le régime municipal a toujours eu le plus de mouvement et de vie ; et, dans l'Italie, il faut citer la Toscane et les États pontificaux, comme les contrées où ce régime municipal a toujours été le plus développé. C'est ainsi qu'en Toscane on trouve dans toute sa vigueur le principe de la *libre administration des communes par elles-mêmes* et de la *disposition des revenus par l'autorité municipale*. Ce sont les conseils municipaux qui vérifient les élections, approuvent les taxes, règlent les comptes, et s'occupent de tout ce qui concerne la gestion économique du patrimoine de la commune.

Le camerlingue. — Les taxes y sont perçues par un *camerlingue* ou collecteur, nommé par le choix des électeurs, sur une liste de trois personnes, formée par voix de tirage au

[1] Il ne faut pas perdre de vue que cette exposition n'a été faite qu'à titre d'exemple et nullement avec la prétention de donner un tableau complet : ce qui eût été, d'ailleurs, fort téméraire, attendu que l'organisation soit politique, soit administrative est essentiellement, et de sa nature, chose variable. Il ne s'est agi, dans cet ouvrage, que de proposer quelques exemples pour en dégager les principes.

sort parmi les contribuables. Ce *camerlingue*, agent municipal, perçoit les taxes de l'État en même temps que celles de la commune. Il est en même temps payeur de la commune, et payeur du Trésor. Quant aux États pontificaux, le régime municipal a généralement toujours été l'objet de lois très-larges et très-libérales, de la part des souverains pontifes. Il suffira de citer les lois de 1838 et de 1850, dues à Grégoire XVI et à Pie IX. Ajoutons, en terminant, que dans le royaume actuel d'Italie, les tendances unitaires pourraient bien ne pas être toujours aussi favorables au développement de la vie municipale.

Quelle que soit la forme extérieure donnée à l'organisation administrative, ce qui est général pour tous les peuples, c'est que l'*administration* est un élément du pouvoir exécutif, et que sa mission consiste à pourvoir à l'exécution des lois, à la sûreté de l'État, au maintien de l'ordre public et à la satisfaction, en un mot, de tous les besoins de la société, de tous les intérêts généraux. Ces intérêts généraux sont : la *fortune publique* ; la *sécurité* ; le *bien-être matériel* ; le *développement moral et intellectuel* ; la *bienfaisance publique*.

La détermination des sacrifices que l'on peut imposer à la liberté individuelle pour arriver à satisfaire ces besoins généraux, constitue la science du DROIT ADMINISTRATIF.

§ II.

Lois administratives. — Les *lois administratives* sont celles dont l'objet est de régler différents points d'action ou d'organisation administratives. Elles ne sont que des éléments du *droit administratif*. Comme toutes les lois, elles énoncent ou les choses que nous devons faire, ou celles dont nous devons nous abstenir, ou celles, enfin, que nous devons souffrir pour le bien commun de la société. Mais ce qui les distingue, c'est que les règles de conduite qu'elles nous prescrivent constituent généralement des modifications aux règles tracées par la loi naturelle ou par la loi civile, des restric-

tions aux facultés que celles-ci nous reconnaissent ou nous accordent.

Les *lois administratives* peuvent être partagées en trois groupes : celles qui ont rapport à l'*industrie agricole*; celles qui sont relatives à l'*industrie manufacturière*, et celles qui concernent la *fortune publique*.

Lois relatives à l'industrie agricole. — Le groupe des lois administratives relatives à l'industrie agricole [1] peut être composé des lois sur l'alignement, sur la voirie, sur la chasse, le desséchement des marais, l'expropriation pour cause d'utilité publique, les mines, minières et carrières, la pêche, la police rurale, le régime des bois et forêts, le régime des eaux, etc., etc.

L'alignement. — Dans l'intérêt de la libre circulation des voies publiques, de la sécurité des passants et du bel aspect des villes, aucune construction, joignant immédiatement la voie, ne doit pouvoir être entreprise qu'avec l'autorisation de l'autorité. L'*alignement* est donc la déclaration de la limite légale entre la voie publique et les propriétés qui la bordent.

La voirie. — Dans sa plus large acception, le mot *voirie* comprend tout ce qui concerne l'établissement, la conservation et la police des chemins, routes et cours d'eau [2]. On distingue, en France, entre la *grande voirie* et la *petite voirie*.

[1] On classe, en général, sous le titre d'*industrie agricole*, tous les travaux qui ont pour but de prendre dans la nature les matières premières, même celles qui ne supposent pas la culture du sol : telles sont les industries du chasseur, du pêcheur et du mineur.

[2] De nos jours l'augmentation et les perfectionnements des routes ordinaires et des canaux, et particulièrement l'application de la vapeur à la navigation et à la traction par terre au moyen du railway, ont puissamment aidé aux merveilles de la production en facilitant les échanges; mais il n'est que trop vrai que la majeure partie des pays, en Asie, en Afrique, en Amérique et dans l'Orient de l'Europe, en est encore à se passer de routes : ce qui nuit considérablement à la prospérité industrielle et commerciale de ces riches contrées.

On a beaucoup discuté la question de savoir s'il convient que les voies de communication soient exploitées par l'État ou par des compagnies d'intéressés. L'exploitation par l'État offre, on ne peut le nier, plus de garanties pour le public, tant par la solidité des travaux, la régularité et la sécurité du service, que par le bon marché auquel l'État pourra toujours se restreindre. « En fait, dit M. Joseph

La *grande voirie* comprend le classement, l'entretien, la plantation, la police et la propreté, tant des routes impériales et départementales, des rues faisant suite à de grandes routes dans l'intérieur des villes, bourgs ou villages, des chemins de fer construits ou concédés par l'État, que des canaux et rivières navigables, et généralement tout ce qui intéresse les grandes communications par terre et par eau. Elle embrasse aussi, par une conséquence naturelle, les moyens d'exécution et de conservation ; aussi s'applique-t-elle aux acquisitions de terrains, aux extractions de matériaux, aux perceptions de droits d'octroi, de navigation et de péage, ainsi qu'à la police du roulage. Les travaux de desséchement des marais et ceux des digues ont été assimilés aux objets de grande voirie.

La *petite voirie* embrasse toutes les voies de communication qui ne sont pas classées dans la grande voirie. Elle se subdivise en *voirie vicinale* (celle des chemins vicinaux); *voirie urbaine* (celle des chemins non classés, tels que rues, places, quais, promenades dans les villes, et pour les portions qui ne se confondent pas avec la traverse des grandes routes); *voirie rurale* (celle relative aux chemins de souffrance et d'exploitation).

Chasse. — Il y a des pays où le droit de chasse est libre ; il y en a d'autres, comme en France, où il est restreint. Les restrictions apportées au droit de la chasse sont généralement fondées sur l'intérêt de l'agriculture, sur l'économie de l'alimentation publique, et sur l'ordre social. La poursuite des animaux sauvages pouvant entraîner le chasseur sur les récoltes et causer

Garnier, on a suivi des systèmes divers dans les pays où les nouvelles voies de communication se sont multipliées. Aux États-Unis les États sont intervenus dans la construction de quelques canaux et de quelques lignes principales de chemins de fer ; en Angleterre on a laissé faire exclusivement les entreprises privées ; en Belgique l'État a construit à peu près tout le réseau et l'exploite. En France l'État a suivi un système mixte : il est intervenu au moyen de travaux qu'il a fait faire et de subventions qu'il a fournies, et a dirigé temporairement l'exploitation de quelques lignes qu'il a construites. En Allemagne les trois systèmes ont été suivis exclusivement et concurremment dans les divers États. Avant la fin du siècle l'expérience sera probablement décisive. » (*Traité d'économie politique*, 6e édition, 1868, p. 223 et 224).

ainsi de graves préjudices aux cultivateurs, le temps pendant lequel la chasse est permise doit être calculé par l'administration, de manière à ne pas coïncider avec l'époque des moissons. De plus, la chasse étant un moyen d'alimentation publique, il convient à l'administration d'en distribuer l'exercice avec une salutaire économie. Enfin, le droit de chasser emportant celui de porter des armes qui, détournées de leur destination, pourraient troubler l'ordre public, l'administration doit n'accorder ce droit qu'à bon escient, et en surveiller l'exercice avec une attention toute particulière.

Desséchement des marais. — Quoique faisant partie de la propriété privée, les marais n'en sont pas moins soumis à l'action du gouvernement, dont le premier devoir est de veiller à tout ce qui peut augmenter les subsistances et, par conséquent, à ce que toute l'étendue du territoire soit mise en culture. Les marais sont, d'ailleurs, l'une des causes qui nuisent le plus à la santé des hommes et à la prospérité des végétaux. Leur destruction ou leur conservation doit donc appartenir à l'initiative du gouvernement. La loi française a prévu deux modes pour le desséchement des marais : les desséchements seront exécutés par des concessionnaires, ou par l'État.

Expropriation pour cause d'utilité publique. — L'expropriation pour cause d'utilité publique est l'aliénation forcée d'un immeuble destiné à des entreprises d'utilité générale. Le législateur a dû ne pas abandonner aux caprices de l'administration l'appréciation et la déclaration de l'utilité publique, ainsi que l'expropriation des propriétaires. S'il est, en effet, des institutions qui méritent la protection de la loi, au premier rang doit se placer la propriété, base matérielle de la famille. L'aliénation forcée est une restriction apportée au droit accordé par nos lois au propriétaire de jouir et disposer de sa chose de la manière la plus absolue, pourvu qu'il n'en fasse pas un usage prohibé par les lois et par les règlements; mais c'est une restriction commandée par l'intérêt social qui, dans une société bien organisée, exige impérieusement le sacrifice de tous les intérêts privés. La rigueur du sacrifice a même

été tempérée par la loi française en faveur de la propriété, puisqu'elle place à côté de l'expropriation l'indemnité préalable. Ainsi donc, la protection due à la propriété soumettait l'aliénation forcée à des formalités nécessaires. Il fallait, en effet, constater l'utilité, il fallait dédommager le propriétaire.

L'Assemblée nationale traduisit ainsi ce principe dans l'article 17 de la *Déclaration des droits de l'homme et du citoyen* : « La propriété étant un droit inviolable et sacré, nul ne peut en être privé, si ce n'est lorsque la nécessité publique, légalement constatée, l'exige évidemment, et sous la condition d'une juste et préalable indemnité. » L'art. 545 du code Napoléon, les chartes de 1814 et de 1830, la constitution de 1848, le formulèrent ainsi : « Nul ne peut être contraint de céder sa propriété, si ce n'est pour cause d'utilité publique, et moyennant une juste et préalable indemnité. » « L'État peut exiger le sacrifice d'une propriété pour cause d'*intérêt public* légalement constaté, mais avec une indemnité préalable.» « Toutes les propriétés sont inviolables; néanmoins l'État peut exiger le sacrifice d'une propriété pour cause d'utilité publique légalement constatée, et moyennant une juste et préalable indemnité. » Ces différents textes législatifs s'accordent donc pour constater la restriction, mais pour exiger aussi le besoin de l'utilité publique et l'indemnité préalable.

En France l'expropriation pour cause d'utilité publique s'opère par autorité de justice; les tribunaux ne peuvent prononcer l'expropriation qu'autant que l'utilité en a été constatée et déclarée dans les formes prescrites par la loi (*un décret*); la fixation de l'indemnité est confiée à un jury spécial.

Mines, minières et carrières. — Les progrès de la civilisation et les besoins sans cesse renaissants qu'elle fait naître, donnent à l'exploitation des mines une importance bien digne d'attirer l'attention du gouvernement. Si l'on considère que la bonne ou la mauvaise exploitation des mines intéresse la richesse des nations, on comprendra facilement que ces vastes magasins où la nature a préparé et mis en dépôt tant de richesses souterraines, ne soient pas abandonnés aux

caprices de l'intérêt personnel. Pour que les mines soient bien exploitées, pour qu'elles soient l'objet des soins assidus de celui qui doit les occuper, il faut, de plus, qu'elles cessent d'être des propriétés précaires, incertaines, non définies, changeant de mains au gré d'une législation équivoque, d'une administration abusive, et de l'inquiétude habituelle de leurs possesseurs. Il faut enfin que les mines, au lieu de rester divisées comme la superficie, deviennent, par l'intervention du gouvernement, et en vertu d'un acte solennel, un ensemble distinct du sol, dont l'étendue soit réglée, et qui soit, en quelque sorte, une création particulière.

Nous avons déjà dit plus haut [1], et nous croyons devoir le répéter, qu'une bonne législation sur les mines doit : 1° encourager leur découverte, en assurant à l'inventeur soit la propriété du gîte, soit, dans le cas où un autre en profiterait, un dédommagement suffisant de ses dépenses; 2° indemniser le propriétaire du sol ; 3° concéder à celui qui a obtenu l'exploitation une étendue souterraine suffisante et nettement déterminée; 4° n'accorder la concession qu'à ceux qui justifient des moyens et capacités nécessaires pour bien exploiter la mine; 5° garantir les droits de l'exploitant; 6° empêcher, les travaux qui pourraient compromettre l'avenir des mines et veiller à la sûreté des hommes qui les exploitent.

En France les minières ne sont pas, comme les mines, une propriété particulière; la loi ne les a pas détachées de la propriété du sol, et le principe que la propriété du dessus emporte celle du dessous leur est applicable. La loi les a considérées comme dépendantes de la superficie, parce que, placées sur la surface du sol, elles peuvent être exploitées sans de grands travaux et sans compromettre en rien les ressources de l'avenir.

Cependant le besoin de ménager les matières premières produites par les minières, et de ne pas laisser dissiper les richesses qu'elles contiennent, a assujetti leur exploitation à des règles spéciales. C'est ainsi que l'exploitation des minières

[1] Page 427.

ne peut avoir lieu sans la permission de l'autorité administrative.

Quant aux carrières, leur exploitation est libre. Les propriétaires des carrières ne sont assujettis qu'à des mesures de police.

La pêche. — La pêche étant un moyen précieux d'alimentation, le gouvernement, qui doit favoriser tout ce qui peut servir au développement des subsistances publiques, a le devoir d'empêcher dans de certaines limites le désempoissonnement des côtes maritimes et surtout des rivières. Ces restrictions ne doivent pas s'étendre à toutes les pêches : la pêche en pleine mer et celle qui s'exerce dans les étangs présentent, en effet, trop peu d'inconvénients sociaux pour être réglementées par l'administration. La législation sur la pêche ne doit porter que sur la pêche fluviale et la pêche maritime côtière.

La police rurale. — La *police rurale* a pour objet principal la protection des récoltes et la sûreté des campagnes. Elle est un démembrement de la police municipale.

Parmi les prohibitions qui émanent de la police rurale on peut citer : la défense de mener sur le terrain d'autrui des bestiaux d'aucune espèce, et, en aucun temps, dans les prairies artificielles, les vignes, oseraies, plants ou pépinières d'arbres fruitiers ou autres, faits de main d'homme, ce qui constitue le délit de dépaissance sur le terrain d'autrui, etc. ; l'interdiction du maraudage, etc.

Régime des bois et forêts. — On entend par le *régime des bois et forêts*, l'ensemble des règles de gestion et d'administration déterminées par la législation forestière. Ces règles sont, en général, relatives, pour tous propriétaires, aux défrichements, aux droits d'usage, à certaines mesures de conservation et de sûreté, à la servitude légale concernant les arbres de lisières et aux affectations établies pour le service de la marine.

On comprend que les législations positives se soient préoccupées de la propriété forestière. Les bois et forêts sont une ressource importante de la richesse publique. L'agriculture,

l'architecture, la marine, presque toutes les industries y cherchent des aliments et des ressources que rien ne pourrait remplacer. Nécessaires aux individus, les forêts ne le sont pas moins aux États : c'est dans leur sein que le commerce trouve ses moyens de transport et d'échange ; c'est à elles que le gouvernement demande des éléments de protection, de sûreté et de gloire. Aussi les législateurs de tous les âges ont-ils fait de la conservation des forêts l'objet de leur sollicitude particulière ; et, en effet, l'existence des forêts est un bienfait inappréciable pour les pays qui les possèdent, soit qu'elles protégent et qu'elles alimentent les sources et les rivières, soit qu'elles soutiennent et raffermissent le sol des montagnes, soit qu'elles exercent sur l'atmosphère une heureuse influence.

Régime des eaux. — Le régime des eaux embrasse les rivières et canaux navigables ou flottables, les canaux artificiels non navigables. Quant aux sources, aux eaux pluviales et souterraines, aux lacs particuliers et aux fossés, ils sont généralement réglés par le droit civil ou par les règlements locaux.

Deux principes dominent l'action administrative par rapport aux eaux courantes : l'administration doit être chargée de la conservation des rivières et de la direction des canaux. Elle doit chercher et indiquer les moyens de procurer le libre cours des eaux ; empêcher que les prairies ne soient submergées par la trop grande élévation des écluses des moulins et par les autres ouvrages d'art établis sur les rivières ; diriger, enfin, autant qu'il sera possible, toutes les eaux du territoire vers un but d'utilité générale, d'après les principes de l'irrigation. Si l'on considère que, par la navigation et le flottage, les eaux courantes servent de moyens de communication et de transport ; que par leur pente et leur volume elles fournissent des moteurs à l'industrie ; que par leur étendue elles abritent et alimentent le poisson et préparent ainsi des moyens de subsistance ; qu'enfin par leurs principes fécondants elles favorisent l'agriculture, on comprendra que le législateur donne toute son attention à cet élément de la prospérité publique.

A cet ordre d'intérêts appartiennent les dispositions relatives

aux travaux destinés à mettre les villes à l'abri des inondations ; aux canaux artificiels ; aux associations d'arrosants ; au drainage ; aux étangs ; au chemin de halage ; aux eaux minérales, etc.

Lois relatives à l'industrie manufacturière. — Après l'industrie agricole qui fournit à l'homme les matières premières nécessaires à ses besoins, se place naturellement l'industrie manufacturière qui transforme ces matières premières en une infinie variété de produits. Elle, aussi, doit être encouragée par l'administration, car de ses développements et de sa prospérité dépend le bien-être des peuples.

Les devoirs de l'administration à son égard peuvent se résumer en ces termes : consacrer la liberté de l'artisan et du manufacturier ; ouvrir de larges débouchés à l'industrie manufacturière ; l'éclairer sans la diriger ; honorer et récompenser les artistes et les manufacturiers les plus habiles ; modérer le poids des impôts qui doivent peser sur cette industrie ; mais aussi protéger les consommateurs contre les fabricants, et prendre, en vue de l'intérêt social, des précautions pour l'exercice de certaines professions.

Le groupe des lois administratives relatives à l'industrie manufacturière peut se composer des dispositions sur l'apprentissage ; de certaines lois plus particulièrement destinées à protéger l'industrie manufacturière ; de lois apportant quelques restrictions à la liberté de cette industrie et de l'industrie commerciale ; des lois sur les brevets d'invention, les dessins et marques des fabricants, etc.

L'apprentissage. — Le *contrat d'apprentissage* est celui par lequel un fabricant, un chef d'atelier, un ouvrier, s'oblige à enseigner la pratique de sa profession à une autre personne, qui s'oblige, en retour, à travailler pour lui, le tout à des conditions et pendant un temps convenus. Indépendamment des raisons tirées de l'avantage de former des ouvriers habiles, l'intérêt des familles pauvres milite en faveur de l'apprentissage, qui non-seulement permet à ces familles de donner, sans frais, un métier à leurs enfants, mais qui les décharge en tout ou en

partie des frais de leur nourriture et de leur entretien.

L'*apprentissage* améliore les arts, soutient et accroît la prospérité des fabriques; mais la détermination arbitraire que l'administration ferait de la durée de l'apprentissage, serait une atteinte portée à la plus indisputable des propriétés, celle du travail. La volonté des maîtres, des apprentis et des parents doit être libre dans la fixation des conditions, qui peuvent varier, d'ailleurs, suivant l'espèce d'art auquel l'ouvrier se destine. L'administration ne doit intervenir que pour assurer la liberté des conventions et en ordonner l'exécution, toutes les fois qu'elles ne sont pas contraires à l'ordre public.

Lois qui protégent les manufactures. — Au nombre des lois d'organisation intérieure, dont l'objet est de protéger l'industrie manufacturière, on peut ranger les dispositions relatives à *l'établissement du système métrique décimal des poids et mesures*, aux *livrets d'ouvriers*, aux *livrets de compte* exigés dans certaines industries, à *l'organisation du travail dans les manufactures*, aux *coalitions des patrons ou des ouvriers*, aux *conseils de prud'hommes*, etc.

Lois qui restreignent la liberté de l'industrie manufacturière ou commerciale. — L'industrie manufacturière doit être libre d'entraves; mais cette liberté nécessaire ne peut pas être favorisée aux dépens de l'intérêt général, dont l'administration est la protectrice naturelle. Quelque libre qu'elle doive être, l'industrie manufacturière est nécessairement soumise à certaines restrictions commandées par l'ordre social. L'administration, gardienne des intérêts de tous, est chargée d'opérer ces restrictions, au nombre desquelles se trouvent les limites apportées au droit d'établir certains ateliers dont le voisinage pourrait être dangereux et insalubre, ou incommode; de fabriquer et d'employer certains instruments qui porteraient atteinte à la sûreté de l'État et des personnes; de fonder divers établissements qui absorberaient, dans un but d'intérêt privé, certains corps d'utilité générale.

Ces différentes restrictions peuvent être distribuées en six groupes, suivant qu'elles ont pour objet : 1° l'intérêt de la for-

tune, de l'honneur ou de la vie des citoyens ; 2° un intérêt d'ordre et d'humanité ; 3° l'intérêt de la morale publique ; 4° l'intérêt de la salubrité publique ; 5° l'intérêt de l'ordre social ; 6° l'intérêt fiscal.

Ier GROUPE. *Intérêt de la fortune, de l'honneur ou de la vie des citoyens.* — Ce groupe comprend les restrictions à la liberté du travail relatives aux garanties spéciales auxquelles sont soumises les professions d'avocat ; de médecin, chirurgien ou officier de santé ; de pharmacien ; d'herboriste ; de sage-femme ; d'imprimeur et de libraire ; de colporteur et d'afficheur ; enfin la législation sur les officiers ministériels.

IIe GROUPE. *Intérêt d'ordre et d'humanité.* — Dans ce groupe on peut placer, par exemple, les lois qui se préoccupent des entreprises d'engagements ou de transport d'émigrants.

IIIe GROUPE. *Intérêt de la morale publique.* — Sont comprises dans ce groupe les lois sur les *bureaux de placement ;* les prohibitions relatives à la mise en vente des dessins, gravures, médailles, etc. ; les lois qui exigent une autorisation préalable pour ouvrir des cafés ou débits de boissons à consommer sur place, et confèrent à l'administration le droit de fermeture de ces établissements ; les dispositions sur la réglementation des entreprises théâtrales, et qui soumettent à une autorisation la représentation de chaque ouvrage dramatique.

IVe GROUPE. *Intérêt de la salubrité publique.* — La réglementation du débit des substances vénéneuses et celle du commerce de certaines denrées, répondent au soin de cet intérêt.

Ve GROUPE. *Intérêt de l'ordre social.* — Ce groupe embrasse les lois portant prohibition de fabriquer et vendre des armes, poudres et munitions de guerre ; interdiction de fabriquer, débiter ou détenir des machines meurtrières ou de la poudre fulminante ; de fabriquer ou d'employer des presses, moutons, laminoirs ; enfin on peut ranger dans ce groupe les règles concernant le commerce et l'industrie des matières d'or et d'argent.

VIe GROUPE. *Intérêt fiscal.* — Sous ce titre se réunissent les

dispositions légales relatives aux monopoles que peut se réserver l'État : la *fabrication* et la *vente des tabacs*, le *transport des lettres par la poste*, l'*expédition des dépêches par les lignes télégraphiques*.

Les brevets d'invention. — Le mot propriété est d'une application difficile au droit des inventeurs. Le principe sacré de la liberté du travail, le besoin que l'inventeur a de ses semblables pour l'application de sa découverte, et le penchant naturel de l'homme à reproduire et à imiter les conceptions de l'intelligence, rendraient impossible cette propriété exclusive, s'il était permis de l'attribuer à celui qui a inventé. Mais, d'un autre côté, toute découverte utile est la prestation d'un service rendu à la société, qui ne peut en jouir sans la volonté de l'inventeur. Si donc ce dernier a doté la société d'une idée ou d'une application nouvelles, il est juste qu'il soit récompensé ; et s'il consent à ce que la société jouisse de sa découverte, il est équitable que la société reconnaisse par un sacrifice le service qui lui est rendu ; d'où la transaction suivante : la société garantira à tout inventeur, pendant un temps donné, la jouissance pleine et entière de sa découverte, à la condition qu'il livrera cette découverte à la société après l'expiration de son privilége.

Le brevet d'invention est le titre délivré par le gouvernement à l'inventeur, pour constater le droit exclusif qui lui est accordé d'exploiter à son profit sa découverte ou son invention.

Il faut remarquer, toutefois, que le brevet ne confère aucun droit. Il constate seulement l'existence du droit exclusif d'exploiter. Ce droit est conféré par la découverte nouvelle, sous les conditions et pour le temps déterminés par la loi. Mais pour conférer ce droit à l'inventeur, il faut que la découverte soit nouvelle et susceptible d'être brevetée.

Quant aux dessins et aux marques des fabricants, les lois administratives en protégent généralement la propriété, cette protection étant un encouragement pour l'art et l'industrie, et le seul moyen de vérifier le travail.

Lois concernant la fortune publique. — Le groupe

des lois administratives qui concernent la fortune publique embrasse les différentes dispositions légales relatives au domaine de l'État, à l'impôt soit *direct*, soit *indirect*, aux douanes, à l'enregistrement, au timbre, aux octrois, et aux diverses charges de l'État, telles que, la dette publique, les dettes courantes ou ordinaires de l'État, la dette flottante, les obligations du Trésor, la dette viagère, la rémunération des fonctions publiques ; enfin les lois qui régissent la comptabilité publique.

Le domaine. — Au point de vue du droit public, on donne le nom de *domaine* à toutes les propriétés foncières et à tous les droits réels ou incorporels qui appartiennent à la nation.

Domaine de l'État. — Le domaine de l'État est celui dont l'État, représenté par les pouvoirs constitués, jouit *comme un simple particulier*, exclusivement et à titre de propriétaire. Les biens qui font partie du domaine de l'État *appartiennent donc à l'État* ; l'État en est le *vrai propriétaire* ; il exerce sur eux tous les droits de la propriété ; ces biens sont aliénables et prescriptibles. Toute aliénation de ce domaine doit être autorisée ou par une loi, ou par une délégation du pouvoir législatif.

Domaine public. — Le domaine public est cette branche du domaine national qui embrasse tous les fonds qui, sans appartenir à personne, ont été civilement consacrés au service public de la société. Ce qui caractérise les dépendances du domaine public, c'est *la communauté de l'usage auquel elles sont affectées*. Les biens qui font partie de ce domaine sont inaliénables et imprescriptibles.

L'impôt — L'impôt est la part assignée par la loi au gouvernement dans la distribution de la richesse publique, comme prix de la protection qu'il exerce au nom de la société.

Il est justifié par l'utilité publique. L'établissement de la force publique, l'entretien et l'activité de tous les ressorts du gouvernement, nécessitent des subsides qui doivent être regardés, par chaque citoyen, comme une dette sacrée. Montesquieu définissait l'impôt : « Une portion que chaque citoyen donne de « son bien pour avoir la sûreté de l'autre et pour en jouir plus « agréablement. » Considéré comme dette industrielle, l'impôt

doit atteindre non-seulement les propriétés, mais l'industrie, la consommation, les jouissances, l'existence même des individus. Tous ces biens sont, en effet, le produit de la surveillance du gouvernement dans toutes les branches de l'administration; tous peuvent donc être soumis à l'impôt.

Impôts directs et indirects. — On divise généralement les impôts en *impôts directs*, qui frappent directement sur le revenu des immeubles; sur les revenus mobiliers présumés d'après l'apparence et la valeur locative de l'habitation; sur le jour et l'air; sur les profits et salaires présumés des industriels, commerçants et travailleurs mercenaires; et en *impôts indirects*, qui frappent indirectement le consommateur en devenant l'élément du prix des denrées, des autres produits destinés à la consommation, ou à l'usage, ou à des services de transport. L'impôt direct est toute imposition foncière ou personnelle, c'est-à-dire assise directement sur les fonds de terre ou sur les personnes, qui se lève par les voies du cadastre ou des rôles de cotisations, et qui passe immédiatement du contribuable cotisé au percepteur chargé d'en recevoir le produit. Les impôts indirects sont tous les impôts assis sur la fabrication, la vente, le transport et l'introduction de plusieurs objets de commerce et de consommation; impôt dont le produit, ordinairement avancé par le fabricant, le marchand ou le voiturier, est indirectement payé par le consommateur.

La législation, en matière de contributions indirectes, repose sur les deux principes suivants: la taxe sur les objets de consommation ne doit point être établie sur ceux de la première nécessité, et doit toujours être plus forte sur les autres objets, en raison de ce qu'ils s'éloignent davantage de la première nécessité. L'impôt doit être réparti entre les contribuables dans la proportion de leur aisance.

Les impôts indirects sont: les droits sur les denrées, les droits de monopole en faveur de l'État, les droits sur la fabrication et la marque des objets de luxe, les droits sur les transports, les droits de douane, d'enregistrement, de timbre, de greffe, d'hypothèque, la taxe des lettres et les autres taxes

perçues par l'administration des postes. Ces différentes contributions présentent toutes un caractère général. Les taxes d'octroi sont les impôts indirects spéciaux, établis au profit des communes.

Charges de l'Etat. — Les charges de l'État se composent des dettes que l'État a contractées à différentes époques, et des dépenses nécessitées par les services publics.

Dette publique. — La *dette publique* est la dette de l'État. Elle comprend les ressources que l'État demande au crédit public, et les allocations en argent, ou pensions, dont il est redevable envers ses anciens serviteurs.

On distingue, à propos de la dette publique, les *dettes courantes* ou *ordinaires de l'État*, la *dette flottante* et la *dette viagère*, etc. La dette viagère est encore désignée par la dénomination de *dette inscrite*, parce que c'est son inscription sur le *grand livre de la dette publique* qui forme le titre du créancier de l'État.

Dettes courantes ou ordinaires de l'État. — Ces dettes résultent des dépenses que nécessitent les services publics. Le paiement est subordonné aux trois opérations préalables suivantes : la *déclaration de la dette*, la *liquidation* et *l'ordonnancement*. La *déclaration* n'est autre chose, pour le créancier, que la création du titre qui lui manque. Elle peut résulter soit de jugements, soit de décisions administratives, soit même des conventions survenues entre l'État et le créancier.

La *liquidation* consiste dans la vérification du titre, du chiffre de la créance et de l'exécution des lois de déchéance. La *déchéance* est la prescription libératoire existant au profit de l'État.

Dette flottante. — La *dette flottante* se compose des sommes que l'État est obligé d'emprunter à quelques mois d'échéance, pour subvenir aux différents services publics, quand la rentrée des contributions n'a pas encore eu lieu. Son objet est donc de couvrir les anticipations des dépenses sur les recettes durant le cours de chaque exercice ; elle supporte, de plus, les dépenses votées en cours d'exercice et qui ne peuvent être imputées ni sur les voies et moyens de l'exercice, ni sur les ressources

spéciales et les découverts des budgets antérieurs, tant qu'ils n'ont pas été définitivement soldés au moyen d'emprunts ou de consolidations.

DETTE VIAGÈRE. — La *dette viagère* fait aussi partie de la dette inscrite, car elle est inscrite, enregistrée, sur le grand livre de la dette publique. Son capital n'est ni exigible, ni remboursable; il est définitivement amorti par le décès des créanciess. Les rentes viagères découlent de l'obligation dans laquelle se trouve l'État de récompenser par des pensions les services rendus. De tout temps la dette de l'État envers les hommes qui lui ont consacré leur vie a été proclamée. Aucun esprit sage ne pourrait la nier. Les pensions de retraite sont le complément des sàlaires et appartiennent au même ordre d'intérêts. Comme le salaire, elles contribuent à donner au fonctionnaire le calme de l'esprit; en le délivrant de la préoccupation de l'avenir, elles l'attachent par un lien qui se resserre chaque jour davantage; elles compensent en partie la médiocrité des traitements, parce qu'elles rendent moins nécessaires les économies que la prudence conseille dans les professions privées.

En France, les pensions à payer aux anciens fonctionnaires sur les crédits de la dette publique sont inscrites au *livre des pensions*. L'extrait de l'inscription délivré au titulaire constitue pour lui un titre irrévocable. Les arrérages sont payés par trimestre au porteur du brevet d'inscription, nanti d'un certificat de vie du pensionnaire.

RÉMUNÉRATION DES FONCTIONS PUBLIQUES- — La rémunération des fonctions publiques est à la fois un devoir et une mesure de prudence pour tout gouvernement. La règle du salaire doit prévaloir dans les États qui confèrent le pouvoir au plus digne, quelles que soient son origine et sa fortune, et qui n'autorisent aucune contribution sur les citoyens, que lorsqu'elle est sanctionnée par la loi, et qu'il en est tenu régulièrement compte.

En ce qui concerne la graduation des salaires, les traitements ou s'accroissent progressivement chaque année, après un certain temps de service, ou sont soumis à un minimum et à un maxi-

mum. Quelles doivent être les bases des rémunérations ? L'État ne doit pas apporter de parcimonie dans la fixation des traitements ; il faut que les dépositaires de son autorité soient contents de lui, pour qu'à son tour il soit content d'eux, et s'il a le droit d'attendre de ses fonctionnaires l'assiduité et la régularité, la probité, l'obéissance et la discrétion, une humeur conciliante, une irrévocable équité, mais une fermeté que les circonstances rendent souvent nécessaire ; s'il a le droit, enfin, lorsque les fonctions le requièrent, de demander à ses fonctionnaires le sacrifice entier de leur temps et l'application exclusive de leur esprit, il faut qu'il assure au moins l'existence aux derniers agents, l'aisance à ceux qui sont dans les rangs intermédiaires, et une situation élevée à ceux qui occupent les premiers postes. Au reste, un principe doit dominer ces considérations importantes, c'est que les fonctions sont établies dans l'intérêt public, et non dans celui de ceux qui les occupent.

Comptabilité. — Dans les pays soumis à une administration régulière, les recettes et les dépenses sont votées annuellement par la loi du budget général de l'État. Ce budget est soumis aux représentants de la nation avant l'ouverture de chaque exercice. On entend par *exercice* le temps auquel les crédits sont affectés. L'*exercice* est ordinairement d'une année.

On donne le nom de *crédit* à la fixation de la somme qu'un ministre est autorisé à dépenser pour un service déterminé. Le crédit *extraordinaire* est celui qui est ouvert pour des dépenses qui n'ont pas été prévues dans le budget. Les crédits *supplémentaires* sont ceux qu'on est obligé d'ajouter aux crédits insuffisants ; enfin les crédits *complémentaires* sont ceux qu'il devient nécessaire d'ouvrir, lors de l'établissement du compte d'un exercice, pour couvrir les insuffisances du crédit.

Les régles que l'expérience des affaires publiques a consacrées pour les budgets peuvent se résumer ainsi : contenir les dépenses ordinaires dans les limites du nécessaire, en donnant aux services publics ce qu'exigent leur organisation et leur fonctionnement ; y pourvoir par des ressources aussi certaines, aussi permanentes que ces dépenses elles-mêmes ; donner aux

dépenses extraordinaires qu'imposent les circonstances, et, avant tout, la sécurité et la puissance du pays, tout ce qu'elles exigent, mais rien de plus ; consacrer aux travaux destinés à développer la richesse du pays ce que peuvent donner l'excédant de ses ressources et son crédit prudemment ménagé ; enfin, maintenir un ordre sévère dans les budgets, prévoir les dépenses aussi complètement que possible, n'inscrire en regard que des ressources certaines et de même nature que la dépense elle-même.

Telles sont les matières qui sont le sujet ordinaire des lois administratives, dont l'ensemble forme une des parties importantes du Droit administratif [1].

[1] Ces diverses matières sont traitées dans mon *Précis de Droit administratif*, 6e édition.

Les ouvrages sur le Droit administratif se sont multipliés depuis une vingtaine d'années. On pourra consulter avec profit, comme livres élémentaires : les *Études administratives* de Vivien, 2e édit. 1853 ; le *Précis du cours de Droit public et administratif* professé à la faculté de droit de Paris par M. Batbie, 2e édit., 1864 ; les *Répétitions écrites sur le Droit public et administratif*, par M. Cabantous, 4e édit., 1867 ; les *Éléments de Droit public et administratif* de Foucart, 4e édit., 1855-1857. Comme ouvrages et traités développés, le beau *Traité général de Droit administratif appliqué*, de Gabriel Dufour ; le *Cours de Droit public et administratif*, de Laferrière, 5e édit., 1860 ; le *Traité théorique et pratique de Droit public et administratif* de M. Batbie, 1861-1866. M. Adolphe Chauveau publie depuis plusieurs années un journal intitulé : *Journal du Droit administratif*, ou *le Droit administratif mis à la portée de tout le monde*. M. Blanche est l'auteur d'un dictionnaire précieux, ayant pour titre : *Dictionnaire général de l'administration, contenant la définition de tous les mots de la langue administrative, et, sur chaque matière, l'histoire de la législation, l'exposé des lois, ordonnances, etc...* Édit., 1866. Sur le droit administratif belge, voir : Fooz, *Le Droit administratif belge*, 1863-1864.—Sur le droit administratif espagnol, voir : Fuentès, *Compendio del derecho administrativo*, 1865.—Sur le droit administratif du Chili, voir : Prado, *Principios elementales de derecho administrativo chileno* (Santiago de Chile, 1859).

CHAPITRE XIII.

LE DROIT CRIMINEL.

Le droit criminel. — Justification du droit de punir. — Source du droit de punir. — Systèmes divers. — Système de Bentham. — Système de Locke. — Système de Joseph de Maistre. — Système de Gall. — Système de MM. Cousin, Guizot, de Broglie et Rossi. — Opinion de Kant. — Système de l'école éclectique. — Opinion de M. Ortolan. — Théorie de M. Franck. — Conditions pour qu'un fait soit punissable. — La tentative. — Imputabilité. — Signification générale du mot délit. — Différentes sortes de délits. — Division des infractions d'après le code pénal français. — Qualités que doit présenter la peine. — Elle doit être proportionnée au délit ; — Personnelle ; — Exemplaire ; — Égale ; — Moralisante. — Systèmes pénitentiaires. — Système d'Auburn. — Système de Pensylvanie ou de Philadelphie. — Séparation des détenus par catégories. — Système suisse. — Systèmes allemands et hollandais. — Système irlandais. — Condamnés politiques. — La peine doit être réparable. — La peine de mort. — Arguments pour et contre la peine de mort. — Objets divers du Droit pénal. — Interprétation des lois pénales. — Circonstances aggravantes et atténuantes. — Excuses atténuantes et absolutoires. — La récidive. — La complicité. — La procédure criminelle. — Le droit de grâce. — L'amnistie.

Le droit criminel. — Le *Droit criminel* est l'ensemble des règles qui déterminent quelles sont les sanctions des lois positives, et quelles sont les formalités employées pour l'application de ces sanctions. Cette dernière partie du droit criminel est plus particulièrement désignée sous le nom *d'instruction criminelle*.

Justification du droit de punir. — Le droit pour la société d'avoir des lois pénales et des tribunaux de répression, d'infliger des peines à ceux qui commettent des actions jugées

coupables, est, en lui-même, au-dessus de toute contestation. Il a l'assentiment de tous les peuples anciens et modernes, des publicistes de tous les temps et des philosophes eux-mêmes. Le nier serait contredire l'histoire universelle dans ce qu'elle a de plus positif.

Source du droit de punir. — Mais où est la source de ce droit? Quelle en est l'étendue et comment doit-il s'exercer? Ces questions sont depuis longtemps agitées et ont produit de sérieuses controverses, sans qu'aucun des divers systèmes jusqu'ici soutenus ait encore triomphé des autres par des raisons convaincantes [1].

Systèmes divers. — On ne rencontre pas moins de six opinions différentes sur l'origine du droit de punir. Elles peuvent se résumer dans les propositions suivantes :

1° Les lois pénales reposent sur l'intérêt public;

2° Les lois pénales reposent sur le droit de légitime défense exercé par la société;

3° Les lois pénales sont l'expression d'un droit directement émané du ciel, et un moyen de venger la majesté divine;

4° Les lois pénales reposent sur un contrat, et constatent l'abdication du droit de l'individu entre les mains de la société;

5° Les lois pénales dérivent du principe de l'expiation morale, de la justice distributive, du principe de rétribution du mal pour le mal;

6° Enfin les lois pénales ne doivent être qu'une mesure de charité et de prévoyance, un moyen de guérir une maladie aussi funeste à l'ordre social qu'au malade lui-même.

Système de Bentham. — Le premier de ces systèmes a été soutenu par Bentham, le chef de l'école utilitaire. Cette doctrine supprime toute distinction entre le juste et l'injuste, entre le bien et le mal, et ne reconnaît d'autre règle que l'intérêt général. Appliquée au droit pénal, la doctrine de l'utilité conduit aux conséquences les plus iniques. On pourra frapper

[1] Ach. Morin, *Dictionnaire du Droit criminel*, t. I. p. 787.

indifféremment l'innocent ou le coupable, pourvu que la mort de l'un soit reconnue aussi utile que celle de l'autre. C'est la parole des scribes et des prêtres juifs, s'écriant en parlant de Jésus-Christ : « Il vaut mieux qu'un homme périsse que tout un peuple. » Avec ce système, le rôle de la justice deviendra facile et commode; elle n'aura qu'à tenir compte des apparences, sans se mettre en peine de la vérité.

D'après les principes de l'école utilitaire, il n'y aura, d'ailleurs, ni innocent, ni coupable, puisqu'il n'y aura ni bien, ni mal, mais seulement des actions utiles ou nuisibles. Enfin, que faudra-t-il entendre par cet intérêt public, par cette utilité générale prise comme base des lois répressives? A quel signe distinguera-t-on sûrement l'intérêt public de l'intérêt particulier ? « C'est au nom de l'intérêt public, et même du salut public, qu'on a essayé de justifier la Saint-Barthélemy, les dragonnades, les massacres de septembre, le tribunal révolutionnaire et d'autres mesures non moins sanglantes et non moins honteuses pour la nature humaine..... L'intérêt public ! Il n'y a pas une mesure si infâme, une loi si dégradante, une tyrannie si odieuse, une dictature si impitoyable qui n'ait invoqué cette formule infernale, également propre à opprimer et à corrompre les nations. »

Système de Locke. — Le second système, qui donne pour base aux lois pénales le droit de légitime défense, est, on ne saurait le contester, la constatation d'un droit naturel. Ce droit nous permet, dans certains cas, d'user à l'égard de nos semblables de la plus extrême rigueur, et nous autorise à disposer même de leur vie. Mais le droit de légitime défense ne suffit pas pour justifier un système de pénalité et de justice criminelle. La légitime défense, en effet, ne va pas au-delà de la résistance actuelle ; c'est la force opposée à la force ; l'empêchement matériel d'un acte qui est en voie de s'accomplir, mais qui n'est point consommé. Les lois pénales, au contraire, déploient leurs rigueurs contre un homme désarmé et contre une action irrévocable. Le droit de défense est épuisé quand notre ennemi est mis actuellement hors d'état de nous nuire, tandis

que c'est quand l'attaque a cessé, quand le coupable est chargé de chaînes devant le juge, que commence seulement l'œuvre de la justice et des lois. Le droit de défense, dans l'ardeur de la lutte, s'inquiète peu s'il fait à l'agresseur plus ou moins de mal qu'il n'a voulu nous en faire. La loi pénale a le devoir de proportionner le châtiment à la gravité de l'attentat.

Les partisans du système de Locke disent, il est vrai, que la société se défend contre les atteintes du crime, d'une autre manière que les individus; elle pourvoit à sa sûreté par voie d'intimidation ou par la contrainte morale. Elle fait connaître d'avance à ceux qui méditeraient des crimes, les souffrances qu'elle ne manquera pas de leur infliger s'ils se livrent aux attaques qu'ils projettent. Or, la menace ne peut agir efficacement sur les esprits, que si elle est suivie d'exécution. La société est donc obligée ainsi de frapper un agresseur désarmé et de sévir quand l'attaque a cessé; car, sans cette rigueur, les mesures préventives demeureraient stériles.

On répond aux partisans de ce système que le droit de défense n'est pas l'exécution d'une menace faite d'avance, car une menace peut être, elle-même, une injustice; mais que c'est la force opposée à la force, non pas après la victoire, mais pendant l'attaque. La preuve que la menace ne se justifie pas par elle-même, c'est qu'on n'oserait pas inscrire dans les lois pénales des châtiments horribles pour des fautes légères. D'ailleurs, la menace a-t-elle été entendue de tout le monde? Si vous n'avez d'autres droits que celui de vous défendre en menaçant, celui qui ignore la loi doit être renvoyé absous. Si la menace est la base de la pénalité, la peine devra être d'autant plus grande que le crime aura plus de séduction, car, dans l'ordre moral, comme dans l'ordre physique, la force de la résistance doit être mesurée à celle de l'attaque. Or, s'il en est ainsi, ce ne seront pas les crimes les plus graves, mais les crimes les plus séduisants qui appelleront la répression la plus sévère. Il faut donc renoncer à toute idée de justice distributive et de proportion entre les délits et les peines. Enfin, le système de l'intimidation supprime la différence qui existe entre l'innocent

et le coupable. Pourvu que la peine prononcée par la loi soit infligée à un homme qui a contre lui les apparences du crime, le vœu de la loi est accompli et l'effet de terreur qu'on s'est proposé sera produit. La question d'innocence ou de culpabilité sera indifférente; il sera plus utile même de condamner que d'absoudre.

Système de Joseph de Maistre. — C'est Joseph de Maistre qui a soutenu la doctrine que le droit de punir est un droit mystique directement émané du ciel, c'est-à-dire une délégation de la divinité. L'auteur des *Soirées de Saint-Pétersbourg* démontre que l'intervention de Dieu dans les affaires de ce monde, c'est-à-dire dans l'ordre civil et politique, est tout à fait directe et immédiate, et que les hommes n'ont que l'alternative ou de se soumettre aveuglément à sa volonté, ou de se dévorer les uns les autres dans une complète impuissance. Suivant de Maistre, l'intervention de Dieu dans les destinées de la société humaine se manifeste surtout par le châtiment des coupables. Or, puisque les souverains sont, d'après lui, les représentants et les ministres de Dieu sur la terre, leur première prérogative, la première attribution de leur pouvoir doit consister à frapper ceux qui l'ont mérité, à ordonner des supplices, à exercer dans toute sa rigueur le droit de vie et de mort. Afin de leur rendre plus facile l'accomplissement de cette œuvre rigoureuse, Dieu leur accorde l'aide d'un homme providentiel, le *bourreau*. Joseph de Maistre n'admet, d'ailleurs, les supplices qu'au nom de l'expiation, au nom de la vengeance divine, sans aucun avantage pour la société, et sans aucune intention de punir le coupable. Conséquent avec son point de vue, il justifie tous les supplices; il n'accuse jamais la loi d'un excès de sévérité : « Le glaive de la justice, dit-il, n'a point de fourreau; toujours il doit menacer ou frapper. »

Il n'est pas difficile de démontrer que cette théorie est impie, sacrilége, inhumaine et dangereuse. Joseph de Maistre se sert de la Providence comme d'une machine faite pour étayer le pouvoir absolu des rois et les priviléges héréditaires de la noblesse. Cela seul est une profanation, mais qui n'égale pas

la pensée d'effacer de toute la nature et du cœur de l'homme les traces de la bonté divine, pour n'y laisser voir que des preuves de la colère et de la vengeance de Dieu.

Système de Gall. — Joseph de Maistre ne voyait partout que des coupables ; le docteur Gall n'en voit nulle part. Il enseigne que nos instincts, que nos penchants et que nos sentiments sont localisés dans une partie du cerveau dont ils dépendent entièrement ; en sorte que nos facultés sont dans une proportion exacte avec la place qu'elles occupent dans l'encéphale, faibles ou fortes, selon les dimensions de l'organe qui leur est assigné par la nature, et complétement absentes quand l'organe est absent. Aucune des facultés de l'homme n'échappe à cette loi, ni la conscience, ni la volonté. D'après ce système, toute législation pénale, sur quelque principe qu'elle repose, est essentiellement vicieuse. Si nos facultés, en effet, et même notre volonté sont entièrement subordonnées à l'état de nos organes, nous n'avons plus de liberté et, par conséquent, nous ne sommes plus responsables de nos actes. Vis-à-vis d'êtres fatalement voués aux infirmités morales comme conséquences des imperfections physiques, il n'y a pas de punition possible, il n'y a que le devoir de chercher à les guérir. Mais la science a démontré depuis longtemps que le système du docteur Gall n'est pas seulement en contradiction avec la morale, avec la philosophie, avec la conscience du genre humain, qu'il est repoussé encore par l'anatomie et par la physiologie.

Système de MM. Cousin, Guizot, de Broglie et Rossi. — MM. Cousin, Guizot, de Broglie, Rossi ont considéré le droit de punir comme étant la juste rétribution du mal pour le mal. « La première loi de l'ordre, a dit M. Cousin, est d'être fidèle à la vertu, à cette partie de la vertu qui se rapporte à la société, savoir la justice. Mais si l'on y manque, la seconde loi de l'ordre est d'expier sa faute, et on ne l'expie que par la punition... La justice, voilà le fondement véritable de la peine ; l'utilité personnelle et sociale n'en est que la conséquence. C'est un fait incontestable, qu'à la suite de tout acte injuste, l'homme pense et ne peut pas ne pas penser qu'il a démérité,

c'est-à-dire mérité une punition. Dans l'intelligence, à l'idée d'injustice correspond celle de peine, et quand l'injustice a lieu dans la sphère sociale, la punition méritée doit être infligée par la société... La peine n'est pas juste parce qu'elle est utile préventivement ou correctivement, mais elle est utile parce qu'elle est juste. »

« Il n'est pas vrai, écrit M. Guizot, que les crimes soient punis surtout comme nuisibles, ni que dans les peines la considération dominante soit l'utilité. Essayez d'interdire et de punir comme nuisible un acte innocent dans la pensée de tous, vous verrez quelle révolte saisira soudain les esprits..... Sur la terre et de la part des hommes, le châtiment n'a droit que sur le crime. Nul intérêt public ou particulier ne persuaderait à une société tant soit peu assise, que là où la loi n'a rien à punir elle peut porter la peine, uniquement pour prévenir un danger.....

« Cela posé, je conviendrai que l'intérêt social est aussi un des motifs qui entrent dans la détermination des délits et des châtiments; ce n'est pas le premier, car il serait sans valeur s'il n'était pas précédé de la réalité morale du délit. C'est le second, car la société a le droit d'interdire et de punir tout ce qui est à la fois coupable, nuisible et de nature à être réprimé par la loi. La criminalité morale, le péril social et l'efficacité pénale, ce sont les trois conditions de la justice criminelle, les trois caractères qui se doivent rencontrer dans les actions qu'elle condamne et dans les peines qu'elle inflige. »

Dans un article de la *Revue française* resté célèbre, M. de Broglie a exposé que la punition est un fait mixte qui tient à la fois de l'expiation, du droit de légitime défense et du droit d'intervention dans la défense du faible contre le fort. La loi, quand elle frappe, rend le mal pour le mal : voilà l'expiation. La société cherche à prévenir les crimes qui tendent à la troubler et à la dissoudre : voilà le droit de défense. Enfin, la justice vient au secours du faible contre le fort : voilà le droit d'intervention dans la défense d'autrui. L'idée de punition ne peut se résoudre dans aucun de ces éléments : elle les embrasse tous les trois. La punition est donc en elle-même une

chose légitime. Le droit de défense, en effet, c'est le droit même de vivre et d'exister; la protection des faibles et des opprimés étant un devoir est, par conséquent, un droit, car le droit est corrélatif au devoir. L'expiation enfin est le rétablissement de l'ordre éternel, qui veut que la souffrance soit en rapport avec le mal moral et le bonheur avec la vertu. Le droit de punir existe partout où la société humaine entre en exercice. Il existe en germe dans la société conjugale, où le droit de commander suppose le devoir d'obéir, et où le devoir d'obéir suppose à son tour un droit de contrainte et de punition. Il existe dans la famille, où personne ne contestera au père le droit de châtier ses enfants en cas de désobéissance. Il n'en est pas autrement de la société civile ou de l'État. Là aussi existe nécessairement chez les plus dignes, et dans l'intérêt du corps social, dans l'intérêt de sa conservation et de son perfectionnement, un droit de commander auquel correspond un devoir d'obéir et qui emporte avec lui un droit de contrainte et de châtiment.

M. Rossi développe les idées de M. Guizot, en leur donnant encore plus de relief. Suivant lui, l'homme est un être moral qui a des devoirs à remplir, doué de raison et de liberté. Il est responsable de ses actions. L'homme est, de plus, un être social. Vivre en société, respecter les lois sur lesquelles repose l'ordre social est pour lui une obligation aussi rigoureuse que toutes les autres, puisque toutes les autres seraient vaines et sans effet si celle-là n'était pas remplie. Celui qui manque à cette obligation, celui qui trouble l'ordre social, soit en compromettant la sécurité de la société entière, soit en violant les droits individuels de quelqu'un de ses membres, celui-là fait aussi bien le mal, et est aussi responsable du mal qu'il fait, qu'un homme directement en révolte contre l'ordre moral. Or, une des lois les plus absolues de l'ordre moral, c'est que le bien doit être rétribué par le bien, et le mal par le mal, c'est-à-dire que le bien doit être récompensé et que le mal doit être puni. La punition doit donc être considérée non-seulement au point de vue de la justice absolue, mais encore au point de vue de

l'ordre social ou de la justice relative. Renfermée dans les limites de l'ordre social, la punition est, par conséquent, parfaitement légitime. La société a, en effet, sur l'individu, un droit qui découle du devoir de l'individu de vivre au sein de la société. « Le droit de punir, dit M. Rossi, est tout aussi légitime que l'ordre social et le pouvoir social; il est comme eux une loi morale imposée à l'espèce humaine. » « La justice humaine est une loi naturelle, un élément du système moral dans ce monde, comme la gravitation est une loi du système physique. »

Opinion de Kant. — Les différentes opinions que nous venons d'exposer, tant celle de M. Rossi que celles de MM. Cousin, Guizot et de Broglie, dérivent d'une même source : elles viennent directement de Kant. C'est Kant qui, le premier, a dit que le châtiment prononcé par la loi ne peut jamais être infligé comme un simple moyen de procurer un autre bien, mais par la seule raison que le coupable a fait le mal.

Système de l'école éclectique. — L'école éclectique fonde, elle aussi, le droit de punir sur la nécessité, d'après la justice morale, d'une expiation. Seulement elle se garde de reconnaître la nécessité d'une pénalité sociale, partout où elle constate l'existence d'un fait entraînant la nécessité d'une expiation. Elle n'admet la répression sociale que là où l'intérêt social commande; mais elle ne se contente pas de cet intérêt social et elle veut, de plus, qu'il y ait justice morale et que cette justice morale soit la mesure de la répression.

Opinion de M. Ortolan. — M. Ortolan explique le droit de punir par l'idée de justice absolue qui établit que le coupable mérite le châtiment, et par l'idée du droit de conservation qui autorise à infliger ce châtiment.

Théorie de M. Franck. — M. Franck donne du droit de punir et de sa légitimité l'explication suivante. La société étant la condition hors de laquelle l'ordre moral est irréalisable pour l'homme, sa conservation est pour elle le premier des droits, et pour l'individu le premier des devoirs. Ce droit qui est incontestable, inaliénable, absolu, de pourvoir à sa propre conserva-

tion, la société ne peut l'exercer que de deux manières : par la contrainte et par la répression. La société use de *contrainte* quand elle est obligée d'arracher par la force les services sans lesquels elle ne peut subsister, et que la plupart de ses membres lui feraient attendre vainement de leur patriotisme et de leur conscience : c'est de cette manière qu'elle obtient, par exemple, la rentrée des impôts et le service militaire. Elle use de *répression* quand elle empêche ou prévient les actes qui troublent sa sécurité, soit qu'ils attentent à l'ordre général sur lequel l'État repose, soit qu'ils blessent les droits particuliers des citoyens. Le droit de *contrainte*, ayant pour unique but la prestation du service dont la société a besoin, s'arrête aussitôt que ce résultat a été obtenu. Mais le droit de *répression* ne doit-il consister qu'à empêcher les actes qui jettent le trouble dans l'ordre social ? S'il en était ainsi, le droit de *répression* serait complétement illusoire, car la société ne peut empêcher directement que la réalisation des mauvais desseins dont elle est instruite, et elle n'est pas instruite de tous les projets coupables qui se trament. Il ne serait même pas utile que la société se préoccupât de se mettre au courant de tous les desseins criminels, car cette préoccupation l'entraînerait à développer d'une manière exagérée sa police. Or, les développements de la police ne sont pas un avantage pour la liberté. Il est donc indispensable que le droit de *répression* s'étende au-delà du mal actuel, c'est-à-dire du mal imminent ; il faut qu'il atteigne les crimes et les délits à venir, non-seulement dans le coupable qui est, en ce moment, sous la main de la justice, mais dans tous ceux qui seraient tentés de l'imiter. Le droit de *répression* n'est donc rien sans le droit d'intimidation, qui est la base de la loi pénale. Mais comment le droit de défense peut-il donner pour résultat le droit d'intimidation, c'est-à-dire la justice pénale ? L'intimidation n'est-ce pas la force employée contre un ennemi vaincu et désarmé, contre un mal consommé et irréparable, dans le dessein de réprimer le mal à venir ? Au nom de quel principe moral cet ennemi désarmé tombera-t-il sous les rigueurs de la société ? M. Franck répond que le droit de dé-

fense tel que la société l'exerce, soit pour son propre compte, soit pour le compte de chacun de ses membres, ne peut pas se comparer à la défense individuelle. Cette dernière cesse d'être légitime dès que l'agression a cessé. Mais la société, avant comme après l'agression, représente toujours le droit. Celui qui attente aux lois nécessaires à la conservation de la société, devient coupable envers tout le corps social; il s'est attaqué au droit de tous, ou plutôt au droit lui-même; il est resté en face du droit, armé et menaçant, car les lois et les principes qu'il a attaqués, il les méconnaît, il les nie, il est toujours prêt à les attaquer encore. Par cela seul qu'il s'est déclaré l'ennemi des lois protectrices de l'ordre social, il cesse d'être protégé par ces mêmes lois sur lesquelles se fondaient auparavant sa liberté, sa qualité de citoyen, la sécurité de sa personne et de ses biens. Tous ces avantages, il les a perdus ou compromis dans une mesure égale à l'étendue de son délit ou de son crime. Comment la société, dans l'intérêt de sa conservation, arrivera-t-elle à comprimer les passions désordonnées qui la menacent? Ce ne peut être en tenant constamment sous son regard les individus dominés par ces passions. Il faut donc qu'elle se borne à infliger à ses ennemis, après chaque agression, un traitement tel qu'ils n'aient pas envie de recommencer et que d'autres ne soient pas tentés de les imiter. Ce traitement sera toujours assez rigoureux, si les souffrances qu'il amène avec lui l'emportent sur les avantages du délit ou du crime. M. Franck ajoute, comme dernière considération, que la société sous le rapport, non-seulement des droits qu'elle représente, mais des personnes dont elle se compose, est un tout indivisible. Celui qui a fait tort à un de ses membres a fait tort à tous les autres. Lorsqu'un homme a été volé, insulté, maltraité, assassiné, tous tremblent pour leurs biens, pour leur honneur, pour leur sécurité, pour leur vie. Cette crainte paralyse leur activité et les atteint dans leurs intérêts aussi bien que dans leurs sentiments et dans leurs droits. Or, c'est là un dommage qui demande une réparation complète, immédiate, et que la société est obligée de procurer, sous peine de man-

quer à son premier devoir. Comment cette réparation sera-t-elle obtenue ? Par le rétablissement de la sécurité troublée, par la restitution de la confiance publique, par des moyens d'intimidation capables d'empêcher, dans l'avenir, les mêmes troubles. Qui doit faire les frais de la réparation ? Celui qui a causé le dommage. Il est donc juste qu'il serve d'exemple, qu'il tombe sous l'action de la loi pénale, qu'il souffre des rigueurs propres à intimider ses pareils et à le contenir lui-même. Cette théorie justifie d'une manière complétement satisfaisante l'existence de la loi pénale [1].

L'action publique et l'action privée, ou civile. — Quand on dit que le droit de punir appartient à la société, on ne doit pas exclure, pour les victimes de l'action punissable, le droit de demander à la justice une réparation civile des dommages causés. Dans la généralité des législations positives on distingue, en effet, entre l'*action publique* et l'*action privée*. L'*action publique* tend essentiellement et uniquement à l'application de la peine ; l'*action privée* a pour objet unique la réparation, l'indemnité pécuniaire du dommage, du préjudice éprouvé. L'*action publique* appartient uniquement aux fonctionnaires à qui la loi a donné spécialement qualité pour l'exercer ; l'*action privée* ne peut appartenir qu'aux personnes lésées par le délit, ou au moins à leurs héritiers. L'*action publique* s'éteint par la mort du prévenu ; l'*action privée* peut être exercée contre le prévenu et contre ses représentants.

L'*action publique* appartient essentiellement aux tribunaux criminels, ne peut être portée que devant eux et ne peut être jugée que par eux ; l'*action privée* peut être portée par la partie lésée, soit devant les tribunaux criminels conjointement avec l'action publique, et pendant tout le cours de la poursuite ; soit, spécialement, devant les tribunaux civils.

Conditions pour qu'un fait soit punissable. — Pour qu'un fait soit réputé infraction punissable il faut le con-

[1] L'analyse de ces systèmes est présentée de la manière la plus claire, la plus nette, et exposée avec une rare éloquence par M. Franck, dans son bel ouvrage intitulé : *Philosophie du Droit pénal*.

cours de plusieurs conditions relatives, les unes, au fait lui-même, les autres, à la personne de l'agent. Relativement au fait lui-même, il faut qu'il consiste dans la violation d'un devoir envers la société ou les individus, exigible en soi et utile au maintien de l'ordre politique ; d'un devoir dont l'accomplissement ne puisse être assuré que par la sanction pénale, et dont l'infraction puisse être appréciée par la justice humaine. Cette définition du délit légal comprend les propositions suivantes. Les délits, ou infractions, se divisent naturellement en délits publics et en délits privés. Le législateur ne doit qualifier délits, que les actes qui portent atteinte, en même temps, à l'ordre moral et à l'ordre matériel, qui produisent, à la fois, un mal absolu et un mal relatif. La société ne doit punir le mal absolu que lorsqu'il est suivi d'un mal relatif, sensible, dont la répression soit utile au but de la société. L'action de la loi pénale ne doit pas s'étendre sur les faits répréhensibles qui sont suffisamment prévenus par la sanction naturelle et par la sanction religieuse, ni sur ceux que le pouvoir social peut prévenir par des moyens de gouvernement moins sévères, ni sur ceux pour lesquels la justice civile offre une réparation suffisante.

La tentative. — Il faut, de plus, pour que la loi pénale agisse, que l'acte répréhensible ait été consommé, ou du moins qu'il y ait eu *tentative*. La résolution la mieux arrêtée, si elle n'avait été qu'interne, si aucun acte d'exécution ne s'en était suivi, pourrait bien être considérée comme blâmable en morale, mais elle ne serait pas du ressort du droit pénal. Il est difficile, toutefois, de préciser le point exact où l'acte extérieur tendant au fait répréhensible autorisera la justice humaine à intervenir. La loi pénale de la France porte qu'il y a tentative lorsqu'il y a eu commencement d'exécution, suspendue, ou ayant manqué son effet par des circonstances indépendantes de la volonté de son auteur. Il est équitable cependant de distinguer entre le cas où la tentative aura manqué son effet par la volonté de l'agent, et celui où elle aura échoué par un fait étranger à cette volonté. Dans le premier cas, la suspension volontaire de l'exécution devrait être admise comme effaçant

la criminalité, à moins que la tentative, par elle-même, ne constituât un délit punissable. Dans le second cas, il serait au moins très-naturel de modérer la peine, car, si la méchanceté du malfaiteur a été la même, l'humanité veut qu'on lui tienne compte de ce que le crime n'a pas été consommé.

Imputabilité. — Relativement aux conditions qui concernent la personne de l'agent, il ne suffit pas que l'infraction ait été matériellement consommée; il faut encore, pour que l'action défendue soit punissable, qu'elle soit *imputable*, c'est-à-dire produite par le concours de l'intelligence et de la libre volonté de l'agent. L'*imputabilité* se rapporte donc aux actions spontanées des êtres intelligents et libres. Il y a *imputabilité*, dès qu'il y a eu concours de l'intelligence et de la volonté. La loi criminelle justifie cependant certains auteurs d'actes répréhensibles commis avec intelligence et volonté, lorsque ces auteurs se trouvent dans un état personnel d'exception tel, que l'immoralité intrinsèque se trouve supprimée dans le cas particulier. C'est ainsi que la défense légitime justifie l'homicide de l'agresseur. Une cause de justification exclut toute imputabilité pénale; l'agent est innocent. Il arrive aussi, dans certains cas, que l'agent peut se trouver, au moment de son acte coupable, dans un tel état exceptionnel, que la peine ordinaire de sa faute puisse comporter un adoucissement, et que même il puisse être complétement exempté de peine légale. On dit alors qu'il est excusable. Un motif d'excuse affaiblit l'imputabilité pénale et peut la réduire à ses moindres termes; il peut même éloigner toute peine sociale, mais il n'établit pas l'innocence de l'agent.

Signification générale du mot délit. — Lorsqu'il s'agit de déterminer le caractère particulier des différents actes répréhensibles et coupables qui peuvent être commis par les individus intelligents et libres, plusieurs distinctions, plus ou moins utiles dans la pratique, se présentent à l'esprit. Et d'abord il convient de constater que le mot *délit* est un terme général qui comprend, dans sa vaste signification, toutes les infractions punissables, depuis les plus graves jusqu'aux plus légères.

Différentes sortes de délits. — En prenant le mot *délit* dans cette signification, on peut distinguer entre les *délits d'action* et les *délits d'omission*; les *délits instantanés* et les *délits successifs;* les *délits simples* et les *délits collectifs;* les *délits communs* et les *délits spéciaux*, etc.

Les *délits d'action* consistent dans la violation d'une défense faite par la loi, et les *délits d'omission*, dans la désobéissance à un ordre du législateur. Les *délits instantanés* sont ceux qui cessent du moment où ils ont été commis; les *délits successifs* ont une durée plus longue; il se prolongent et se renouvellent à chaque période de la durée. On peut citer dans ce dernier ordre la séquestration de personne et le fait de porter les armes contre sa patrie. Cette distinction est utile au point de vue de la prescription de l'action publique, car le temps requis pour prescrire cette action commence à courir, pour les délits successifs, à partir du dernier instant qui a marqué la cessation de ces délits. Les *délits simples* sont les infractions qui sont punissables par elles-mêmes, sans avoir besoin de consister dans une série d'actes répétés. Les *délits collectifs* ne sont punissables qu'autant qu'ils consistent (le mot *collectif* l'indique) dans une série d'actes répétés. En France, par exemple, sous l'empire de la loi qui restreint le taux de l'intérêt dans le prêt d'argent, il n'y a de délit d'usure qu'autant qu'il y a eu plusieurs prêts usuraires. Les délits *communs* sont les infractions prévues par la loi pénale ordinaire. Les délits *spéciaux* sont les infractions qui consistent dans la violation de certains devoirs particuliers, imposés par une loi spéciale pour certains individus déterminés : les délits militaires, par exemple.

Division des infractions d'après le code pénal français. — Le code pénal de la France a, de plus, introduit une nomenclature particulière d'infractions. Il a distingué entre les *crimes*, les *délits* et les *contraventions*. Cette classification, dont le principal objet est de déterminer la compétence des tribunaux de répression, est calculée sur la gravité des peines attachées à ces diverses infractions. Le *crime*, sous ce point de vue, est toute infraction punie des peines les plus

graves, prononcées par les cours d'assises. Les *délits* (en donnant à ce mot une signification beaucoup plus étroite), sont les infractions que les tribunaux de police correctionnelle punissent particulièrement d'amende et d'emprisonnement. Les *contraventions* enfin, qui sont jugées par les juges de paix, ne donnent lieu qu'à des condamnations, à des amendes minimes et à peu de jours de prison (un à cinq jours). Les *crimes* seuls sont réputés infamants dans la loi française, et entraînent, pour le condamné, l'incapacité d'exercer les droits politiques et la plupart des droits civils [1].

Qualités que doit présenter la peine. — Les qua-

[1] Il y a, en France, une cour d'assises par département; elle siége au chef-lieu, et tient au moins quatre sessions par année, une chaque trimestre. Quand le besoin s'en fait sentir il est tenu des sessions extraordinaires.

Les cours d'assises statuent sur les infractions à la loi qualifiées *crimes* par l'article 1er du code pénal ; elles jugent, avec l'assistance du jury, les accusations contradictoires, et, sans l'assistance du jury, les accusations par contumace.

A chaque session, la cour d'assises est composée d'un membre de la cour impériale (président ou conseiller) désigné par le garde des sceaux, et de deux assesseurs qui sont pris parmi les conseillers dans les chefs-lieux où siégent les cours impériales, et parmi les membres du tribunal dans les autres chefs-lieux de département.

Les jurés sont au nombre de 12. Ils sont tirés au sort, pour chaque affaire, sur une liste de 36 noms, extraite aussi, par la voie du sort, d'une liste composée annuellement dans chaque département pour le service des assises, et qui comprend 500 citoyens dans la plupart des départements; elle en comprend moins dans quelques départements moins peuplés, et 2,000 dans le département de la Seine.

Les fonctions du ministère public près de chaque cour d'assises sont remplies, dans les chefs-lieux, par un membre du parquet de la cour, et dans les autres chefs-lieux, par un membre du parquet du tribunal.

Les tribunaux correctionnels jugent les infractions aux lois du second degré : les faits qualifiés *délits* par le 2e § de l'article 1er du code pénal. Sous ce titre se classent la plupart des contraventions fiscales et d'autres contraventions spéciales, qui sont punies de peines correctionnelles (l'emprisonnement ou l'amende) supérieures à celles de simple police. Les mêmes tribunaux jugent les crimes commis par les enfants âgés de moins de 16 ans, quand ceux-ci n'ont pas de complices d'un âge plus avancé, et que les peines à prononcer ne sont pas la mort, les travaux forcés à perpétuité, la déportation ou la détention (*Art. 68 du C. pén.*)

Les tribunaux correctionnels ou tribunaux de 1re instance jugent sans l'assistance du jury ; ils sont composés d'un président et de 2 juges au moins. Il y en a 370 en France.

lités que les criminalistes exigent dans la peine sont d'être *proportionnée au délit*, *personnelle*, *exemplaire*, *égale*, *moralisante* pour celui qui en est l'objet, et *réparable*.

La peine doit être proportionnée au délit. — La peine doit être proportionnée au délit, c'est à-dire qu'elle ne doit pas excéder les limites où est renfermé le droit de punir. Il y a, en effet, un maximum de rigueur que la loi ne doit pas dépasser, dès qu'il est démontré par l'expérience, par la rai-

Ce sont, d'ailleurs, les mêmes tribunaux qui statuent sur les procès civils et parfois, même, sur les affaires commerciales. Mais, dans les arrondissements importants où les affaires sont nombreuses, les tribunaux de 1re instance comptent plusieurs chambres : ainsi le tribunal de la Seine compte 8 chambres; il y a 1 président, 8 vice-présidents, 56 juges et 12 suppléants. Le tribunal de Lyon a 4 chambres, 1 président, 4 vice-présidents, 11 juges et 6 suppléants. Huit autres tribunaux ont 3 chambres, 80 en ont 2, et le nombre des présidents, vice-présidents et juges y varie de 12 à 6, celui des suppléants de 6 à 4. Enfin 280 tribunaux n'ont qu'une chambre : 6 d'entre eux ont 1 président et 4 juges; 68, 1 président et 3 juges; 206, 1 président et 2 juges; ils ont, chacun, 3 suppléants. Dans les tribunaux de deux ou trois chambres, l'une d'elles juge les affaires correctionnelles. A Paris il y a trois chambres correctionnelles.

Dans chaque tribunal un des juges, appelé juge d'instruction, est chargé de procéder à l'instruction préliminaire des crimes et des delits graves dénoncés à la justice, et de renvoyer les inculpés devant la juridiction compétente; ou bien de déclarer qu'il n'y a lieu de suivre à leur égard. (*Loi du* 17 *juillet* 1856.) Dans les tribunaux très-chargés, il y a 2 et 3 juges d'instruction; il y en a 20 à Paris.

Il y a près de chaque tribunal un procureur impérial chargé des fonctions du ministère public et un substitut au moins. Il y a de 2 à 6 substituts dans les tribunaux à plusieurs chambres, et jusqu'à 22 à Paris.

Il y a en France 2,752 tribunaux de simple police. Ce nombre est inférieur de 189 à celui des justices de paix, parce que, dans 113 villes ou communes divisées en plusieurs cantons, de 2 à 20, il n'y a qu'un tribunal de police, où les juges de paix des divers cantons siégent à tour de rôle pour juger les contraventions de simple police.

Ces contraventions ou infractions à la loi du premier degré (art. 1er du code pénal) sont jugées par le juge de paix seul, assisté de son greffier; les fonctions du ministère public y sont remplies par le commissaire de police ou par le maire. Les peines qui peuvent être prononcées sont l'emprisonnement d'un jour à cinq et l'amende d'un franc à quinze francs.

Aux termes de l'article 166 du code d'instruction criminelle, dans les communes non chefs-lieux de canton, les maires peuvent, dans certains cas, connaître, concurremment avec les juges de paix, des contraventions commises dans leurs communes; mais ils n'usent presque jamais de cette faculté.

son, par les lois générales de la nature humaine, qu'il offre un contrepoids suffisant aux plus grands crimes, aux plus redoutables excès de la perversité. La peine doit, de plus, être strictement proportionnée et tellement choisie, qu'elle ne puisse jamais atteindre les dernières limites de la plus extrême rigueur. La détermination d'une échelle de proportion entre la criminalité du malfaiteur et le châtiment qu'on lui infligera est fort difficile à réaliser. Les uns ont dit que les peines devaient se mesurer au dommage causé ; d'autres ont soutenu que le châtiment devait être en raison de la force du mobile passionné qui a poussé l'agent au crime. Les partisans du principe de l'utilité démontrent que la société a le droit d'infliger toute peine qu'elle jugera nécessaire, si les circonstances sont telles que l'on ne croie pouvoir agir sur les esprits que par telle peine déterminée. Une opinion préférable est celle d'après laquelle la peine doit se mesurer à la perversité de l'agent, en ce sens que l'extrême de la perversité fixera l'extrême de la peine, quoique la société ne soit pas tenue d'appliquer toujours le *maximum* de la répression méritée. Pour établir une sorte de rapport entre le fait moral de la perversité et le fait matériel du châtiment, le criminaliste pourra classer les délits et les peines dont la société dispose, par ordre de gravité, en faisant en sorte que dans cette échelle la proportion entre les délits se retrouve aussi entre les peines.

La peine doit être personnelle. — La peine doit être *personnelle*, c'est-à-dire qu'elle ne doit pas atteindre, au moins par la volonté du législateur, l'innocent avec le coupable, et qu'elle ne doit peser que sur la personne de ce dernier. C'est parce que la peine doit être personnelle, que la confiscation générale, aujourd'hui abolie en France, était une peine injuste, car elle ne punissait pas moins les enfants et la famille du condamné que le condamné lui-même. Cependant il ne faut pas se faire illusion; la peine n'est presque jamais entièrement personnelle, le coupable que la loi a frappé a un père et une mère ; il a une femme et des enfants ; il a une famille et des amis. Or, comment empêcher que ceux qui lui appartiennent ne souf-

frent de sa honte, de sa détresse, de sa captivité, de la misère où peut plonger une simple amende ou un emprisonnement de quelques mois.

La peine doit être exemplaire. — La peine doit être *exemplaire*, c'est-à-dire qu'elle doit produire sur la masse du public un effet d'intimidation. La société ne punit pas, en effet, seulement pour venger la morale publique, mais aussi et surtout pour détourner les hommes du crime. Une pénalité qui passerait inaperçue, ou à laquelle l'opinion n'attacherait rien de défavorable, ne répondrait pas à son but. Voilà pourquoi les exécutions secrètes doivent être réprouvées. En Angleterre, toutefois, un bill récent a ordonné que l'exécution des sentences capitales ne devrait plus avoir lieu que dans l'intérieur des prisons. On peut également comprendre dans la même réprobation les peines dites *infamantes*, qui sont infligées quelquefois aux crimes politiques. L'infamie découle du crime lui-même, et non de la condamnation; il ne saurait appartenir au législateur de la déverser sur tels ou tels individus. Ses dispositions seraient infailliblement démenties par l'opinion publique. C'est ainsi que la cour criminelle de Berlin ayant condamné récemment à vingt ans de travaux forcés le comte de Platen, premier ministre de l'ancien roi de Hanovre, pour être resté fidèle à son souverain, l'opinion publique, en Europe, n'a point souscrit à l'infamie qui résulterait de cette condamnation, au point de vue de la loi.

La peine doit être égale. — Les peines doivent être *égales*, c'est-à-dire que pour le même crime, commis par deux personnes différentes, elles doivent présenter le même degré de répression. Dans l'ancienne France on distinguait entre les nobles et les roturiers, même pour l'application des peines. Il y avait des peines particulières aux nobles, telles que la décollation; et des peines spéciales pour les hommes de roture, telles que la hart, la bastonnade, etc., etc. La révolution française a établi l'égalité même devant l'échafaud. C'est encore par application de l'égalité dans les peines que les femmes ne subissent pas la peine des travaux forcés comme les hommes, leur sexe

étant plus faible que le sexe masculin. Ajoutons, cependant, que l'égalité absolue n'existe pas non plus, car la peine de mort, par exemple, paraît moins dure à certaines natures que la peine des travaux forcés. Pour rendre autant que possible la peine égale, il convient que le législateur, tout en déterminant la nature de la peine et en fixant son *maximum* et son *minimum*, laisse aux magistrats une certaine latitude qui leur permette de la proportionner non-seulement à la culpabilité, mais aussi au rang et à la fortune des individus.

La peine doit être moralisante. — La peine doit être, de plus, *moralisante*, c'est-à-dire qu'elle doit avoir pour objet l'amélioration morale, la régénération des criminels qui, après l'expiration de leur punition, doivent rentrer dans le sein de la société.

Jusques dans les temps contemporains la législation pénale n'avait eu d'autre but que la répression, le châtiment, la punition; on ne s'était nullement occupé d'amender les coupables. Améliorer le criminel, tel est l'objet des recherches et des études auxquelles on s'est livré, depuis quelques années, pour réformer le régime pénitentiaire.

Systèmes pénitentiaires. — Les diverses modifications les plus importantes qu'on a essayé d'introduire dans le régime des prisons, et auxquelles on a donné le nom de *réformes pénitentiaires*, de *systèmes pénitentiaires*, s'adressent tout à la fois au régime administratif des prisons et aux soins physiques et moraux à donner aux détenus. Les principaux systèmes pénitentiaires sont : 1° le système d'*Auburn*; 2° le système de *Pensylvanie* ou de *Philadelphie*; 3° les systèmes *suisse*, *irlandais*, *français*, etc.

Système d'Auburn. — C'est à Auburn, ville d'Amérique (État de New-York), que l'on fit, en 1821, le premier essai de l'emprisonnement solitaire. Le système d'Auburn consiste dans l'emploi des moyens suivants : 1° emprisonnement de chaque individu *séparément*, dans une cellule particulière, pendant la *nuit*; 2° travail *en commun* pendant le *jour*, dans des ateliers, avec *obligation rigoureuse de silence*; 3° régime sévère, *intimidation*, châtiments corporels.

Ce système fut accueilli d'abord avec une grande faveur, et introduit successivement dans les prisons du Maryland, de la Virginie, du Maine, du New-Gersey, et même dans quelques prisons de l'Europe. Mais le système d'Auburn n'ayant pas répondu à ce que l'on en attendait, est abandonné aujourd'hui.

Système de Pensylvanie ou de Philadelphie. — Le système de Philadelphie est celui de la *séparation absolue et continue*, tant de jour que de nuit, des prisonniers entre eux ; de telle sorte qu'ils n'aient aucune espèce de rapports, ni de communications les uns avec les autres, et qu'après leur libération ils ne puissent pas retrouver leurs compagnons de captivité. Pas de châtiments corporels, si ce n'est la diminution de nourriture. Le système de Philadelphie, accueilli dans le principe avec la plus grande faveur, adopté et mis en exécution dans un grand nombre de localités, à Amsterdam notamment, à Londres, à Paris, dans la prison de Mazas, a été modifié d'abord, puis ensuite abandonné et même supprimé dans plusieurs pays. On lui reproche particulièrement l'influence funeste que peuvent exercer, tant au physique qu'au moral, l'emprisonnement solitaire et l'isolement prolongé des détenus.

Séparation des détenus par catégories. — Afin de prévenir cette influence, l'administration française a substitué, dans plusieurs prisons, à la détention solitaire la détention par classes ou par catégories séparées des condamnés criminels, correctionnels, etc. Ce mode consiste à diviser et à distinguer les condamnés en catégories, qui sont formées d'après la nature et la gravité des crimes ou délits, d'après la durée de la peine, de manière à séparer les hommes, les femmes, les enfants, les prévenus et les accusés, les condamnés pour crime ou correctionnellement, les récidivistes et les jeunes coupables qui débutent dans la carrière du crime. Chacune de ces catégories doit habiter un quartier particulier du bâtiment, distinct et séparé des autres.

Système suisse. — A Genève les détenus sont séparés

en plusieurs catégories, formées d'après la nature, la gravité ou la durée de la peine, et aussi d'après la bonne ou mauvaise conduite des prisonniers. L'emprisonnement cellulaire pendant la nuit et le travail silencieux en commun pendant le jour, sont la base de la discipline. Les prisonniers sont soumis à un régime dont la sévérité est graduée d'après le quartier dans lequel ils sont classés, et, suivant leur bonne conduite, ils peuvent monter d'une catégorie dans une autre. A Lausanne la division du pénitencier est celle de la loi : condamnés criminels et condamnés correctionnels. Le travail a lieu en commun dans chaque division. Les condamnés à la peine des fers ont au cou un collier de fer rivé, qu'ils ne quittent jamais; le régime de leur division est plus sévère que celui de la division correctionnelle. La règle du silence est absolue dans les deux divisions depuis 1834. Les récidivistes doivent, en outre, être soumis à la détention cellulaire.

Systèmes allemand et hollandais. — En Allemagne et en Hollande on se borne au système cellulaire absolu, même pour les peines de longue durée. Toutefois, dans certaines prisons, le travail en commun est adopté pour les longues détentions.

Système irlandais. — Le but du système irlandais est, par une gradation calculée d'adoucissement des peines avec la perspective d'un redoublement de rigueur en cas de mauvaise conduite, de raviver, de ranimer l'espoir au fond de l'âme des condamnés. Il emprunte à l'emprisonnement collectif et à l'emprisonnement cellulaire ce que l'un et l'autre ont de bon. Il donne au condamné la facilité de faire un stage de liberté; il abrège la durée de sa peine suivant sa conduite; il lui permet d'avoir quelques rapports avec la société et l'habitue peu à peu à y rentrer.

Système français. — Le système adopté en France est, nous l'avons dit déjà, la séparation des condamnés par catégories, et, dans certaines maisons pénitentiaires, le système de Philadelphie.

Il est difficile de dire quel est celui de ces systèmes qui doit

obtenir la préférence, car les uns et les autres ont produit de bons résultats; on ne peut affirmer qu'une chose, c'est que le système pénitentiaire qui devra être préféré, sera celui qui, à un châtiment expiatoire juste et légitime, mais toutefois humain et bienveillant, réunira les moyens de rendre les hommes meilleurs, de les régénérer, de les mettre enfin en état de rentrer le plus tôt possible dans le sein de la société, sans danger pour elle, et d'y vivre honnêtement du produit de leur travail [1].

Condamnés politiques. — Quant aux condamnés politiques, l'humanité et même le bon sens sont d'accord pour repousser à leur égard l'emprisonnement cellulaire, et pour adoucir les rigueurs de la privation de la liberté par des mesures libérales et bienveillantes. « Il y a dans les prisons de l'Europe, dit M. Pascal Duprat, une quantité d'hommes honnêtes et de bien, qui n'ont commis d'autres crimes que de défendre les lois de leur pays. Pouvez-vous proposer des mesures pour les amender, pour les ramener vers le bien, alors que pour eux le bien est le but qu'ils poursuivaient. » Il y a, d'ailleurs, tant de vicissitudes politiques en Europe, que celui qu'on maudissait hier comme un criminel peut être déifié demain. La prison de Ham a servi de marchepied à Napoléon III pour monter sur le trône de France. Tout ce que la loi du plus fort peut raisonnablement exiger, c'est l'éloignement momentané de la minorité rebelle, l'internement, si l'on veut, sur un point du territoire. La clémence est, en effet, le vrai caractère de la force réelle, du droit et de la raison.

La peine doit être réparable. — La peine doit enfin être *réparable*, ce qui veut dire qu'elle ne doit pas produire des effets tels qu'ils ne puissent être réparés, dans le cas où l'on s'apercevrait d'une erreur judiciaire.

La peine de mort. — Les différentes peines adoptées par les législations criminelles des peuples modernes, ne réunis-

[1] M. le docteur Herpin (de Metz) a publié sur ces questions un intéressant volume intitulé : *Études sur la réforme et les systèmes pénitentiaires, considérés au point de vue moral, social et médical.* (Paris, Guillaumin et Cᵉ 1868.)

sent pas généralement toutes ces qualités. De tous ces châtiments la peine de mort est celui qui les réunit le moins.

Pas une seule voix, pendant toute la durée de l'antiquité et du moyen âge, ne s'est élevée contre la peine de mort, ni contre les supplices abominables dont elle était accompagnée pour certains crimes. Ce n'est qu'à partir du XVI^e^ siècle, quand la renaissance des lettres et des arts semble avoir quelque peu adouci les mœurs, que l'on commence à entendre de timides protestations contre le nombre et la cruauté des supplices. Le traité de Westphalie (1648), sans mettre un terme aux persécutions religieuses, a éteint dans toute l'Europe, excepté en Espagne, les bûchers autrefois allumés pour les hérétiques. Mais la peine de mort occupe toujours une grande place dans les arrêts de la justice. Personne, avant le XVIII^e^ siècle, n'avait songé à attaquer le principe même de cette peine. C'est à Beccaria qu'a appartenu cet honneur. Il a été le premier champion d'une doctrine devant laquelle avaient reculé Voltaire, Rousseau et Montesquieu. Beccaria a enseigné, en effet, le premier, que l'homme n'est pas le maître de sa propre vie, qu'il n'a aucun droit d'en disposer, qu'il n'est pas libre d'y renoncer quand il lui plaît, et que, par conséquent, il ne peut davantage l'aliéner entre les mains de ses semblables. Comment pourrait-il abdiquer entre les mains de la société un pouvoir qui ne lui appartient pas? La vie est donc absolument inviolable; ni la société, ni l'individu ne peuvent y porter atteinte.

En 1791 la question de l'abolition de la peine de mort fut portée à la tribune de l'Assemblée nationale. Le comité de législation et de constitution, chargé de préparer un nouveau code pénal, proposa l'abolition de cette peine en matière ordinaire, mais émit l'avis de la conserver en matière politique, non pas comme peine, mais comme moyen de défense. La proposition du comité fut repoussée. La Convention nationale décréta, à son tour, que la peine de mort serait abolie dans toute l'étendue de la République française, à partir du jour de la publication de la paix générale. Malgré le discrédit dans

lequel semblait être tombée cette peine, elle n'en fut pas moins conservée et même prodiguée dans le code pénal de 1810. Les crimes les plus variés étaient punis du dernier supplice par ce code : crimes politiques, crimes civils, fausse monnaie, incendie et même sacrilége. Les plus généreux esprits de cette époque s'élevèrent contre cet abus. M. Guizot, dès 1822, attaqua la peine de mort en matière politique. M. le duc de Broglie, M. Rossi, conclurent à la suppression de ce supplice. En 1830, la Chambre des députés vota une adresse au roi pour solliciter de son gouvernement un projet de loi abolissant la peine de mort. Ce projet n'a jamais été présenté, mais, en 1832, la révision du code pénal de 1810 supprima la marque et la mutilation des parricides et des régicides. La révolution de 1848 a réalisé l'abolition de la peine de mort en matière politique, et de nos jours, en France, cette peine ne tient plus qu'une place très-restreinte dans l'ordre civil. Elle a cessé d'être infligée aux faux monnayeurs ; elle cesse de menacer l'incendiaire, quand son attentat n'a pas été dirigé contre une maison habitée. Grâce aux circonstances atténuantes, elle n'est plus jamais appliquée à l'infanticide, et elle l'est rarement même en cas de meurtre commis avec préméditation [1].

Dans les autres pays de l'Europe l'abolition de la peine de mort est actuellement une question à l'ordre du jour. Voici le relevé qu'a fait le professeur de droit pénal de l'Université de Bologne, M. M. Pietro Ellero, des États où la peine capitale a été supprimée de la pénalité. Ces États s'y trouvent classés suivant la date à laquelle ils ont pris cette mesure humanitaire. Grand-duché de Finlande, 1826 ; la Louisiane, 1830 ; île de Taïti, 1831 ; États de Michigam, 1846 ; duché de Nassau,

[1] Cette question a été supérieurement traitée par M. Ad. Franck, dans sa *Philosophie du droit pénal* (Germer-Baillière, 1864). — Voir aussi l'ouvrage de M. Mittermaier, *De la peine de mort* (1865) ; une brochure fort savante de mon docte ami, M. Torrès-Caïcedo, diplomate et publiciste américain, sur le même sujet ; et une publication remarquable de M. K. d'Olivecrona, conseiller à la cour suprême de justice de Suède, intitulée : *De la peine de mort*, traduction française revue et approuvée par l'auteur (1868).

1849; grand-duché de Aldembourg, 1849; duché de Brunswick, 1849; duché de Cobourg, 1849; État de Rhodes-Island, 1852; république de Saint-Marin, 1859; la Toscane, 1859; la Roumanie, 1860; grand-duché de Weimar, 1862; duché de Saxe-Meiningen, 1862; canton de Neuchâtel, 1863; États-Unis de Colombie, 1864. Le gouvernement belge n'a point encore proposé aux Chambres de Belgique l'abolition de la peine de mort, mais les exécutions capitales ne se font plus dans ce pays. Le Portugal a rayé la peine de mort de ses codes en 1867 [1].

[1] Voici, à propos de la question de l'abolition de la peine de mort, un extrait d'une lettre que m'adressait, en octobre dernier, l'un des promoteurs les plus autorisées de la suppression de l'échafaud, et l'un des membres les plus distingués de l'Académie des sciences morales et politiques, M. Ch. Lucas.

« Il y a quarante ans, M. le duc de Broglie écrivait : « L'abolition de la peine « de mort est désormais au nombre des idées qui s'avouent et *des choses qui se* « *font.* » Depuis cette époque, l'histoire contemporaine prouve que la réforme abolitive de la peine de mort, loin d'être restée dans les régions spéculatives de la philosophie, est largement entrée dans le domaine des discussions et des applications législatives. Elle a, chez un grand nombre d'États européens, obtenu en sa faveur la majorité des votes législatifs dans les délibérations des chambres des députés. La résistance a été plus prononcée dans les chambres des pairs ou des sénateurs, qu'on désigne généralement sous le nom de chambres hautes, mais les faits sont là qui prouvent combien ces résistances s'affaiblissent, et constatent par l'accroissement progressif des votes abolitionistes, le terrain que gagne de jour en jour au sein de ces chambres hautes, la suppression de l'échafaud. Dans le Sénat français même, qu'un célèbre ouvrage de M. d'Olivecrona, conseiller à la Cour suprême du royaume de Suède, récemment traduit en français, signale comme l'assemblée la plus opposée en Europe au mouvement abolitioniste de la peine de mort, n'a-t-on pas entendu un éloquent interprète de cette assemblée, M. le vicomte de la Guéronnière, déclarer, comme rapporteur d'une commission des pétitions, que si la suppression de l'échafaud était, en France, prématurée pour le présent, on devait du moins la considérer comme une glorieuse réforme réservée à l'avenir.

« Si l'on pénètre dans les conseils des gouvernements, on voit que cette question préoccupe beaucoup aujourd'hui l'esprit des hommes d'État. En Angleterre lord John Russell, dans la préface de son livre sur la constitution anglaise, vient récemment de se prononcer pour l'utilité de l'abolition de la peine de mort; en Belgique M. Bara, ministre de la justice, a déclaré, l'an dernier, en plein Parlement, et répété, cette année, l'utilité et l'opportunité de cette réforme, en ajoutant que tant qu'il serait au pouvoir aucune exécution n'aurait lieu. Or, sa conviction est partagée par la majorité de ses collègues. En Saxe, on a vu, il y a cinq mois à peine, le ministre de la justice porter et soutenir devant les Chambres le projet abolitif de

Arguments pour et contre la peine de mort. — Les défenseurs de la peine de mort ne peuvent plus invoquer, de nos jours, en faveur de cette pénalité, que la tradition et le droit abstrait de la légitime défense. La peine capitale, disent-ils, a été en usage dans tous les temps; si les applications en ont varié à l'infini et sont devenues de moins en moins fréquentes, le principe n'en a jamais été contesté avant le XVIII^e^ siècle. De plus, la peine de mort rentre dans le droit de légitime défense. Pour défendre ma vie, je puis donner la mort à un injuste agresseur; comment la société n'aurait-elle pas le même pouvoir, ou comment ne pourrait-elle pas l'exercer pour le compte des individus qu'elle renferme dans son sein, et qu'elle a dépouillés de leur droit naturel de défense, afin de se substituer à leur place et de les protéger elle-même. On répond à ces arguments qu'il n'y a pas une injustice en faveur de laquelle on ne puisse également invoquer l'autorité de la tradition et de l'usage. On ajoute que, comme pénalité, la peine de mort n'est pas *égale*, n'est pas *moralisante*, qu'elle n'est pas *réparable*. On fait observer, enfin, pour répondre à l'argument tiré de la légitime défense, que l'échafaud n'arrêtera pas ceux qui tuent par vengeance, par jalousie, par

la peine de mort dû à l'initiative royale, qui fut adopté par la chambre des députés, et dont 7 voix seulement empêchèrent l'adoption devant la chambre haute. Ainsi, pour que cette réforme devînt loi de l'État, il ne manqua que 4 voix à la minorité de la chambre haute, qui compte le prince royal dans ses rangs.

Après l'exemple des petits États, prenons celui d'un grand empire. L'an dernier, en Autriche, 12 voix seulement ont empêché l'adoption de la peine de mort par la chambre des députés. Le projet de code pénal va prochainement ramener la discussion de cette question devant cette chambre, et l'abolition a des chances de succès, quand on songe que le ministre actuel de la justice, M. Herbst, en est un partisan prononcé.

Interrogeons enfin les faits accomplis. Plusieurs des petits États d'Allemagne vivaient sous le régime abolitif de la peine de mort, lorsque Sadowa a violemment interrompu le cours paisible de cette réforme. L'abolition de fait, qui date déjà de plusieurs années en Belgique, s'y maintient et s'y affermit. L'an dernier la peine de mort a été abolie en Portugal, au nom de tous les pouvoirs publics, et cette abolition de droit avait pour elle la sanction pratique d'une longue abolition de fait qui l'avait précédée. En Suisse, la suppression de l'échafaud dans le canton de Neufchâtel remonte déjà à bien des années. » Le roi de Suède vient de déclarer que, de son vivant, l'échafaud ne se dressera plus dans la monarchie suédoise.

haine, parce que toutes ces passions bravent la mort, et que bravant la mort, elles deviennent, sur le lieu du supplice, un objet d'admiration plutôt que d'horreur. La peine de mort n'est donc ni nécessaire, ni utile. Un criminaliste a fait cette remarque, que tous les condamnés à mort qu'il avait visités dans leurs cachots, avaient assisté à plusieurs exécutions capitales.

Objets divers du Droit pénal. — Le Droit pénal a pour objets principaux :

1° *Les crimes et délits contre la chose publique*, et notamment les crimes et delits contre la sûreté soit intérieure, soit extérieure de l'État; les crimes et délits contre la paix publique, tels que la fabrication de la fausse monnaie, la contrefaçon des sceaux de l'État, des billets de banque, des effets publics, les différents faux en écriture publique ou privée, la forfaiture des fonctionnaires publics, les troubles apportés à l'ordre public par les ministres des cultes, les manquements envers l'autorité publique, la dégradation des monuments, l'usurpation des titres ou des fonctions, les associations de malfaiteurs, le vagabondage et la mendicité, les délits commis par la voie d'écrits et autres moyens de publication, les associations ou réunions illicites, la détention d'armes ou de munitions de guerre, les attroupements, l'usure, etc., etc.;

2° *Les crimes et délits contre la personne ou contre la propriété des particuliers*, tels que le meurtre, l'assassinat, le parricide, l'infanticide, l'empoisonnement et les menaces d'attentats contre les personnes, les coups et blessures, les attentats aux mœurs, les arrestations et séquestrations illégales, les crimes et délits tendant à empêcher ou à détruire la preuve de l'état civil d'un enfant, l'enlèvement de mineur, l'infraction aux lois sur les inhumations, le faux témoignage, la dénonciation calomnieuse, la révélation des secrets, les vols, banqueroutes, escroqueries, larcins, filouteries de toute espèce, etc., etc.;

3° *Les contraventions de simple police* dans lesquelles on ne recherche pas généralement l'intention, qui consistent dans le fait incriminé, et dont la variété est très-grande.

Indépendamment des dispositions pénales qui se trouvent

formulées dans les codes, il y a encore de nombreuses pénalités édictées dans les lois détachées dont l'ensemble forme le *Droit administratif*.

Interprétation des lois pénales. — L'interprétation des lois pénales n'est pas aussi large que celle des lois civiles : cela se conçoit, car, au criminel, les intérêts mis en jeu sont infiniment plus graves qu'au civil, puisqu'il y va quelquefois de la vie et presque toujours de l'honneur des personnes. En matière civile l'intérêt des parties en litige est également sacré des deux côtés; ce que perd l'un des plaideurs est acquis à l'autre. En matière criminelle le procès s'agite entre un seul individu, d'un côté, et toute la société, de l'autre; il vaut donc mieux, lorsqu'il y a doute, faire pencher la balance en faveur de l'accusé, qui court un plus grand risque. Ces considérations conduisent au principe suivant, adopté par la plupart des législations modernes, savoir : qu'*on ne peut pas suppléer au silence de la loi pénale, ni qualifier des crimes par analogie, ni argumenter d'un cas exprimé à un cas non exprimé.*

Circonstances aggravantes et atténuantes. — Les actions punissables, pour la plupart, ont entre elles des différences de criminalité qui permettent de les distinguer dans la qualification du fait, ainsi que dans la fixation de la peine. La distinction peut s'établir, non-seulement entre des infractions de classes différentes, mais encore entre des infractions diverses d'une même classe ou catégorie, selon le degré de perversité que révèle chacune d'elles, ou l'intensité du danger causé à l'ordre social. Le législateur pour ne pas manquer au devoir d'avertir avant de frapper doit, lui-même, qualifier chaque fait susceptible de répression, et fixer la peine qu'il encourra, sauf à laisser au juge une certaine latitude pour l'application aux différents coupables. Dans la science du Droit pénal on distingue, toutefois, certaines circonstances qui sont *aggravantes* et d'autres qui sont *atténuantes*. Les circonstances *aggravantes* sont des faits accessoires au crime, qui n'y sont pas essentiellement liés, et dont l'effet est d'augmenter la pénalité. La *récidive*, la *qualité d'officier public* dans la personne du dé-

linquant, la *qualité de domestique*, le *nombre* des délinquants, le *mode d'exécution* du crime, *l'heure du crime*, la *durée du délit*, sont des circonstance *aggravantes*.

Les circonstances *atténuantes* sont des faits non prévus par le législateur, mais abandonnés à la conscience des juges ou des jurés, qui paraissent atténuer l'infraction commise et motiver une réduction de peine à l'égard du coupable.

Excuses atténuantes et absolutoires. — On distingue entre les *circonstances atténuantes* et les *excuses atténuantes*. Ces dernières sont des circonstances que le législateur a prévues, et qui ont pour effet d'atténuer la punition. C'est ainsi que celui qui a donné la mort en repoussant, *pendant le jour*, l'escalade d'un mur ou l'effraction d'une clôture, n'est pas puni comme meurtrier et ne subit qu'une pénalité correctionnelle. On distingue également les *excuses absolutoires*, dont l'effet n'est pas d'effacer la culpabilité, mais d'emporter absolution. C'est ainsi que ceux qui ont recélé leurs ascendants ou descendants, leurs époux ou épouses, leurs frères ou sœurs, ou leurs alliés au même degré, qu'ils sauraient coupables de crime, ne seront punis d'aucune peine.

La récidive. — On donne le nom de *récidive* à la rechute, après une première condamnation pénale, dans un nouveau fait punissable. La circonstance d'une condamnation antérieure, qui devait suffisamment avertir, et le mépris de cet avertissement révélant une plus grande perversité, commandent une aggravation de peine. Les récidives sont *générales* ou *spéciales*. Elles sont *générales*, lorsque le second méfait est d'une nature autre que celui qui a motivé la première condamnation. Elles sont *spéciales*, lorsque le second méfait est de la même espèce que le premier. Il faut remarquer, à cette occasion, que les condamnations prononcées en pays étranger ne sont généralement pas prises en considération pour constituer un état de récidive.

La complicité. — La *complicité* est *l'union* de plusieurs agents dans le même délit. Il ne faut pas confondre cette *union* avec la *coopération principale*. Les complices ne sont pas des

coauteurs. Les complices ne participent pas *immédiatement* à l'action criminelle elle-même; ils l'ont seulement provoquée, ou bien ils ne lui ont donné qu'une *assistance secondaire*. Les *coauteurs*, au contraire, ont *participé conjointement* et *immédiatement à l'exécution;* ils ont *commis ensemble* l'action criminelle. Pour qu'il y ait complicité, deux conditions sont nécessaires : qu'il y ait *un fait principal* et que le complice ait donné son assistance secondaire avec intention, *sciemment*. Les complices sont généralement passibles de la peine qu'ils subiraient s'ils étaient les auteurs du crime.

La procédure criminelle. — Telles sont les différentes matières qui constituent, dans leur ensemble, l'étude du droit criminel. Quant aux règles relatives à la recherche et à la constatation des infractions aux lois pénales, elles ont pour objets principaux les droits et devoirs des officiers de police judiciaire, c'est-à-dire des agents de cette police dont la mission est de constater les infractions commises, d'en rassembler les preuves, d'en rechercher les auteurs et de les livrer à la justice des tribunaux de répression. On entend par *instruction criminelle* le mode de poursuivre et de juger les crimes, les délits et les contraventions qui peuvent se commettre. Les formes usitées dans cette procédure ont pour objet de protéger et d'assurer la poursuite. On distingue, à cet égard, entre les fonctionnaires *chargés de la recherche* et ceux dont la mission est de *poursuivre*. Ces derniers sont toujours chargés de la recherche. Les premiers ne sont jamais chargés de la poursuite. C'est ainsi que le procureur impérial, fonctionnaire chargé de poursuivre et de requérir l'application des lois, est compétent pour faire des actes d'instruction, tandis que le juge d'instruction n'a de compétence que pour instruire, et nullement pour requérir.

On trouve dans les codes d'instruction criminelle tout ce qui concerne les dénonciations et les plaintes. Le mode de procéder en flagrant délit, l'audition des témoins, l'interrogatoire de l'inculpé, les visites domiciliaires, les différents mandats de comparution, de dépôt, d'amener et d'arrêt, la liberté provisoire sous caution, les mises en accusation, les ordonnances des juges

d'instruction. La procédure en matière criminelle règle tout ce qui est relatif au ministère public, à l'accusé et à la défense, à la partie civile, aux débats, au jugement et à l'exécution. La forme de procéder varie suivant qu'il s'agit de contraventions, de délits ou de crimes. Ajoutons qu'il y a encore des procédures criminelles spéciales devant certaines juridictions extraordinaires, telles que les conseils de guerre, les tribunaux maritimes et les Hautes cours de justice, qui sont ordinairement, dans les pays où elles sont établies, des tribunaux politiques.

Le droit de grâce. — Il nous reste, pour avoir esquissé les sujets qui font habituellement l'objet d'un cours de droit pénal, à parler du droit de grâce, le plus beau des droits de la souveraineté. Certains esprits ombrageux ont critiqué ce droit comme étant en dehors du pouvoir exécutif et tout à fait irrationnel. En dehors du pouvoir exécutif, parce qu'il tend à suspendre l'empire des lois; irrationnel, parce qu'il dépouille les peines de la certitude, qui est l'élément essentiel de leur efficacité. Si la peine est nécessaire, disent-ils, on ne doit pas la remettre ; si elle n'est pas nécessaire, on ne doit pas la prononcer. D'ailleurs, accorder au chef de l'Etat le droit de grâce, c'est violer le principe de la séparation des pouvoirs, et substituer le caprice administratif à l'appréciation consciencieuse des juges.

La justification du droit de grâce se trouve dans l'intérêt qu'a la société de suivre le coupable au-delà de sa condamnation. Le juge, lié par les définitions d'une loi inflexible, n'apprécie les faits que dans leurs rapports avec les qualifications assignées pour base à la répartition des peines, et prononce la sentence sans avoir pu, le plus souvent, mesurer le châtiment à la perversité du coupable. Mais la société à qui est acquise la peine, reste maîtresse de son application ; elle a le droit de rechercher dans l'intention le degré de criminalité, et de remédier à l'imperfection des lois pénales. Elle suit, de plus, le condamné dans son expiation, et pouvant lui faire entrevoir l'espérance, elle lui ouvre les voies du repentir. Admettre ce droit en faveur de la société, dans l'intérêt de laquelle existe la

répression, c'est en constituer dépositaire la puissance publique, et, par conséquent, le chef de l'Etat. Les effets de la grâce sont de faire remise de la peine ; mais elle laisse subsister les condamnations prononcées au profit des parties civiles, à titre d'indemnité, ou les dommages et intérêts ; elle n'atteint que les droits acquis à la société représentée par la partie publique.

L'amnistie. — A côté du droit de grâce se place le droit d'amnistie. Tandis que la *grâce* ne remet que la peine, maintient le fait criminel et le jugement, et n'intervient qu'après justice faite, l'*amnistie* retourne vers le passé, y détruit jusqu'à la première trace du mal, arrête le cours de la justice quand elle intervient avant le jugement, et efface à la fois le fait criminel et le jugement de condamnation quand elle intervient après. Ses effets sont absolus. Elle emporte abolition des délits, des poursuites ou des condamnations, tellement que les délits sont comme s'ils n'avaient jamais existé; sauf cependant les actions civiles des particuliers lésés, que rien ne peut dépouiller d'un droit légalement acquis [1].

[1] Voir encore, sur le *Droit criminel* ou *pénal* : Beccaria, *Des délits et des peines*, nouv. édit. avec notes et commentaires, par Faustin-Hélie, 1856; — Bertauld, *Cours de code pénal et leçons de législation criminelle*, 3e édit. 1863-1864 ; — Carrara, *Programma del corso di dirrito criminale* (Lucca, 1863) ; — Rauter *Traité théorique et pratique du droit criminel français*, 1836 ; — Ortolan, *Cours de législation pénale comparée* (*introduction philosophique, méthodique et sommaire*, 1839, *Partie historique*, 1841) ; *Éléments de droit pénal*, 3e édit., 1863, 1864 ; — Tissot, *Le droit pénal étudié dans ses principes, dans les usages et les lois des différents peuples du monde* (1859) ; — Rossi *Traité du droit pénal*, 3e *édit.* revue et précédée d'une introduction par Faustin Hélie, 1863.

CHAPITRE XIV.

LE DROIT INTERNATIONAL.

Le Droit des gens, ou international. — Le *Jus gentium* chez les Romains. — Origine de la dénomination du Droit international. — Existe-t-il réellement un Droit des gens ou international? — Raison de douter. — Raison de décider. — Existe-t-il un Droit des gens universel, reconnu par toutes les nations? — Caractère du Droit public européen. — Sa garantie. — Sources du Droit des gens ou international. — Objet des traités considérés comme source du Droit des gens. — Ordonnances des États souverains pour régler les prises en temps de guerre, considérées comme sources du Droit des gens. — Arrêtés des tribunaux internationaux, considérés comme sources du Droit des gens. — Divisions du Droit des gens considéré comme objet d'études. — Droit des gens naturel. — Droit des gens positif. — Droit des gens public.—Droit des gens privé.—Justification de la division en Droit des gens naturel et Droit des gens positif.—Justification de l'existence d'un Droit des gens positif. — Grandes divisions de l'histoire du Droit des gens moderne. — Faits politiques, économiques et sociaux, amenés par les tendances nouvelles des temps modernes. — Publicité. — Importance donnée aux faits économiques. — Principes divers qui ont régi le Droit des gens privé aux différentes époques historiques. — Écoles diverses des jurisconsultes et publicistes qui se sont occupés du Droit des gens. — École philosophique. — École historique. — Subdivision de l'école philosophique. — Esquisse d'un programme de cours de Droit international. — Droits d'égalité et d'indépendance des nations. — Droit de propriété. — Les frontières. — La mer. — Droits conventionnels. — Les traités. — Relations des nations entre elles en temps de paix. — Droit d'ambassade. — Le cérémonial. — La préséance. — Les ministres publics. — Priviléges des ministres publics. — Fin des missions diplomatiques. — Les consuls. — Droit des gens privé. — Les étrangers. — Relations des nations entre elles en temps de guerre. — La rétorsion. — Les représailles. — Déclaration de la guerre. — La bataille. — La conquête. — La course. — Les auxiliaires. — Les neutres. — Rétablissement de la paix. — Les traités de paix. — Principe qui doit dominer les relations des nations entre elles.

Le Droit des gens. — Le *Droit des gens* ou *international*

est l'ensemble des règles qui déterminent les droits et les devoirs réciproques des associations politiques entre elles, soit dans l'état de paix, soit dans l'état de guerre.

Certains auteurs ne font point du Droit des gens ou international une subdivision du Droit public. Frappés de cette considération que le Droit positif, dont le Droit public est une division, a une sanction, et que le Droit des gens n'est pas sanctionné, ils rattachent le Droit des gens ou international au Droit naturel. « La loi naturelle, dit M. Serrigny, peut prescrire des règles de conduite à tous les hommes considérés individuellement : cas auquel elle conserve sa dénomination de loi ou Droit de la nature; ou bien elle régit les actions des êtres collectifs appelés *nations* : cas auquel on la désigne sous le nom de *Droit des gens*, ou *Droit public international*. Comme il n'existe entre les nations d'autre supérieur commun que Dieu, il en résulte que leurs rapports restent soumis au Droit naturel gravé dans le cœur de tous les hommes. Les traités même qui régissent ces rapports en certains cas, n'étant garantis par aucun pouvoir humain, restent à l'état d'obligation purement naturelle, et ne tirent leur force obligatoire que du sentiment de justice qui porte les hommes à tenir leurs engagements, quand ils n'en sont point éloignés par un intérêt pressant ou par leurs passions[1]. »

Le Jus gentium chez les Romains. — La dénomination de *Droit des gens* était connue chez les peuples anciens : les Romains parlaient du *Jus gentium*, mais ils attachaient à ces mots une signification toute différente. Chez eux le *Jus gentium* n'était pas autre chose que cette partie du Droit privé qui découlait des relations communes des hommes, et qui était applicable aux étrangers comme aux citoyens. C'est ainsi qu'on disait que les lois des Romains sur la vente étaient *juris gentium*, du *droit des gens*, parce qu'elles pouvaient être invoquées, à Rome, par les étrangers comme par les citoyens; tandis que les lois sur les tutelles étaient dites *juris civilis*, du

[1] *Traité du Droit public des Français*, édit. 1846, t. I. p. 94.

droit civil, parce qu'elles n'étaient applicables qu'aux seuls citoyens romains.

Origine de la dénomination de Droit international. — Parmi les modernes, c'est Zouch qui, le premier, en 1650, a recommandé la dénomination de *Jus inter gentes, droit entre les nations*, pour désigner l'ensemble des règles qui gouvernent les relations des nations entre elles.

La dénomination de *Droit international* (*International law*) est attribuée à Bentham.

Existe-t-il réellement un Droit des gens ou international? — Raison de douter. — La première question qui se présente est celle de savoir s'il existe en réalité un *Droit des gens* ou *international*.

La raison de douter se tire de ce qu'il n'existe pas d'institution législative et judiciaire dont l'autorité, reconnue par toutes les nations, déterminerait le droit qui doit régler les relations et les rapports de ces nations entre elles. Dans l'intérieur de chaque État, en effet, on rencontre toujours un pouvoir législatif qui constitue par déclaration expresse le droit civil de cet État, et un pouvoir judiciaire qui interprète ce droit et l'applique aux cas particuliers. Mais dans la grande société des nations, il n'y a pas de pouvoir législatif; il n'y a, par conséquent, pas de lois expresses, excepté celles qui résultent des conventions des nations entre elles. « Comme les nations ne reconnaissent pas de supérieur, comme elles n'ont organisé entre elles et au-dessus d'elles aucune autorité commune destinée à constituer par déclaration expresse le Droit international, et comme enfin elles n'ont établi aucune sorte de magistrature amphictyonnique pour interpréter et appliquer ce droit, il est impossible qu'il existe un code de Droit international commenté par des interprétations judiciaires. »

Raison de décider. — Cette objection ne saurait détruire la croyance en l'existence d'un Droit des gens ou international très-réel. Il faut distinguer, en effet, entre le *droit* et la *garantie du droit*. Un droit peut être privé de garantie, mais il n'en existe pas moins comme droit. « Le droit ne comporte pas tou-

jours avec lui la sanction qui le protége et l'impose d'une manière efficace : à côté de ce droit obligatoire il existe un droit libre, que les individus mêmes doivent protéger afin de le conserver entre eux. Le Droit international, avec son caractère primordial, appartient à cette dernière catégorie. Chaque État commence par poser lui-même la loi de ses rapports avec les autres États. Dès qu'il est sorti de l'isolement, il s'établit dans son commerce avec les autres une loi commune, à laquelle aucun ne peut plus se soustraire, sans renoncer en même temps, ou du moins sans porter atteinte à son existence individuelle et à ses rapports avec les autres. Cette loi se rétrécit ou s'élargit avec le degré de culture des nations... Fondée sur le consentement général soit exprès, soit tacite ou présumé du moins d'une certaine association d'États, elle tire sa force de cette conviction commune que chaque membre de l'association, dans les circonstances analogues, éprouvera le besoin d'agir de même et pas autrement, pour des motifs soit matériels, soit moraux [1]. »

La loi internationale d'ailleurs, n'est pas complétement dépourvue de sanction. Indépendamment de la sanction terrible de la guerre, — ce procès sanglant des États, — la loi internationale est protégée par une sanction de l'ordre moral. L'opinion publique, qui lui sert d'organe et de régulatrice, en poursuit les infractions par ses jugements sans appel.

Existe-t-il un Droit des gens universel, reconnu par toutes les nations? — Si le Droit des gens ou international existe, s'il n'est point une conception purement chimérique, s'il s'est établi entre les peuples certains usages, certaines règles qui constituent, pour ainsi dire, la jurisprudence du Droit des gens, il faut reconnaître toutefois qu'il n'existe pas de Droit des gens positif universel, accepté par tous les peuples de la terre [2]. Cet ensemble de règles de conduite reconnues par les nations et les souverains dans leurs relations

[1] HEFFTER, *le Droit international public de l'Europe*, § 2. édit. 1866, p. 2 et suiv.

[2] WHEATON, *lib. cit.*, t. 1, p. 20 et suiv.

mutuelles, et qui leur sont imposées par des opinions généralement admises entre eux, est fondé sur une origine et une religion communes aux peuples européens.

Le Droit international est né en Europe; il s'est développé d'une manière complète chez les nations chrétiennes du continent européen; pendant longtemps il est resté limité aux peuples civilisés et chrétiens de l'Europe, ou à ceux d'origine européenne; à l'égard des États non chrétiens de l'Europe et de l'Amérique, et des peuples païens et mahométans de l'Asie et de l'Afrique, l'application de ce droit était demeurée tout à fait libre, et fondée sur une réciprocité purement conventionnelle. Les relations avec eux se formaient d'après les exigences de la politique et de la morale. Aussi désignait-on le Droit international par la dénomination de *Droit public européen*.

Mais, de nos jours, ce droit étend ses conquêtes sur les différentes parties du monde. Les États-Unis de l'Amérique du Nord, plusieurs États de l'Amérique du Sud, participent aujourd'hui au Droit des gens européen. La Sublime-Porte a été reçue, par le traité de Paris de 1856, dans la communion du droit public de l'Europe. Les droits de légation ont été reconnus par la Perse, l'Égypte et les États barbaresques, et étendus réciproquement à ces pays par les pays chrétiens de l'Europe. L'indépendance et l'intégrité de l'empire ottoman ont été considérées depuis longtemps comme un des éléments essentiels de l'équilibre des puissances européennes, et sont devenues l'objet, entres ces puissances, de conventions qui font maintenant partie du Droit public de l'Europe. On peut étendre les mêmes observations aux transactions récentes entre l'empire chinois et les nations chrétiennes de l'Europe et de l'Amérique, par lesquelles cet empire a renoncé à ses principes antisociaux et anticommerciaux, et a reconnu l'indépendance et l'égalité des autres peuples, dans les relations de la paix et de la guerre [1].

[1] WHEATON, *lib. cit.*, t. I, p. 24. — HEFFTER, *lib. cit.*, § 7, édit. 1866, p. 14. — MARTENS, *Précis du Droit des gens moderne de l'Europe*, édit. Guillaumin, 1864, t. I, note de M. Ch. Vergé, p. 58.

Caractère du Droit public européen. — Le Droit public européen qui commence ainsi à étendre au loin son empire, se compose de règles conventionnelles, *consignées dans les traités publics;* ou qui sont *reconnues par l'usage non équivoque et constant* des nations européennes et de leurs gouvernements; ou qui *peuvent être déduites* des institutions, du degré de civilisation et des mœurs de ces nations.

Il se distingue par un caractère d'humanité qui constitue sa supériorité sur celui du monde antique. Ce dernier avait la guerre pour base, tandis que la paix est devenue l'état normal du droit moderne [1].

Sa garantie. — Il est protégé contre les séductions de la force ambitieuse par un certain équilibre politique des nations. Cet équilibre consiste dans la garantie collective et morale d'une association d'États inégaux, garantie qui a pour but d'obliger ses membres de s'opposer à la suprématie d'un seul par la force réunie de tous.

Sources du Droit des gens, ou international. — On compte généralement six sources du Droit des gens, ou international. Ce sont :

1° Les traités de paix, d'alliance et de commerce entre les différents États ;

2° Les ordonnances des États souverains pour régler les prises maritimes en temps de guerre ;

3° Les arrêts des tribunaux internationaux, tels que les commissions mixtes et les tribunaux de prises ;

4° Les opinions écrites et données confidentiellement par des légistes à leur gouvernement ;

5° Les écrits des publicistes enseignant les règles de justice applicables à la société des nations, et les modifications de ces règles d'après l'usage et le consentement général ;

6° L'histoire des guerres et négociations relatives aux affaires internationales.

[1] HEFFTER, *lib. cit.*, § 6, édit. 1866, p. 14.

Odjet des traités considérés comme sources du Droit des gens. — Les traités sont la source la plus féconde du Droit des gens ; leur texte et leur esprit témoignent de l'accord des nations et des gouvernements.

Ou bien ils *répètent* ou *affirment* les règles du Droit des gens généralement reconnues ;

Ou bien ils *forment des exceptions* à ce Droit, et sont comme des lois particulières entre les parties contractantes ;

Ou bien ils *expliquent les principes* de ce Droit, sur des points dont le sens est obscur ou indéterminé. Ils ont alors plus ou moins d'autorité, suivant que le nombre des puissances contractantes est plus ou moins important.

Enfin ils *constituent le droit volontaire des nations*. On conçoit qu'une succession constante de traités sur une même matière, puisse être considérée comme exprimant l'opinion des nations sur cette matière.

Il faut user, toutefois, d'une certaine circonspection en interrogeant cette source, car les traités ne lient que ceux qui y ont pris part, et il y en a fort peu où tous les gouvernements aient été représentés. A peine pourrait-on y compter le traité de Westphalie, l'acte du congrès de Vienne, enfin la déclaration célèbre concernant les règles internationales de mer, émise par la conférence tenue à Paris, en 1856 [1].

Ordonnances des États souverains pour régler les prises, en temps de guerre, considérées comme sources du Droit des gens. — On peut considérer les ordonnances de la marine d'un État, non-seulement comme des témoignages historiques de l'usage de cet État pour ce qui regarde les pratiques de la guerre maritime, mais encore comme constatant l'opinion des légistes de cet État sur les règles généralement reconnues comme conformes au Droit des gens universel [2].

Arrêts des tribunaux internationaux, considérés

[1] Heffter, *lib. cit.*, § 9, édit. 1866, p. 29.
[2] Wheaton, *lib. cit.*, t. I, p. 26.

comme sources du Droit des gens. — Les arrêts des tribunaux internationaux, tels que les *commissions mixtes* et les *tribunaux des prises*, servent aussi à constater les principes généralement reconnus par les nations entre elles, et qui, par conséquent, doivent être rangés parmi les règles du Droit des gens.

Comme il s'agit de constater quels sont les principes qui sont le plus généralement reconnus, on doit, par conséquent, attribuer un plus grand poids aux décisions des *commissions mixtes*, constituées par *deux* ou *plusieurs États* comme arbitres entre eux, qu'aux arrêts des cours d'amirautés, dont les juges ne sont nommés que par *un seul État* [1].

Quant aux autres sources du Droit des gens, on comprend leur utilité. Les opinions écrites et données confidentiellement par des légistes à leur gouvernement qui les consulte sur des points contestés, contiennent ordinairement l'exposition de la règle de droit et de la pratique internationale. Les archives des départements des affaires étrangères de tous les pays possèdent une grande collection de documents semblables.

Les écrits des publicistes enseignent théoriquement les règles de justice applicables à la société des nations, et les modifications apportées à ces règles d'après l'usage et le consentement général. Le poids de leur témoignage augmente toutes les fois que leur autorité est invoquée par les hommes d'État.

Enfin l'histoire des guerres, des négociations, des traités de paix et d'autres transactions relatives aux affaires internationales, est le complément nécessaire de l'étude des principes généralement reconnus et appliqués par les États [2].

Divisions du Droit des gens considéré comme objet d'études. — Considéré comme objet d'études, le Droit des gens est divisé en DROIT DES GENS NATUREL et DROIT DES GENS POSITIF ; en DROIT DES GENS PUBLIC et DROIT DES GENS PRIVÉ.

Droit des gens naturel. — Le DROIT DES GENS NATUREL

[1] WHEATON, *lib. cit.*, t. I, p. 27 et suiv.
[2] *Id.*, p. 25 et 28.

consiste dans l'application du Droit naturel aux nations. Ses règles prennent leur source dans la raison universelle. Il est immuable. On l'appelle indifféremment : *primitif*, *absolu*, *nécessaire*, *universel*, *interne*, ou *philosophique*.

Droit des gens positif.—Le DROIT DES GENS POSITIF procède de la volonté *tacite* ou *expresse* des nations. Il se subdivise donc en DROIT DES GENS POSITIF COUTUMIER, ou NON ÉCRIT, et en DROIT DES GENS POSITIF ÉCRIT, ou CONVENTIONNEL. Le Droit des gens positif COUTUMIER repose sur les *usages* ; le Droit des gens positif ÉCRIT ou CONVENTIONNEL repose sur les *traités*, ou *conventions internationales*.

Le DROIT DES GENS POSITIF peut être modifié à l'infini. On le qualifie de *volontaire*, *pratique*, *externe*, *secondaire*, ou *arbitraire*.

Droit des gens public.—Le DROIT DES GENS PUBLIC est l'ensemble des règles qui déterminent les rapports de nation à nation.

Droit des gens privé. — Le DROIT DES GENS PRIVÉ est l'ensemble des règles d'après lesquelles se jugent les conflits entre les lois civiles ou criminelles de divers pays.

Le tableau suivant présentera d'une manière synoptique cette division théorique :

I. DROIT DES GENS

NATUREL...	POSITIF...
Consistant dans l'application du Droit naturel aux Nations...	Procédant de la volonté arbitraire des Nations...
Immuable.	*Essentiellement variable.*
	COUTUMIER, OU NON ÉCRIT. (Reposant sur les usages).
	ÉCRIT, OU CONVENTIONNEL. (Fondé sur les traités).

II. DROIT DES GENS

PUBLIC...	PRIVÉ...

Justification de la division en Droit des gens naturel et Droit des gens positif. — Pinheiro-Ferreira justifie avec beaucoup de netteté cette division du Droit des gens en *Droit des gens naturel* et en *Droit des gens positif*. « Tout le

monde sait, dit-il, qu'il y a des droits et des devoirs qui découlent si évidemment de la nature de l'homme, que personne doué du simple bon sens ne saurait les mettre en question. L'ensemble de ces droits et de ces devoirs constitue ce qu'on appelle le *Droit naturel*, le *Droit de la nature*, le *Droit de la raison*, le *Droit philosophique* ou *universel*, car ce ne sont que des expressions équivalentes.

« Par une conséquence naturelle, on a donné le nom de *Droit des gens philosophique* ou *universel*, à l'ensemble des droits et des devoirs qu'il est de l'intérêt des nations d'observer les unes envers les autres.

« Il arrive cependant que ces préceptes de la raison ont été tantôt reconnus, tantôt mis en question par les gouvernements, de façon que ce que l'un adoptait comme incontestable à une époque, et en exigeait, par conséquent, l'observation de la part des autres, à son égard, il le reniait plus tard et se refusait à l'accomplir, lorsque cela était à sa convenance.

« On a donc senti la nécessité de fixer, *au moyen de conventions claires et positives*, quelques-uns de ces principes. En effet, toutes les nations en ont consigné quelques-uns dans leurs traités avec d'autres nations, et c'est l'ensemble de ces conventions que l'on appelle le *Droit des gens volontaire, positif* ou *actuel*.

« Il ne faut cependant pas croire que tous les principes dont les puissances sont convenues à différentes époques se trouvent d'accord avec la saine raison. Dictés souvent par la force, ou par la ruse, on ne doit les considérer que comme des stipulations de fait, que la partie souffrante est en droit de repousser, du moment qu'elle le pourra sans s'exposer à de plus grands dangers [1]. »

Justification de l'existence d'un Droit des gens positif. — Bien qu'il n'existe pas de conventions expresses communes à toutes les nations de l'Europe, on peut cependant former, par abstraction, une théorie de ce qui se pratique le

[1] Voir l'édition du *Droit des gens* de Vattel, de Pradier-Fodéré, édit. Guillaumin, 1863, t. I, p. 107 et suiv.

plus généralement entre les États européens. Et, en effet, dans bien des points les nombreux traités particuliers des puissances se ressemblent tellement dans leurs parties essentielles, qu'on peut abstraire de là des principes comme reçus entre tous ceux qui ont formé des traités sur le même objet.

Il en est de même à l'égard des usages particuliers établis entre des États qui ont lié commerce ensemble. Les usages une fois établis, surtout entre la plupart des grandes puissances de l'Europe, s'adoptent et même s'imitent aisément par les autres puissances, surtout par les moyens et petits États. De plus, les puissances européennes, en faisant souvent appel au droit des gens coutumier des nations civilisées, attribuent à ce droit une force qu'on ne peut contester.

Quant aux traités, même, bien qu'ils ne lient que les seuls contractants, ils servent parfois de modèles aux traités du même genre à conclure avec d'autres puissances. D'où il résulte une manière usitée de contracter. Parfois, enfin, ce qui est réglé par traités avec telles puissances, s'observe avec d'autres par simple usage; de sorte qu'un même point peut être de droit conventionnel pour les uns, et de droit coutumier pour les autres [1].

Grandes divisions de l'histoire du Droit des gens moderne. — On divise généralement en quatre périodes distinctes le temps qui s'est écoulé depuis la paix de Westphalie jusqu'à l'époque contemporaine.

La *première période* s'étend depuis la PAIX DE WESTPHALIE, en 1648, jusqu'à celle D'UTRECHT, en 1713.

La *deuxième*, depuis la PAIX D'UTRECHT (1713) jusqu'aux TRAITÉS DE PARIS et DE HUBERTSBOURG, en 1763.

La *troisième*, depuis les TRAITÉS DE PARIS et DE HUBERTSBOURG (1763) jusqu'à la RÉVOLUTION FRANÇAISE de 1789.

[1] MARTENS, *Précis du Droit des gens moderne de l'Europe*, édit. 1864, t. I, p. 49 et suiv. Martens cite, à l'appui de cette dernière proposition, l'arrangement pris en 1818, dans les conférences d'Aix-la-Chapelle, sur le rang des ministres résidents; arrangement qui ne devait avoir de force de convention qu'entre les cinq puissances signataires du procès-verbal du 21 novembre, mais qui a dû être suivi comme droit coutumier par d'autres États.

La *quatrième*, depuis la RÉVOLUTION FRANÇAISE, jusqu'à nos jours[1].

Faits politiques, économiques et sociaux, amenés par les tendances nouvelles des temps modernes. — Lorsque l'on considère les mœurs politiques, l'état social et les relations internationales des peuples dans les temps modernes, on constate plusieurs traits caractéristiques d'une importance réelle, dans le sens du progrès.

1° Publicité. — Le premier de ces traits est la *publicité* qui signale, de nos jours, à l'opinion, les actes des gouvernements. « Aujourd'hui, dit M. Ch. Vergé, une incroyable publicité éclaire tous les actes des cabinets, une discussion incessante modifie instantanément leurs vues; les peuples, mieux avertis des dangers qui les menacent, sont plus en mesure de s'en préserver, et lorsqu'un perturbateur du repos universel se montre, la résistance énergique des uns, la neutralité menaçante des autres, a le double effet de faire tourner le dénouement contre lui, et d'abréger la durée des hostilités[2].

2° Importance donnée aux faits économiques. — Le second trait est l'importance donnée aux faits économiques. La multiplication des besoins, résultat d'une civilisation avancée, a fait découvrir de nouveaux moyens d'y satisfaire, et a nécessité le concours des différents peuples. La consommation croissant, il a fallu s'adresser à un nombre croissant de producteurs; la production s'accroissant également, il a fallu multiplier les débouchés. Les peuples ont compris qu'en se rapprochant et qu'en se donnant des garanties réciproques, on vivait partout mieux et à meilleur marché. Il est résulté de cette entente inspirée par l'*utilité* :

1° Des *traités de commerce*, dont le nombre s'augmente chaque année, et par lesquels les nations s'attachent à obtenir les unes des autres, pour leurs produits et leur industrie, le traitement des plus favorisées;

[1] Telle est, du moins, l'excellente division adoptée par WHEATON, *Histoire des progrès du droit des gens*, 1853, t. I, p. 106 et suiv.

[2] Voir la belle et savante introduction au *Précis* de Martens, édit. 1864, t. I, p. 17.

2° Des *traités de navigation*, dont l'effet est d'assurer aux transactions commerciales maritimes et fluviales un grand développement, en stipulant des diminutions de droits pour l'accès des ports, pour le pilotage, etc.; en atténuant les taxes maritimes qui grossissaient les frais de transport; en rendant libre la navigation des fleuves, par l'abolition des monopoles commerciaux qui s'y étaient installés, et en décrétant l'entretien et la surveillance à frais communs de ces routes importantes du commerce. Il est de principe aujourd'hui que les droits perçus sur la navigation des fleuves parcourant le territoire de plusieurs États, ne doivent l'être qu'à titre de contribution pour entretenir la navigabilité, et que le tarif doit en être fixé conventionnellement par les riverains;

3° Des *conventions spéciales* autorisant la *jonction des chemins de fer étrangers*, en dépit des objections stratégiques et des méfiances nationales; des *conventions postales* et *télégraphiques;* des *traités d'extradition*....

Cette grande idée de l'unité du genre humain que le stoïcisme avait soupçonnée, dont la religion a fait un dogme, dont la philosophie démontre la réalité par l'identité des facultés et par l'existence d'une loi rationnelle, tend donc chaque jour à entrer dans le domaine des faits. La diffusion des lumières, le développement de la richesse sociale, la multiplicité des communications télégraphiques et des voies ferrées, les relations encore plus rapides de la pensée, l'avénement du dogme de la souveraineté des peuples, l'essor de l'opinion, ne pourront plus s'accorder longtemps avec le morcellement infini et arbitraire, sur différents points du globe, des intérêts internationaux. Aujourd'hui, les États abolissent entre eux les passeports qui gênent la communication entre les personnes, et abaissent les douanes qui entravent l'échange des marchandises. Au lieu de ponts mobiles, de bateaux tendus en signe de défiance, sur les fleuves qui les séparent, ils ne craignent pas, comme sur le Rhin, de jeter des ponts solides et durables. Ils percent des obstacles comme le mont Cenis pour se donner la main. Dans les détroits, sur les cours d'eau, ils demandent à abolir les droits

et péages entre eux, comme ils les ont abolis autrefois chez eux; ils raccordent leurs chemins de fer et leurs canaux aux frontières, pour se mêler et se pénétrer plus aisément. La mer devient tous les jours entre eux un patrimoine commun, indivis, où toute propriété qui la traverse veut être sacrée. Les nations, dans des expositions universelles, ouvrent un champ pacifique à leurs plus nobles rivalités. Des traités nombreux constituent au-dessus des limites et des frontières la propriété particulière des choses de l'esprit, pour en assurer à tous la jouissance commune. Le moment n'est pas éloigné, sans doute, où les intérêts croisés des peuples modifieront d'une manière radicale les derniers vestiges de l'égoïsme national, et puisque le monde entier tend à s'unir, malgré les océans qui ont séparé les continents, le nouvel équilibre humanitaire s'étendra, avec la civilisation chrétienne, à toutes les parties de l'univers [1].

Principes divers qui ont régi le Droit des gens privé aux différentes époques historiques. — Il a été dit déjà que le Droit international privé se compose des règles relatives à l'application des lois civiles ou criminelles d'un État dans le territoire d'un État étranger. Des questions de ce genre se présentent aujourd'hui fréquemment en Europe et aux États-Unis de l'Amérique septentrionale; leur nombre s'augmente en proportion de l'accroissement des rapports réciproques entre les nations [2].

La justification de l'existence de ce *Droit des gens privé* résulte de cette considération, que l'homme est soumis à la loi sous le triple point de vue de *sa personne*, de *ses biens* et de *ses actes*. En règle générale, la loi en vigueur dans la patrie ou au lieu du domicile de l'individu, règle *tout ce qui concerne l'état et la capacité de sa personne*. Les *biens* sont régis par la loi du lieu de leur situation. Quant aux *actes licites* de l'homme, les lois du lieu où ils ont été passés en régissent les formes extérieures; les lois du domicile de l'auteur d'un *acte illicite*, et

[1] Voir mon avant-propos à l'ouvrage de M. Carlos Calvo, ministre du Paraguay, intitulé : *Una pagina de Derecho internacional*, 1864.

[2] *Traité du Droit international privé*, par Fœlix, 4e édit. 1866, t. I, p. 1.

celles du lieu où cet acte a été commis, exercent leurs effets sur la répression du même acte [1].

Or il arrive très-fréquemment que l'individu possède des biens dans un État autre que celui de son domicile et qu'il passe des actes licites, ou qu'il commet des faits illicites dans un troisième territoire. Il se trouve alors soumis *à la fois* à deux ou trois pouvoirs souverains : à celui de sa patrie ou de son domicile, à celui du lieu de la situation de ses biens, enfin à celui du lieu de la confection de ses actes ou de l'exécution de ses faits licites, ou de la perpétration de ses faits illicites. Comme généralement chacun de ces divers territoires est régi par des lois qui diffèrent de celles des autres, il s'élève donc des conflits entre ces diverses lois. L'objet du Droit des gens privé est donc de déterminer laquelle de ces lois est applicable à la contestation [2].

« Le *Droit international privé*, dit Ahrens, devait trouver une application chez les peuples, aussitôt qu'ils entraient dans un commerce social avec d'autres peuples; il s'agissait alors d'établir des principes de droit à l'effet de régler les rapports privés d'individus appartenant à des nations différentes. C'est ainsi qu'on sentit à Rome le besoin de constituer un *prætor peregrinus* [3], pour juger les différends tant entre les Romains et les étrangers qu'entre les étrangers eux-mêmes. Depuis le Christianisme, nous trouvons divers principes mis en application pour le règlement des rapports internationaux privés. Les peuples germaniques adoptaient, dans un sentiment de justice envers les peuples vaincus, le système des *droits personnels*, d'après lequel chaque peuple fut traité selon ses droits nationaux. Dans le moyen âge, quand la souveraineté territoriale se fut développée, on introduisit le système *territorial*, d'après lequel chaque État s'arrogeait le droit de juger les questions internationales privées, selon les lois régissant ses propres sujets. Plus tard se répandit le principe plus social

[1] *Id.*, p. 2 et 3.
[2] *Id.*, p. 3 et suiv.
[3] Le préteur *pérégrin*, ou des étrangers.

de la *comitas nationum* [1], et, dans les derniers temps, la plupart des États ont accepté le système de *réciprocité* [2]. »

Le système de la réciprocité a particulièrement été consacré, en France, par les articles 11, 726 et 912 du code Napoléon; mais la loi du 14 juillet 1819 a introduit une législation plus large, plus libérale, plus hospitalière, en accordant aux étrangers le droit de succéder, de disposer et de recevoir en France, de la même manière que les Français, sans exiger de réciprocité.

Écoles diverses des jurisconsultes et publicistes qui se sont occupés du Droit des gens. — Grotius avait fondé la science du Droit de la nature et des gens. Après lui les publicistes se divisèrent en plusieurs écoles distinctes. Deux écoles complétement séparées se formèrent : l'ÉCOLE PHILOSOPHIQUE et l'ÉCOLE HISTORIQUE.

École philosophique. — L'*école philosophique* ne déduisait le Droit international que des préceptes du Droit naturel.

École historique. — L'*école historique* plaçait dans les usages et dans les traités le système des règles qui doivent diriger les nations dans leurs relations mutuelles.

Subdivision de l'école philosophique. — L'*école philosophique* se scinda elle-même. Grotius avait distingué un Droit des gens naturel et immuable, déduit des préceptes de la raison universelle et un Droit des gens positif ou arbitraire, fondé sur les usages et les traités. Puffendorff [3] nia expressément l'existence et la force obligatoire d'un droit des gens positif résultant des conventions expresses ou tacites des nations, et se borna à ne considérer le Droit international que comme l'application de la loi naturelle aux relations des peuples.

Pour avoir présentes à l'esprit les nuances qui séparent ces diverses écoles, il conviendra de les présenter dans un tableau

[1] *Comitas nationum*, l'*obligeance*, la *complaisance* entre les nations.

[2] AHRENS, *Cours de Droit naturel, ou de philosophie du droit*, 5e édit., 1860, p. 517 et suiv.

[3] Samuel Puffendorff, né en 1631, mort en 1694. Il occupa le premier la chaire de Droit naturel et des gens fondée à Heidelberg par l'électeur palatin Charles Louis. Il avait auparavant publié des *Éléments de jurisprudence universelle*.

synoptique, en ajoutant les noms de quelques-uns des principaux publicistes qui ont appartenu aux unes et aux autres.

1. ÉCOLE PHILOSOPHIQUE.

ECOLE DE GROTIUS, QUI ADMET :		ÉCOLE DISSIDENTE, qui ne considère le Droit des gens que comme *l'application du Droit naturel aux relations des peuples.*
Un Droit des gens *naturel* et *immuable*, déduit des préceptes de la raison universelle.	Un Droit des gens *positif* et *arbitraire*, fondé sur les usages et les traités.	
Zouch [1]; Chrétien de Wolff [2]; Glaffey [3]; Rutherforth [4]; Burlamaqui [5]; Vattel [6]; Leibnitz [7], etc.		Puffendorf [8]; Thomasius [9]; etc.

Nommé professeur, il composa son traité *du Droit de la nature et des gens;* plus tard il en fit lui-même l'abrégé dans un petit ouvrage intitulé : *Des devoirs de l'homme et du citoyen.* On cite encore son *Introduction à l'histoire générale et politique de l'Europe.* Travailleur consciencieux, mais intelligence épaisse, le baron de Puffendorff ne dut qu'à sa position un renom passager. Leibnitz a prononcé sur lui cet anathème : *Vir parum jurisconsultus, et minimè philosophus* (*homme peu jurisconsulte, et point du tout philosophe*). Voir E. LERMINIER, *Introduction générale à l'histoire du droit.*, chap. IX, p. 130 et suiv.

[1] ZOUCH, né en 1590, mort en 1660, célèbre jurisconsulte anglais, professeur de droit romain à l'Université d'Oxford, publia, deux ans après la paix de Westphalie, un sommaire de la science que les écrits de Grotius avaient contribué à rendre si populaire parmi les hommes d'État et les savants de l'Europe. Son petit ouvrage est intitulé : *Juris et judicii fecialis, sive juris inter gentes et quæstionum de eodem explicatio* (Oxford, 1650).

[2] CHRÉTIEN DE WOLFF, né en 1679, en Silésie, mort en 1754, disciple de Leibnitz en philosophie et en jurisprudence. Ses ouvrages sont intitulés : « *Jus naturæ methodo scientificâ pertractatum* (Halle, 1741-1749, 8 vol. in-4°); *Institutiones juris naturæ et gentium* (1750, in-8).

[3] GLAFFEY, OU GALFEY (Ad. Fréd.), auteur d'un ouvrage ayant pour titre : *Vernunft-und Völkerrecht.* Dans la troisième édition le droit des gens fut détaché sous le titre de *Glafey's Völkerrecht* (Nuremberg, 1752).

[4] RUTHERFORTH, *Institutes of natural laws, being the substance of a course of lectures on Grotius* (Londres, 1754).

[5] BURLAMAQUI, originaire de Lucques, en Italie, né à Genève en 1694, mort en 1750; auteur de plusieurs ouvrages intitulés : *Principes du Droit naturel et du Droit politique* (1747); *Principes du Droit de la nature et des gens,* avec la suite du Droit de la nature, par M. de Félice (1766-1768).

[6] VATTEL, né en 1714, dans la principauté de Neufchâtel, mort en 1767; il a écrit un ouvrage très-populaire intitulé : *Le Droit des gens, ou principes de la loi naturelle appliqués à la conduite et aux affaires des nations et des souverains.*

[7] LEIBNITZ, *Codex juris gentium diplomaticus.*

[8] Voir la note 3, page 519.

[9] THOMASIUS (Christian), né en 1655, professeur à Halle, en 1694, mort en

II. ÉCOLE HISTORIQUE.

Qui, se préoccupant moins des principes du Droit naturel, place surtout le système des règles qui doivent présider aux relations mutuelles des nations, *dans les* USAGES *et dans les* TRAITÉS.

Bynkershoëck, *en Hollande* [1]; Moser, *en Allemagne* [2]; le chevalier Gaspard de Réal [3], et l'abbé de Mably [4], *en France*; De Martens [5]; Gunther [6]; Klüber [7]; Schmalz [8], Saalfeld [9]; Wheaton [10]; Heffter [11]; De Garden [12]; Ortolan [13]; etc.

L'école historique peut donc se glorifier d'avoir pour chef Grotius, en même temps que l'illustre Hollandais est à la tête de l'école philosophique. Quant à l'école de Puffendorff et de

1728. Il a laissé des *Institutiones jurisprudentiæ divinæ*, et un ouvrage intitulé : *Fundamenta juris naturæ et gentium.*

[1] BYNKERSHOEK (Cornel von), né en 1673, à Middelbourg, et mort en 1763. Il a écrit plusieurs ouvrages intitulés : *Quæstionum juris publici libri duo*; *De foro legatorum*; *De dominio maris.*

[2] MOSER (Jean-Jacques), né à Stuttgard en 1701, mort en 1785, l'écrivain politique le plus fécond qui ait jamais existé. On compte environ sept cents volumes publiés par lui.

[3] Le chevalier GASPARD DE RÉAL, auteur d'un ouvrage intitulé : *La science du gouvernement* (Paris, 1754). C'est le cinquième volume qui traite du Droit des gens.

[4] L'abbé Gabriel BENNOT DE MABLY, né à Grenoble, en 1709, mort à Paris, en 1785. Auteur de deux ouvrages ayant pour titre : *Principes des négociations*; *Droit public de l'Europe fondé sur les traités.*

[5] Georges-Frédéric DE MARTENS, professeur à l'Université de Gœttingue, ministre du Hanovre à la Diète germanique, mort en 1821. Ce publiciste a beaucoup écrit. Son principal ouvrage est le *Précis du Droit des gens moderne de l'Europe, fondé sur les traités et sur l'usage.*

[6] GUNTHER, auteur d'un ouvrage intitulé : *Europaïsches Völkerrecht* (Altenbourg, 1787).

[7] KLÜBER (Jean-Louis), né à Thann, près de Fulde, en 1762, mort en 1836, particulièrement connu par un traité succinct, mais très-clair de Droit international, intitulé : *Droit des gens moderne de l'Europe.*

[8] SCHMALZ : *le Droit des gens européen.*

[9] SAALFELD : *Handbuch des positiven Völkerrechts.*

[10] WHEATON (Henry), ministre des États-Unis d'Amérique près la cour de Prusse : *Histoire des progrès du Droit des gens en Europe et en Amérique*; *Éléments du Droit international.*

[11] HEFFTER, professeur à l'Université de Berlin : *le Droit international public de l'Europe.*

[12] DE GARDEN, *Histoire générale des traités de paix et autres transactions principales entre les puissances de l'Europe, depuis la paix de Westphalie.*

[13] ORTOLAN (Théodore), capitaine de vaisseau : *Règles internationales et diplomatie de la mer.*

Thomasius, elle a presque disparu. Tous les publicistes suivent aujourd'hui l'impulsion de l'école historique.

Esquisse d'un programme de cours de Droit international. — Pour étudier méthodiquement l'ensemble des règles qui déterminent les droits et les devoirs réciproques des nations, on examine d'abord quels sont les sujets soumis au Droit international ; on analyse ensuite les droits de ces sujets ; puis on parcourt leurs relations dans la paix et dans la guerre. La guerre conduisant à la paix, on trace les règles qui président au rétablissement des relations pacifiques. Enfin on demande aux traités internationaux quels ont été les principes qu'ils ont successivement consacrés [1]. Ce programme peut être ainsi tracé :

[1] Voir mon introduction au *Nouveau Droit international public suivant les besoins de la civilisation moderne*, par Pasquale Fiore, traduit de l'italien, (édit. 1868) p. X à LX.

I. Quels sont les sujets soumis au Droit international..... } Les Nations.. { Nations; Nationalité; États; Souveraineté; Questions relatives à l'*identité* des États, Manière d'être des États.

II. Droits des Nations.

ABSOLUS ou CONVENTIONNELS

1° Droit de conservation.	2° Droit d'indépendance.	3° Droit d'égalité.	4° Droit de Propriété.	
Légitime défense.....	Quant au gouvernement intérieur.	Honneurs...	Différentes sortes de domaines..	Questions relatives aux *traités*.
Intervention.....	Suite de la question d'*intervention*.	Titres...	Domaine éminent...	
	Droit de législation civile et criminelle. .	Préséances.	Conquête... Prescription...	
			Question de la propriété des mers.	
			Montagnes, fleuves, passage, navigation...	

III. Relations des Nations entre elles.

En temps de paix...		En temps de guerre...	
Droit d'ambassade....	Droit des gens privé..	Entre et avec les belligérants..	Entre et avec les neutres.
Diplomatie...			
Ministres publics...			

IV. Rétablissement de la paix.

Préliminaires, Congrès, Conférences, etc., etc.

V. Histoire des traités internationaux.

Droit d'égalité et d'indépendance des nations. — Nous avons déjà parlé des *nations* considérées comme être moraux et collectifs ; nous avons traité la question de la légitime défense internationale. Le *Droit des gens* s'attache à faire prévaloir le principe que les nations sont *égales* entre elles et *indépendantes*.

L'*égalité* et la *liberté* sont donc des principes du Droit international naturel. Les nations sont *égales* entre elles, et, de plus, elles sont *indépendantes*. Par l'*égalité* des nations on entend que les droits de chacune doivent être respectés autant que ceux de toute autre, sans distinction de celles qui sont puissantes, ou de celles qui n'occupent qu'un rang secondaire sur la carte des peuples. Leur indépendance réciproque exige que chacune d'elles ne fasse rien pour détruire les autres, ni pour les dépouiller de leur territoire, ou même d'une seule province. Chaque nation étant seule maîtresse de juger ce qu'il lui convient ou non de faire, doit donc être laissée dans la paisible jouissance de sa liberté. Le droit de contraindre ne peut résulter que d'une obligation librement contractée. Ainsi, point d'intervention dans les affaires intérieures des autres peuples. Une nation, même arriérée, est seule compétente pour régler son organisation politique, civile et religieuse. Le prosélytisme en matière de civilisation séduit à première vue, mais n'en constitue pas moins une atteinte contre l'indépendance des peuples ; le bonheur ne s'impose pas à la pointe de l'épée, et la vérité est douée d'une force propre qui suffit, à la longue, pour la faire triompher. Il existe cependant des exceptions au principe de la non-intervention, qui sont fondées sur le devoir de la conservation individuelle. Les peuples ne doivent tolérer les actes de leurs voisins, qu'autant qu'ils ne compromettent pas leur sûreté ou celle de leurs nationaux. Des rassemblements extraordinaires de troupes sur les frontières, une révolution qui afficherait des tendances à s'étendre au dehors, rendraient nécessaire l'initiative de mesures protectrices. Mais le renversement d'un gouvernement ne justifierait pas l'intervention étrangère, à moins qu'elle ne fût invoquée par la majorité sin-

cèrement constatée des citoyens. En dehors de ce cas, les États éclairés ne sauraient refuser de reconnaître le gouvernement sorti de la révolution, sans violer le principe de l'indépendance des nations. S'il arrivait, enfin, qu'une nationalité fût menacée, comme l'Europe a des échos pour les cris de tous les peuples, et que pas un mouvement n'est indifférent ni pour chacun, ni pour tous, l'intervention ne serait plus un droit, mais un devoir, au nom de l'humanité.

Droit de propriété. — C'est à la propriété du territoire qu'est attachée l'existence des peuples comme nations ; les populations nomades, nous l'avons reconnu déjà, ne constituent une nationalité que lorsqu'elles se sont assises sur le sol. Le droit de propriété est donc un principe du droit naturel international. On appelle *territoire* la totalité des contrées occupées par une nation, et soumises à ses lois. Le premier élément de la prospérité d'un peuple est la libre disposition de son territoire. Il est souverain dans l'intérieur de ses frontières ; aucune partie du sol qu'il occupe ne pourrait être soumise à une domination étrangère sans nuire à sa souveraineté.

Les moyens d'acquérir la propriété sont, pour les nations comme pour les individus, l'*occupation* et les *conventions*. Chez certains peuples on admet la dévolution des biens du prince au domaine national, lors de son avénement au trône. Lorsqu'une nation a dûment occupé une contrée, le droit de propriété qu'elle acquiert par là sur toutes les parties de ce sol, l'autorise à s'en servir à l'exclusion des étrangers, et d'en disposer de toutes les manières qui ne blessent pas les droits parfaits des tiers. Partout, en effet, où personne ne peut produire de titres suffisants pour constater son droit de propriété sur un territoire, ou ne peut invoquer soit une possession, soit un usage exempt de violence, il est libre à chacun d'en prendre possession, pour y exercer telle branche d'industrie qu'il croira plus conforme à ses intérêts. C'est ainsi que lorsqu'une nation découvre un pays jusqu'alors inoccupé, si elle y fonde des établissements durables, elle en acquiert par ce seul fait la propriété. Il n'est pas défendu non plus de conclure des échanges

de territoire avec un peuple voisin, ni même d'accepter la donation par laquelle il céderait librement le sol qu'il occupe ; mais c'est à tort que la plupart des publicistes considèrent la conquête comme un titre légitime à la souveraineté. La conquête n'est autre chose que la force brutale, et la force ne peut conférer aucun droit. Si le pays conquis accepte ensuite expressément ou tacitement la souveraineté du vainqueur, ce n'est que du consentement, et non de la conquête, que dérive le droit de ce dernier. L'expérience s'unit, d'ailleurs, à la raison pour détourner les peuples des guerres d'envahissement. Les incorporations violentes de nations dissemblables par le caractère, les mœurs, le langage, n'ont jamais longtemps duré ; leurs éléments ne tardent pas à se désunir spontanément, quand une force externe ne vient pas les séparer. Il est permis enfin aux États, comme aux particuliers, de s'approprier les accessoires de la chose qui leur appartient, sauf le règlement d'indemnités dans les circonstances où la justice naturelle le commandera.

Les frontières. — Si la propriété du territoire est une condition essentielle de l'existence des nations, il est important de déterminer d'une manière précise les limites des États. Une bonne fixation de frontières préviendra les nombreuses mésintelligences et les occasions de guerre qui ne s'élèvent que trop souvent entre les populations situées sur la lisière des pays limitrophes. Cette délimitation dépend principalement des circonstances locales ; cependant il existe un certain nombre de principes généraux qui peuvent servir de guide aux gouvernements. Les publicistes reconnaissent généralement que si l'intervalle qui sépare les peuplades voisines est absolument uniforme, comme il n'y a pas plus de raison de s'arrêter à tel point qu'à tel l'autre, rien n'est plus naturel que de marquer la division à égale distance de ces peuplades ; mais que s'il existe d'un côté une population beaucoup plus nombreuse que de l'autre, la ligne de démarcation doit partager cet intervalle dans la proportion même des populations limitrophes. S'agit-il de rivières ou de lacs séparant deux contrées ? on place ordi-

nairement la frontière au milieu du lit, pour régler la juridiction des autorités de chaque pays ; mais, en ce qui concerne l'usage de ces eaux, il est également utile aux peuplades limitrophes de s'accorder la plus grande liberté compatible avec le maintien des droits des propriétaires riverains et la conservation des travaux publics pratiqués sur les deux rives. Les obstacles apportés à cette réciprocité de liberté seraient éminemment contraires à ces échanges de bons offices et de secours, qui sont la manifestation de la sociabilité. Quant aux montagnes, les besoins de l'agriculture, de l'industrie et du commerce, joints à l'intérêt de la sûreté intérieure et extérieure des États, exigent que les pentes et les versants soient la propriété de la nation devant laquelle ils s'inclinent. De plus, comme les gorges de montagnes prêtent des facilités aux malfaiteurs de l'un et de l'autre pays pour se soustraire aux poursuites de la justice, et aux gouvernements pour diriger des attaques imprévues sur les provinces contiguës, il est indispensable de laisser à la disposition des États voisins les entrées de ces gorges, afin qu'ils y établissent des postes de surveillance.

La mer. — La question de la propriété des mers a longtemps préoccupé les esprits. Au XVII^e^ siècle l'Espagne et le Portugal prétendirent à la souveraineté sur les mers du Nouveau-Monde, en invoquant le droit de découverte et de conquête. La Hollande protesta, et Grotius écrivit, en 1609, son traité sur la liberté des mers, pour établir le droit commun de naviguer librement dans l'Atlantique et l'Océan pacifique. Vingt ans après l'Angleterre prétendit à la propriété et à l'empire de la mer britannique ; Selden publia en 1635 un mémoire à l'appui de cette prétention. Louis XIV lui refusa le droit de pavillon (ordonnance du 18 avril 1689), et cette difficulté n'eut pas d'autres suites. Hume, l'historien anglais, reconnaît lui-même que les prétentions à la souveraineté, hors les baies, les détroits et les lignes des côtes, sont repoussées par les principes du Droit des gens. Venise voulait être souveraine sur l'Adriatique : l'anneau du doge, jeté dans la mer, était un symbole de cette puissance exclusive. Enfin l'empire ottoman

se regardait comme propriétaire de la mer Noire, dont les deux rives étaient occupées par ses provinces. La sagesse des nations modernes leur a fait abandonner ces différentes prétentions. Il est universellement reconnu qu'on ne peut acquérir sur la mer aucun droit de propriété, et qu'elle échappe, par la mobilité de ses flots, à tout acte de prise de possession. Aucune nation ne peut donc légitimement mettre obstacle à ce que les autres jouissent, dans toute l'étendue des mers, de la faculté imprescriptible de naviguer et de pêcher. L'empire de chaque État s'étend toutefois sur les ports, les rades, les golfes et les baies qui constituent la configuration géographique de son territoire. D'un autre côté, le droit de défense et de sûreté fait regarder comme territoriale la mer qui baigne les côtes, dans une largeur déterminée. C'est dans ce rayon que la police des eaux, ainsi que la pêche, appartiennent exclusivement à l'État souverain, et que s'exerce la surveillance de la douane. Comment s'établit cette ligne de démarcation? Les uns la bornent à la plus forte portée d'un canon établi sur la pointe la plus saillante de la côte visible; d'autres l'étendent aussi loin que de la haute mer on peut avoir vue de terre; d'autres enfin, pour éviter ce que ces propositions ont de vague et d'incertain, fixent la ligne de respect à deux, quatre, et même six milles de la côte la plus proche. Il faut reconnaître que ces différentes évaluations sont toutes également arbitraires; la détermination de ces sortes de frontières ne peut résulter que des conventions intervenues entre les puissances, et eu égard aux circonstances locales. Mais il ne faut pas exagérer la portée de la ligne de respect. Cette limite n'a d'autre objet que de prévenir toute entreprise qui serait de nature à porter atteinte à la propriété ou à la sûreté de la nation riveraine. Il en résulte que l'on ne doit exiger aucun droit, ni aucune marque d'honneur ou de respect, des vaisseaux qui par force de mer, ou par suite de leur navigation, longent pacifiquement les côtes en dedans de cette ligne. Si cependant la nation riveraine voulait soumettre les navires étrangers à contribuer, par un impôt, à l'entretien de fanaux, de moyens de sauvetage, ou d'autres établissements

utiles à la navigation, elle serait en droit de le faire, pourvu que les nations étrangères fussent admises à discuter la fixation des tarifs.

La propriété se perd, pour les nations comme pour les individus, par l'extinction de l'objet du droit, par l'abandon suffisamment constaté, par la cession ; et lorsqu'elle a été acquise en vertu d'un traité, par l'échéance du temps pour lequel la convention a été formée, à moins que le délai n'ait été prolongé expressément ou tacitement. La volonté mutuelle des parties contractantes produit le même effet, ainsi que l'événement de la condition résolutoire qui, lorsqu'elle s'accomplit, remet les choses au même état que si l'obligation n'avait pas existé. Enfin la prescription peut avoir lieu entre les États comme entre les particuliers. Mais à quelle époque le droit de prescription est-il acquis entre deux nations ? Ce point ne peut être déterminé que par les négociations.

Droits conventionnels. — Les traités. — L'un des droits les plus essentiels et les plus importants du gouvernement agissant au nom de l'État, *être indépendant*, est celui de négocier et de contracter les *traités*. On entend par ce mot les conventions intervenues entre deux ou plusieurs peuples, dont l'un s'oblige envers les autres, ou leur confère certains droits. Les nations prudentes y recourent habituellement pour se procurer les secours et les avantages que la loi naturelle leur assurerait, s'ils n'étaient pas le plus souvent détournés par les conseils pernicieux d'une fausse politique. C'est la constitution particulière de chaque État qui détermine quels sont les pouvoirs, dont l'ensemble forme le gouvernement, auxquels doit appartenir le droit de conclure les traités au nom de la nation. En France, et sous l'empire de la constitution de 1852, l'empereur est maître de stipuler les droits internationaux et de conclure les traités. Dans les pays où dominent les principes du gouvernement démocratique, ce droit appartient plus particulièrement au pouvoir législatif. La *négociation* est la série des propositions respectives et des discussions qui les accompagnent. Le concours des volontés, qui constitue la convention, donne lieu à des

propositions, des offres qui peuvent être successivement rétractées, modifiées et reproduites. Ces propositions, ces offres, cette négociation, en un mot, se font par l'entremise d'agents diplomatiques délégués par le pouvoir exécutif. La *ratification* est l'approbation donnée au traité par le gouvernement. Elle est généralement réservée. Son effet est de rendre définitif avec rétroactivité, à moins de convention contraire, le traité qui, jusqu'alors, n'était qu'un simple projet; son but est de constater que le plénipotentiaire n'a pas outre-passé ses pouvoirs. L'exécution équivaut à la ratification.

Pour qu'un traité soit valable il faut que ceux qui le négocient aient autorité pour le conclure, que le consentement des parties contractantes ait été effectivement et purement déclaré, que ce consentement soit libre et mutuel.

Les gouvernements légitimes et fonctionnant régulièrement sont seuls autorisés à prendre des engagements pour l'État au nom duquel ils agissent. La prudence ne conseille donc pas de traiter avec un peuple en insurrection, tant qu'un gouvernement fixe n'a pas remplacé l'anarchie. Quant au consentement, il peut être donné expressément ou tacitement, verbalement ou par écrit. Mais il est plus prudent de rédiger par écrit les clauses convenues; il est même important d'écrire les propositions qui sont formulées. C'est ainsi que plusieurs États ont admis comme principe de ne délibérer que sur des propositions écrites. La liberté du consentement, qui est une condition essentielle de tous les contrats, ne serait qu'apparente, s'il était arraché par l'erreur ou la contrainte : dans le cas, par exemple, où la vie, l'honneur, la liberté du négociateur seraient en péril; mais il faudrait que ces circonstances fussent bien prouvées. En ce qui concerne la mutualité, peu importe la forme choisie pour constituer la promesse et l'acceptation. L'usage moderne exige cependant que les consentements verbaux soient, autant que possible, convertis en consentements écrits, afin d'éviter les contestations.

Les traités donnent le droit d'exiger de la nation contractante l'accomplissement des stipulations qu'ils renferment, et de l'y

contraindre même, en cas de refus, pourvu qu'on y ait satisfait de son côté, ou que l'on ait commencé d'y satisfaire. Il est de maxime, en France, que les traités légalement stipulés, reçus et publiés, deviennent lois de l'État, et qu'ayant le caractère de lois, ils ne peuvent, par conséquent, être interprétés et appliqués que par les autorités chargées d'interpréter et d'appliquer les lois. Mais tous les traités ne sont pas nécessairement obligatoires. Les traités contenant la cession ou l'abandon d'un droit naturel essentiel, c'est-à-dire sans lequel une nation ne peut être considérée comme existante encore à l'état de nation, peuvent bien continuer à recevoir leur pleine exécution, tant que les deux parties engagées continuent à les maintenir par le concours de leurs deux volontés, mais ils ne les lient pas dans l'avenir, car les droits naturels sont inaliénables ; et comme la première condition à rechercher dans tout contrat est celle de savoir si l'obligation qu'il consacre est moralement et physiquement possible, l'on admet généralement que les stipulations relatives à l'établissement de l'esclavage, à l'exclusion de tel ou tel État des rapports internationaux nécessaires à la satisfaction de ses besoins physiques et moraux, seraient sans effet. Mais un État ne saurait se dégager des obligations d'un traité en invoquant la lésion, ou l'inégalité des avantages qui en résultent pour lui. Il appartient, en effet, à chaque partie contractante de peser d'avance les avantages et les désavantages qui découleront pour elle du contrat projeté, et lorsqu'elle s'est engagée, on peut dire que c'est en connaissance de cause. L'indépendance des nations leur donne le droit de chercher dans un traité à se faire accorder des avantages plus considérables qu'elles n'en accordent elles-mêmes. Si la lésion était une raison de se dédire, cette voie ouverte à la mauvaise foi compromettrait la sécurité réciproque des nations, en portant atteinte à la confiance dans les traités. Les conventions internationales ont généralement pour objet des partages, des délimitations de frontières, des cessions ou achats, échanges ou donations de territoires ; il y a des traités d'extradition, de propriété littéraire, artistique et industrielle ; des conventions

postales; des règlements relatifs aux pêcheries, aux chemins de fer, aux télégraphes ; électriques des traités de commerce, de navigation, d'uniformité de poids et mesures, d'alliance offensive et défensive, etc.

Il faut distinguer, parmi ces différents contrats, les *conventions transitoires* et les *traités proprement dits*. Les conventions *transitoires*, telles que les stipulations de cessions, de limites, d'échanges, ont un accomplissement immédiat, et sont perpétuelles. Une fois accomplies, elles existent indépendamment des changements survenus dans la forme du gouvernement qui les a contractées, et même dans la souveraineté de l'État contractant. C'est ainsi que les cessions de territoires que la Pologne aurait pu consentir avant son démembrement, seraient restées valables après la destruction de la nationalité polonaise. Quant aux traités proprement dits, qui obligent à des prestations successives, comme les traités d'alliance, de commerce, de navigation, bien qu'ils aient été contractés pour toujours, ils ne sont pas perpétuels. Ils cessent d'exister lorsque l'État qui les a consentis perd son indépendance, ou vient à se dissoudre : la dissolution de la Pologne a dû nécessairement entraîner l'extinction de tous les traités d'alliance que cette malheureuse et héroïque nation avait faits ; lorsque l'État contractant change volontairement sa constitution, et que le traité a été conclu en vue de la constitution précédente ; lorsque la guerre a été déclarée entre les deux nations contractantes. Dans ce dernier cas il y a lieu, lorsque la paix est rétablie, au renouvellement des traités que l'on veut observer.

Quel serait l'effet de la clause par laquelle un gouvernement proclamerait obligatoire à toujours le traité par lui conclu? Il est évident que la génération présente ne saurait lier la génération à venir. Les traités n'obligent les nations qu'aussi longtemps que le principe sur lequel repose leur validité continue d'exister. Du moment où l'observation du traité cause à l'une des parties un dommage qu'elle ne pourrait éviter, et dont l'autre ne saurait l'indemniser, le traité doit être résilié. Il faut distinguer, au reste, dans les conventions internationales, les

articles *principaux* et les articles *accessoires*. La rupture des premiers entraîne celle des seconds; mais les articles accessoires peuvent tomber sans que cela porte atteinte à la force des articles principaux. C'est dans les *congrès* que les plénipotentiaires discutent et adoptent, au nom de leur gouvernement, les clauses des traités et les moyens les plus propres à maintenir la paix parmi les nations.

Relations des nations entre elles en temps de paix. — Droit d'ambassade. — La diplomatie est l'art des négociations. Pour traiter des intérêts des États et pour faire exécuter les règles du Droit international, les gouvernements sont obligés de recourir à des formes convenues entre les différentes puissances, et qui constituent, en quelque sorte, la procédure du Droit des gens. Le diplomate serait donc l'avoué de sa nation. Le mot *diplomatie* vient du grec δυπλωμα. Le diplôme est un écrit en double: les conventions entre les États sont écrites en plusieurs originaux. La *diplomatique* est la connaissance des vieux diplômes. L'objet de la diplomatie est de pourvoir à la sûreté, à l'harmonie des nations, de prévenir les ruptures par des explications satisfaisantes et de terminer promptement les guerres par des interventions amicales; enfin, de faciliter les rapports des peuples en entretenant parmi eux des sentiments de fraternité. La justice et la bonne foi doivent toujours en être la base et si, parfois, l'adresse est permise, c'est pour écarter les occasions de rupture entre les nations que la jalousie, l'ambition et l'intérêt tendent sans cesse à diviser. Pendant longtemps le latin a été la langue de la diplomatie, mais depuis Louis XIV l'usage du français s'est généralisé dans le langage politique des cours. Le *protocole* est la formule des actes des diplomates; c'est aussi le procès-verbal dressé par le secrétaire d'un congrès, et qui reste dans les archives du lieu où le traité a été conclu: c'est dans ce sens que l'on dit que le *protocole* du traité de Paris a été recueilli dans les archives du ministère des affaires étrangères de France. Enfin l'on entend par ce mot l'ensemble des formalités, l'étiquette, le cérémonial.

Le cérémonial. — Les questions de cérémonial ne sont

pas secondaires. L'observation des règles de l'étiquette constitue la politesse internationale, qui contribue à faciliter les relations de peuple à peuple. Il en est des nations comme des particuliers. La dignité des États et celle des individus exigent que, dans le commerce de la vie, aucune atteinte ne soit portée aux égards qui lui sont dus, sans une prompte réparation. Manquer à l'observation du cérémonial étranger, c'est donc s'exposer à troubler la paix parmi les peuples. Les nations étant destinées à avoir besoin les unes des autres, c'est une obligation élémentaire pour elles de se respecter réciproquement.

Cette mutualité d'égards découle de l'égalité parfaite qui existe entre les États, au point de vue du respect de leurs droits. C'est ainsi que les plus grands monarques doivent reconnaître dans les chefs des plus petits peuples le caractère éminent de représentants d'une nation ; c'est ainsi que les États, quelque puissants qu'ils soient, ne sont pas fondés à exiger de leurs voisins des démonstrations spéciales d'honneur et de préférences, qui ne seraient pas convenues par des traités. L'indépendance des nations leur donne le droit de reconnaître purement et simplement, ou sous condition, ou même de refuser de reconnaître les titres que chaque peuple peut juger à propos d'attribuer à son chef, la forme qu'il est libre d'imprimer à son gouvernement. Frédéric de Prusse ayant pris la qualification de roi, ce titre ne fut reconnu qu'en 1701 par l'Angleterre, les Pays-Bas, la Suisse et le Portugal ; en 1713, par la France et l'Espagne ; en 1723, par la Suède ; en 1764, par la Pologne ; en 1787, par le pape. Le titre d'empereur des Français, adopté par Napoléon Ier en 1804, fut reconnu par l'Europe entière, à l'exception de la Grande-Bretagne. Mais l'intérêt de la paix universelle, qui est celui de l'humanité, demande aux nations d'user de quelque complaisance à cet égard, dans les limites de ce qui ne compromettrait pas leur avenir. Il est certain, d'un autre côté, qu'un État ne saurait s'attribuer la préséance, naturellement et de droit.

La préséance. — La *préséance* est la primauté de rang ; c'est le droit d'occuper la première place, c'est-à-dire celle qui,

entre plusieurs, est censée la plus honorable. Les questions de préséance se présentent ordinairement dans les entrevues personnelles des chefs des nations ou des ministres qui les représentent, dans les visites solennelles, dans les occasions des cérémonies, dans les actes publics de tout genre, et surtout dans le corps et dans la signature des traités internationaux. On entend par le *cérémonial étranger*, l'ensemble des règles relatives à la dignité, au rang et aux autres marques honorifiques des États, de leurs chefs et de leurs représentants. L'observation des préséances repose, en général, sur les traités. Les puissances qui se sont engagées par cette voie sont désormais obligées et ne pourraient s'écarter du traité, sans injure. A défaut de conventions on doit se conformer pour le cérémonial à ce qui est établi par un usage généralement reçu. C'est ainsi que le désir de conserver la bonne harmonie internationale, d'établir des liens d'amitié avec les nations voisines et d'obtenir de ces nations les mêmes complaisances, a fait reconnaître des règles de cérémonial qui ne reposent, en général, que sur un simple usage, mais que les États civilisés observent cependant plus scrupuleusement qu'ils n'ont quelquefois observé les traités les plus solennels. Quelles doivent être les bases des préséances ? On a proposé l'ancienneté de l'indépendance des États, ou de la conversion à la religion chrétienne, ou de la dynastie. Mais, d'une part, la connaissance la plus élémentaire de l'histoire nous apprend qu'il n'est pas un peuple qui n'ait passé plusieurs fois par l'alternative de la liberté, de l'assujettissement et de la conquête; le Droit international, d'autre part, comme le Droit public, comme le Droit privé, est tout à fait distinct des considérations religieuses. Quant à l'ancienneté de la famille régnante, elle ne saurait être considérée que pour régler le rang entre les gouvernements monarchiques ; encore soulèverait-elle des questions de généalogie souvent très-embarrassantes ; les républiques enfin échapperaient à ce moyen de classement. La forme des gouvernements ne devrait pas avoir plus d'influence pour régler les préséances, la dignité d'un État ne dépendant pas de ce qu'il est gouverné par un seul ou par plu-

sieurs. La circonstance accidentelle qu'à l'époque où notre cérémonial commençait à se former, les États les plus puissants de l'Europe avaient pour chefs des rois ou des empereurs, jointe à l'importance que la religion attachait au sacre des rois, ont contribué à faire considérer la dignité impériale et royale comme la plus éminente des dignités séculières. Pendant longtemps on a considéré l'empereur d'Allemagne comme ayant le premier rang dans la chrétienté. Les partages faits dans la maison de Charlemagne ayant donné l'empire à l'aîné, le cadet qui eut le royaume de France dut lui céder le pas. Ses successeurs suivirent ce qu'ils trouvèrent établi et furent imités par les autres rois de l'Europe. Les papes, en qualité de vicaires de Jésus-Christ, ont prétendu autrefois qu'il leur appartenait exclusivement de nommer les rois. La Renaissance a fait justice de cette chimère. Si les rois s'attribuent une supériorité de rang sur les républiques, c'est parce qu'ils sont supérieurs en forces et en nombre ; la république romaine ne se servait des rois que pour orner ses chars de triomphe. Les différentes qualifications dont peuvent se parer les chefs des gouvernements, quelque respectables qu'elles soient, ne sont que des désignations conventionnelles ; la véritable dignité ne réside que dans le corps de l'État, et non dans la personne de ses chefs. Un chef de nation n'a de majesté que parce qu'il représente un peuple. Faut-il enfin fixer le rang des puissances d'après la population des États ? Nous n'hésitons pas à repousser cette opinion comme entachée de matérialisme. Suivant nous, la préséance doit appartenir à la nation la plus civilisée, et la nation la plus civilisée est celle qui est la plus éclairée, la plus généreuse et la plus riche en libérales institutions. Dans la pratique, il est d'usage que les princes d'une égale dignité nominale accordent chez eux le pas à celui d'entre eux qui vient les visiter. La préséance appartient dans les congrès de paix au représentant de l'État médiateur, et, lorsqu'il s'agit de signer des actes publics, les diplomates ont la coutume d'alterner afin de prévenir les disputes de préséance.

Les ministres publics. — Il est nécessaire que les gou-

vernements traitent et communiquent ensemble pour le bien de leurs affaires, pour éviter de se nuire réciproquement, et pour terminer leurs différends. Mais comme il serait difficile de résoudre les questions importantes par une simple correspondance, et comme les entrevues personnelles des chefs de gouvernement entraîneraient des lenteurs et des dépenses, l'usage s'est introduit de communiquer par l'entremise de délégués chargés d'instructions et munis de pleins pouvoirs : ce sont les *ministres*.

Le mot *ministre*, dans sa plus grande généralité, désigne toute personne chargée des affaires publiques. Dans un sens moins large, on l'emploie pour désigner les hauts fonctionnaires placés par le gouvernement à la tête d'un département d'affaires d'État. Enfin, dans le langage du Droit des gens, le *ministre* est l'agent diplomatique qu'un gouvernement envoie auprès d'un État étranger, ou à un congrès, pour y traiter des affaires publiques, et qui, muni de lettres de créance ou de pleins pouvoirs, jouit des priviléges que le Droit des gens accorde au caractère public dont il est revêtu. Le Droit des gens positif des États de l'Europe a introduit plusieurs classes de ministres, distingués par la diversité du grade de leur représentation et du cérémonial dont ils jouissent. Ce sont les ambassadeurs, légats ou nonces, les ministres accrédités auprès des souverains et les chargés d'affaires accrédités auprès des ministres des affaires étrangères (règlement de Vienne, du 19 mai 1815). On a admis également une quatrième classe de ministres, qui se place immédiatement après celle des ambassadeurs : les ministres plénipotentiaires. Mais ces différentes distinctions sont de récente origine dans le Droit des gens. L'on ne connaissait autrefois qu'un seul ordre de ministres, les ambassadeurs ; et même, dans l'antiquité, les missions n'étaient pas permanentes, mais transitoires, et avaient toujours un objet déterminé. Ce n'est qu'au XV^e^, et surtout au XVI^e^ siècle, lorsque la vanité des cours et des ministres rendit plus difficile sur le cérémonial, et étendit la représentation du ministre jusqu'à la dignité du souverain, qu'on imagina, pour éviter les difficultés, l'embarras et

la dépense, d'employer en certaines occasions des ministres d'un ordre moins relevé. La plupart des publicistes font reposer la distinction entre les ministres publics sur le caractère représentatif. Les agents diplomatiques de la première classe auraient seuls ce caractère par excellence ; ils représenteraient le chef de leur gouvernement quant à sa personne et à sa dignité. Les ministres des autres ordres ne le représenteraient que relativement aux affaires pour lesquelles ils seraient porteurs de pouvoirs. Mais ce n'est là qu'une illusion, dont le progrès des temps a fait justice. Ambassadeur, envoyé, chargé d'affaires ou résident, un agent diplomatique ne représente que les intérêts de sa nation. La vraie base de la différence entre les ministres publics consiste dans la diversité des mandats. Parmi ces agents, les uns sont accrédités par le chef de leur gouvernement, auprès du chef du gouvernement étranger, et autorisés à traiter directement et immédiatement avec lui ; les autres ne sont accrédités que par le ministre des affaires étrangères de leur pays, auprès du ministre de l'autre nation. Pinheiro-Ferreira prouve même que cette distinction est purement illusoire dans les gouvernements constitutionnels et républicains. « Nous aimons à croire, dit-il, que les lumières du siècle feront enfin disparaître des cadres diplomatiques ces agents qui, n'ayant aucun but réel qui les distingue des deux autres ordres, ne sauraient que contribuer à entretenir les idées d'une fausse aristocratie, aussi incompatible avec l'économie d'une sage administration qu'avec les principes de tout gouvernement représentatif. »

Tout État souverain a le droit d'envoyer et de recevoir des ministres. L'en empêcher serait lui faire injure, l'attaquer dans l'un de ses droits les plus précieux, et, par conséquent, porter atteinte au Droit des gens. Il appartient également à tout État souverain de fixer les conditions d'admission des agents diplomatiques étrangers, et de déterminer les droits et prérogatives qu'il leur accordera. Quant aux États dépendants ou mi-souverains, c'est-à-dire ceux qui n'exercent pas la souveraineté par eux-mêmes, quoique étant régis par une constitution distincte

et propre, et pourvus d'une administration intérieure spéciale, comme les cantons de la Confédération suisse, ils ne peuvent, à moins de clause spéciale dans la loi fondamentale qui les régit, accréditer des agents diplomatiques.

On donne le nom de *lettre de créance* au titre, à l'acte qui autorise et constitue le ministre dans son caractère auprès du gouvernement étranger. C'est une espèce de plein pouvoir général qui, d'ailleurs, n'autorise l'agent à aucune négociation particulière. La lettre de créance est donnée suivant les formes usitées dans les chancelleries ; elle énonce le but général de la mission, le nom et la qualité du ministre ; elle est remise dans une audience publique ou privée, selon l'usage du pays et le caractère officiel de celui qui en est porteur. Les agents inférieurs n'ont pas besoin d'en être munis ; le ministre des affaires étrangères les accrédite directement auprès de son collègue à l'étranger. Indépendamment de la lettre de créance, le ministre public doit être nanti d'un plein pouvoir, qui doit être spécial lorsqu'il s'agit d'une négociation déterminée. Ce titre indiquant l'objet et les limites du mandat de l'agent, constitue seul la base de la validité de ses actes.

Les *instructions* sont les mandements secrets du gouvernement qui accrédite, les ordres auxquels le ministre devra se conformer. Elles peuvent être générales et indiquer l'ensemble de la conduite à tenir envers le gouvernement étranger, ou particulières, et n'être relatives qu'à l'objet spécial de la mission. Toutes les dépêches que le ministre public recevra de son gouvernement seront, d'ailleurs, autant d'instructions ultérieures qui, suivant les circonstances, pourront être ostensibles ou secrètes. L'agent diplomatique sera juge des confidences qu'il croira devoir faire en l'absence de tout ordre positif. Les correspondances secrètes se font quelquefois en chiffres.

Indépendamment des intérêts politiques de leur nation, qu'ils sont chargés de représenter et de défendre au nom de leur gouvernement, les ministres publics doivent étendre sur leurs concitoyens la protection de l'autorité dont ils relèvent, leur faire rendre justice par les tribunaux du pays, et réclamer,

s'il est besoin, l'intervention du pouvoir auprès duquel ils sont accrédités. Ils ont, de plus, un caractère public généralement avoué dans tous les tribunaux de l'Europe pour légaliser les actes, donner des certificats et des attestations. L'agent diplomatique est en pays étranger le magistrat de sa nation, dont les actes et la signature ont foi et créance.

Priviléges des ministres publics. — La personne des ministres publics est inviolable ; ils sont indépendants de l'autorité de l'État où ils résident ; ils ne sont justiciables ni des tribunaux civils, ni des tribunaux criminels; ils sont exempts des impôts personnels.

Les ministres publics sont placés sous la sauvegarde du Droit des gens. Ils sont, a dit Montesquieu, la parole du prince qui les envoie, et cette parole est sacrée. Quiconque fait violence à un ambassadeur ou tout autre agent diplomatique, ne fait pas seulement injure à l'État que ce ministre représente : il blesse la sûreté commune et le salut des nations ; il se rend coupable d'un crime atroce envers tous les peuples. Les puissances de l'Europe reconnaissent unanimement l'inviolabilité des ministres publics, quel que soit leur rang, et la leur accordent dès l'instant où ils touchent le territoire de l'État prévenu de leur mission, jusqu'au moment où ils le quittent, encore même que le caractère du ministre ne se développe dans toute son étendue que lorsqu'il a été reconnu et admis par le gouvernement auprès duquel il est accrédité. L'usage universel des nations attribue, de plus, aux agents diplomatiques une entière indépendance de la juridiction et de l'autorité de l'État où ils résident. Il importe qu'ils ne puissent être distraits de leurs fonctions par aucune chicane, qu'ils n'aient pas de piéges à redouter, qu'ils n'aient rien à espérer ni à craindre du gouvernement qui les reçoit. On les considère donc comme s'ils n'avaient pas quitté le territoire de leur pays. C'est ce qu'on désigne par le mot *exterritorialité*. Cependant cette indépendance du ministre étranger ne doit pas être convertie en licence ; elle ne le dispense pas de se conformer, dans ses actes extérieurs, aux usages et aux lois du pays où il se trouve, dans tout ce qui est étranger à l'objet de

son caractère et de sa mission. La même observation doit être faite à l'égard des personnes et des choses auxquelles s'étend l'inviolabilité de l'agent diplomatique. La famille, la suite, la demeure, les équipages, les effets des ministres publics sont inviolables comme lui. Les papiers de sa mission ont trop d'importance pour que le gouvernement auprès duquel il est accrédité puisse, n'importe sous quel prétexte, avoir l'occasion de s'en emparer. Il est donc généralement admis que l'hôtel et les équipages du ministre doivent être exempts des perquisitions de la police et de la douane. Mais si l'agent diplomatique se retranchait derrière son inviolabilité pour soustraire un criminel à la vindicte des lois, ou pour favoriser la contrebande, le gouvernement de l'État ainsi bravé serait autorisé à prendre les mesures nécessaires pour concilier le respect dû au caractère du ministre avec l'observation de la loi. Le préjugé de l'asile n'existe plus, dans notre Droit public, au profit de l'hôtel de l'ambassade. Dans le cas de présomption grave, la demeure de l'ambassadeur et ses équipages pourraient donc être l'objet d'une perquisition prudente, le ministre ayant été préalablement invité à serrer ses papiers et ses archives. L'incompétence des tribunaux civils et criminels est absolue à l'égard des agents diplomatiques, des gens attachés à leur mission, et s'étend même à leurs biens meubles. Il n'y a d'exception, en matière civile, que pour les actions concernant les propriétés immobilières et même mobilières appartenant au ministre, mais étrangères à sa qualité de représentant un gouvernement étranger. Quant à l'exemption des impôts personnels directs, elle naît de l'indépendance des ministres publics et de leur suite ; mais ils doivent payer l'impôt foncier pour les immeubles dont ils peuvent être propriétaires à tout autre titre qu'au titre diplomatique, et, sauf le cas de dispense spéciale, ils sont soumis aux impositions indirectes.

Fin des missions diplomatiques. — Les missions diplomatiques prennent fin par l'extinction des lettres de créance ou des pouvoirs, par le rappel, par l'éloignement volontaire ou forcé et par la mort du ministre. Si les fonctions de l'agent ne

sont que suspendues, cette interruption ne lui enlève pas les prérogatives attachées à son caractère public. Que si, au contraire, la mission est complétement terminée, le ministre a le droit de se retirer librement, même dans le cas d'hostilités ou de mésintelligence, et de rentrer, dans un délai convenable, lui, sa suite et ses effets, sur son propre territoire.

Les consuls. — Les *consuls* sont des agents chargés de représenter en pays étranger les intérêts commerciaux de leur nation. Les consulats ont été institués pour protéger le commerce et la navigation des nationaux auprès des autorités étrangères, pour exercer la police et la justice sur ces nationaux, et pour fournir au gouvernement les documents qui doivent le mettre à même d'assurer la prospérité du commerce extérieur. Les consuls doivent donc protéger et assister les marchands et les marins de leur nation, veiller à l'observation des traités de commerce, et rendre compte à leur gouvernement de ce qui concerne l'état et l'intérêt du commerce national par rapport au pays de leur consulat. L'institution de cette magistrature est fort ancienne. De très-bonne heure des juges particuliers avaient été établis en Italie et en Espagne, pour les affaires du commerce et de la navigation. En 1190, Guy, roi de Jérusalem, permettait aux commerçants de Marseille d'établir des consuls dans ses États, avec pouvoir d'y juger tous les différends qui naîtraient entre eux et les étrangers, à l'exception du vol, de l'homicide, de la trahison, de la fausse monnaie et du rapt. Dès le XIII^e^ siècle, quelques États de l'Europe commencèrent à se faire accorder le droit d'envoyer des consuls. Cet usage devint général au XVI^e^ siècle. Les postes consulaires de la France se divisent en consulats généraux et en consulats de première et de deuxième classes. Le consul général surveille et dirige, dans les limites de ses instructions, les consuls établis dans l'arrondissement dont il est le chef. Le corps des consuls se compose encore de vice-consuls et d'élèves consuls. Il est interdit aux membres du corps consulaire de faire aucun commerce, soit directement, soit indirectement, sous peine d'être révoqués.

D'après l'usage général des nations, les consuls sont autorisés à délivrer des passe-ports à leurs nationaux, à légaliser les actes dressés par les fonctionnaires publics de leur arrondissement, à remplir les fonctions d'officiers de l'état civil. Ils servent d'arbitres pour les difficultés qui s'élèvent entre les sujets de leur nation, et entre ces derniers et les habitants du pays. Dans leurs rapports avec la marine commerciale, ils exercent la police sur les navires de commerce de leur pays, dans tous les ports de leur juridiction ; mais ils doivent respecter les droits des autorités locales qui ont la police du port. Ils sont chargés de surveiller l'emploi légal et régulier du pavillon de leur État et de dénoncer les abus qui pourraient exister à cet égard. Ils doivent assurer par tous les moyens possibles l'exécution des lois qui prohibent le commerce des esclaves, lorsqu'ils appartiennent à un pays assez civilisé pour avoir interdit ce commerce immoral. Ils ont mission d'intercéder en faveur de leurs nationaux arrêtés par les autorités locales, et de faire les démarches nécessaires pour qu'ils soient traités avec humanité, défendus, et jugés avec impartialité. Leurs droits à cet égard peuvent être plus ou moins étendus par les traités. Dans leurs rapports avec la marine militaire, ils peuvent intervenir auprès des autorités locales pour faire poursuivre et arrêter les déserteurs des navires de guerre ; et, dans les circonstances où il y aurait danger pour la sûreté des personnes ou la conservation des biens de leurs nationaux, ils ont le droit de faire appel aux forces navales qui se trouveraient dans le port, ou peu éloignées.

Les consuls sont les représentants du commerce de leur nation ; ils sont chargés par leur gouvernement de protéger à l'étranger non-seulement les intérêts des individus, mais souvent ceux de l'État lui-même. Il arrive, de plus, quelquefois, qu'en l'absence des agents diplomatiques ils sont appelés à traiter des questions du Droit des gens. Cependant ils ne jouissent pas de toutes les prérogatives qui sont attachées au caractère d'ambassadeurs et de ministres publics ; c'est ainsi qu'ils ne peuvent invoquer les priviléges de l'exterritorialité, et que, pour leurs affaires privées, ils sont justiciables des tribu-

naux ordinaires du lieu de leur résidence, à moins qu'ils n'aient reçu de leur gouvernement une mission diplomatique spéciale. Comme les ambassadeurs et les ministres publics, les consuls ont besoin d'être agréés par le gouvernement auprès duquel ils doivent exercer leurs importantes fonctions.

Droit des gens privé. — LES ÉTRANGERS. — Le gouvernement ne doit pas seulement user de politesse dans ses relations officielles avec les autres puissances, et faire observer les égards qui lui sont dus, l'hospitalité lui fait encore une loi d'étendre sa protection sur les étrangers qui visitent son territoire. Ces hôtes sont ou des touristes qui voyagent pour leur instruction et leurs plaisirs, ou des individus qui sont appelés à l'étranger par leurs affaires, ou des immigrants qui viennent chercher une nouvelle patrie et se faire naturaliser, des émigrés, des bannis ou des réfugiés. Les *émigrés* sont ceux qui fuient un danger dont la cause est politique, mais qui ont l'intention de rentrer à main armée sur le territoire de leur pays. Les *bannis* sont des individus chassés de leur patrie par une condamnation judiciaire ou par un acte de l'autorité. Les *réfugiés* sont, en général, des partisans qui se dérobent par la fuite à une persécution politique imminente. Très-souvent aussi ce sont des criminels qui échappent à l'application des lois pénales de leur nation.

Dans les États européens l'entrée sur le territoire des différentes nations est libre, partout, à quiconque n'est pas ennemi de l'État. Cependant le droit exclusif que chaque nation a sur son territoire l'autoriserait à en fermer l'entrée aux étrangers, et, par conséquent, à n'accorder le passage ou le séjour qu'à ceux qui en auraient obtenu la permission spéciale. En France aucun étranger ne peut être admis sur le territoire français, s'il n'est muni d'un passe-port de l'autorité dont il dépend, visé par un agent diplomatique, ambassadeur, ministre ou consul de France. Cette liberté d'entrée, de passage et de séjour, que les nations civilisées accordent sous certaines conditions, est confirmée par un grand nombre de traités, et, à défaut de traités, elle repose sur un usage généralement reconnu. Quant au

passage de corps de troupes sur un territoire étranger, il est subordonné à une autorisation préalable. Il en est de même pour l'introduction des vaisseaux de guerre ; il faut une autorisation spéciale ou un traité, et dans les traités il est d'usage de déterminer le nombre des vaisseaux de guerre qui pourront entrer dans les ports, ou passer sous les canons des forts voisins sans avoir besoin d'être autorisés.

L'étranger est soumis aux lois de police et de sûreté du pays où il voyage, c'est-à-dire aux lois qui imposent des devoirs dans le but de protéger la tranquillité, la liberté, la propriété, la santé et la sûreté des citoyens en général. Il serait impossible de faire régner l'ordre dans un pays, si les étrangers pouvaient impunément le troubler. D'ailleurs, dès qu'ils sont admis sur le territoire, ils sont sous la protection des lois et du gouvernement du pays qui leur donne l'hospitalité ; ils leur doivent donc obéissance. La loi du pays doit être obéie par tous ceux qui sont placés ou qui viennent se ranger, même passagèrement, sous sa tutelle. C'est aussi cette loi qui doit régler les biens immobiliers dont les étrangers sont propriétaires hors de leur patrie. Une nation ne serait pas indépendante des autres, et n'aurait pas une souveraineté complète, si une portion quelconque de son territoire pouvait être soumise à la législation d'un gouvernement étranger. Les biens immeubles des étrangers sont soumis aux mêmes impôts que ceux des nationaux, et quant aux contributions qui pèsent sur la personne ou sur les meubles, elles ne sont généralement exigées des étrangers que lorsque leur présence prend le caractère d'un établissement permanent. S'il est juste de faire, dans ces limites, contribuer les étrangers, parce que les frais que nécessite le gouvernement doivent être supportés par ceux qui profitent des avantages de son établissement, rien ne justifierait la mesure qui imposerait plus fortement les étrangers que les nationaux. Les étrangers, enfin, doivent avoir le droit de succéder, de disposer et de recevoir de la même manière que les nationaux. Quant à leur état personnel, c'est-à-dire leur position dans la société et leur capacité de faire certains actes, il ne peut être régi que par la loi de

leur pays. Les lois personnelles s'attachent à la personne et la suivent partout où elle juge à propos de résider.

La confiance dans les contrats serait ébranlée et les relations d'affaires civiles ou commerciales deviendraient bien difficiles, si les nationaux étaient exposés à poursuivre judiciairement hors de leur pays l'exécution des obligations contractées vis-à-vis d'eux par des étrangers. Ils ne seront donc pas tenus de s'adresser aux juges du pays de leur débiteur, mais ils porteront leur action devant leurs tribunaux nationaux.

Le principe de l'indépendance des États s'oppose à ce qu'un gouvernement soit tenu d'exécuter une sentence prononcée dans un pays étranger sur les personnes ou sur les biens qui se trouvent dans les limites de ses frontières. L'exécution d'un jugement est, en effet, un acte de l'autorité publique. Cependant les relations de bonne amitié et des considérations d'utilité et de convenance réciproques, ont fait admettre des exceptions à la règle que les jugements ne peuvent recevoir leur exécution dans un État étranger. Ces exceptions ont été établies tantôt par des traités de nation à nation, tantôt par les lois d'un État qui consacrent le principe de la réciprocité, tantôt par le simple usage. Mais aucun État n'a consenti à souffrir que, dans son territoire, l'exécution du jugement étranger se fasse en vertu de la seule autorité du juge qui l'a rendu : partout l'État a réservé à ses propres juges le pouvoir d'ordonner cette exécution, après avoir examiné si ce jugement ne renferme pas une disposition contraire, soit à la souveraineté de la nation dans le territoire de laquelle l'exécution devra avoir lieu, soit aux intérêts de cette nation comme telle, soit enfin au droit public du même État. Quant aux actes qui, tels qu'une nomination de curateur d'un absent, d'un mineur émancipé ou d'une succession vacante, n'ont pas pour objet l'examen et la décision des causes litigieuses, ni l'exécution de ces décisions, mais qui portent sur des points n'offrant pas de contestation et n'exigent de la personne chargée de l'exercice de cette juridiction volontaire qu'une confirmation ou une attestation publique, comme ils sont d'une application bien plus fréquente dans les relations

entre les nations que ne le sont les décisions rendues par la juridiction contentieuse, leur autorité est généralement admise sans examen préalable.

Que les lois d'un État imposent plus ou moins de conditions à l'étranger qui demande la naturalisation ; qu'elles le soumettent à un stage plus ou moins long, suivant qu'il a rendu ou non des services à sa nouvelle patrie, et que pendant cet intervalle elles lui accordent plus ou moins de droits ; qu'elles se montrent indulgentes pour le national qui, ayant perdu sa qualité, sollicite sa réintégration, et favorables à l'enfant de ce national né fortuitement à l'étranger ; qu'elles subordonnent la jouissance des droits politiques, après la naturalisation acquise, à l'accomplissement de telles ou telles conditions, ce sont là des points abandonnés à la législation positive de chaque peuple, qui, suivant ses inspirations, ses intérêts ou ses besoins, peut accorder ou refuser le droit de cité. Il est néanmoins généralement admis que la naturalisation, et même une résidence prolongée, ont pour effet d'assimiler les étrangers aux nationaux et que, dans ce cas, ils sont traités comme les sujets de l'État sur le territoire duquel ils se sont établis. Mais une question intéressante est celle de savoir si un gouvernement peut entourer de restrictions la naturalisation de ses nationaux en pays étranger, et s'opposer à l'émigration. « Une » loi, dit Beccaria, qui tenterait d'ôter aux citoyens la liberté » de quitter leur pays, serait une loi vaine ; car, à moins que » des rochers inaccessibles ou des murs impraticables ne sépa- » rent ce pays de tous les autres, comment garder tous les » points de sa circonférence ? Comment garder les gardes eux- » mêmes ? » L'émigration dénote toujours un profond malaise au sein de la société où elle se manifeste. Pour que l'homme renonce à la patrie à laquelle il est naturellement attaché par les premières impressions de l'enfance, il faut généralement qu'il ne puisse développer ses facultés physiques et morales sur le sol natal. Le meilleur moyen de prévenir l'émigration, c'est d'aviser, par des institutions prudentes, à généraliser le bien-être des populations.

Les devoirs de l'hospitalité doivent se concilier avec les précautions que conseille la prudence vis-à-vis des réfugiés. Encore faut-il distinguer si ces individus sont ou non des réfugiés politiques. Il est certain que, sauf le cas de traité formel, les réfugiés politiques ne peuvent jamais être livrés au gouvernement qui les réclame. Ils sont sous la sauvegarde du Droit des gens. Cependant, suivant les cas, le gouvernement aurait le droit de les réunir dans une ville, et, s'ils devenaient dangereux pour l'ordre public, il pourrait les faire sortir du territoire. Cette mesure de rigueur serait, d'ailleurs, applicable aux étrangers non réfugiés qui troubleraient la sécurité des nationaux. C'est ainsi que l'autorité administrative a toujours le droit d'expulser du territoire les vagabonds étrangers.

L'*extradition* est l'acte par lequel un gouvernement livre à un autre gouvernement, qui le réclame pour le juger, un individu prévenu de crime ou de délit. Certains publicistes la considèrent comme obligatoire, en dehors de toute convention spéciale. D'autres soutiennent, au contraire, qu'une convention spéciale est nécessaire pour qu'un État soit tenu de consentir à l'extradition qui lui est demandée par un autre État. Il n'existe pas d'usage général parmi les nations, à ce sujet, constituant une obligation parfaite et ayant force de Droit international proprement dit. Le principe généralement admis est que, toute extradition étant subordonnée à des considérations de convenance et d'utilité réciproques, les gouvernements ne sont pas obligés à accorder l'extradition d'un délinquant, à moins qu'il n'existe entre les deux États des traités formels applicables à la matière. Dans l'usage des nations les extraditions s'accordent, ordinairement, même sans traité. Seulement on est moins facile à consentir l'extradition d'un citoyen ou sujet que celle d'un étranger, et les lois de plusieurs États défendent expressément l'extradition des regnicoles. Enfin, l'extradition n'a lieu qu'au préjudice des individus inculpés de crimes ou délits communs, c'est-à-dire d'infractions que les lois de tous les pays regardent comme punissables. Il est généralement admis par les gouvernements de l'Europe que l'extradition ne doit avoir lieu

ni pour délits politiques, ni pour des délits légers ou purement locaux.

L'observation de ces règles et de ces principes, sur lesquels repose l'harmonie des nations, crée pour le gouvernement représentant l'État, être collectif et indépendant, une série de droits et de devoirs qui sollicitent toute son activité, et exigent de sa part une prompte, intelligente et irrésistible action.

Relations des nations entre elles, en temps de guerre. — On a beaucoup écrit sur la guerre. Des publicistes en ont fait un moyen de civilisation ; des philosophes l'ont considérée comme un fléau. Les uns la préconisent comme étant un exercice utile pour entretenir le courage et prévenir la corruption des mœurs ; d'autres la reçoivent comme une conséquence nécessaire de la vie sociale. Quoi qu'il en soit, l'histoire des peuples semblerait ne justifier que trop l'amère théorie de De Maistre. « L'histoire prouve malheureusement, dit l'éloquent auteur des *Considérations sur la France*, que la guerre est l'état habituel du genre humain dans un certain sens, c'est-à-dire que le sang humain doit couler sans interruption sur le globe, ici ou là, et que la paix, pour chaque nation, n'est qu'un répit [1]. »

[1] De Maistre a récapitulé dans la sombre page qui suit tous les holocaustes humains offerts au démon de la guerre.

. . . . . .

« Le siècle qui finit commença, pour la France, par une guerre cruelle qui ne fut terminée qu'en 1714, par le traité de Rastadt. En 1719, la France déclara la guerre à l'Espagne. Le traité de Paris y mit fin en 1727. L'élection du roi de Pologne ralluma la guerre en 1733 ; la paix se fit en 1736. Quatre ans après, la guerre terrible de la succession autrichienne s'alluma et dura sans interruption jusqu'en 1748. Huit années de paix commençaient à cicatriser les plaies de huit années de guerre, lorsque l'ambition de l'Angleterre força la France à prendre les armes. La guerre de sept ans n'est que trop connue. Après quinze ans de repos, la révolution d'Amérique entraîna de nouveau la France dans une guerre dont toute la sagesse humaine ne pouvait prévoir les conséquences. On signe la paix en 1782 ; sept ans après la révolution commence ; elle dure encore, et peut-être que dans ce moment elle a coûté trois millions d'hommes à la France.

. . . . . .

« Marius extermine dans une bataille deux cent mille Cimbres et Teutons. Mithridate fait égorger quatre-vingt mille Romains ; Sylla lui tue quatre-vingt-

Un publiciste moderne a défini la guerre : *l'art de paralyser les forces de l'ennemi*. L'antiquité eût substitué au mot savant de *paralyser*, celui plus brutal de *détruire*. La destruction, tel était le principe de la guerre antique. Quand un peuple n'était pas le plus fort, il fallait qu'il mourût. Le christianisme a puissamment adouci ces rigueurs. « Que d'un côté l'on se mette devant les yeux, a dit Montesquieu, les massacres continuels des rois et des chefs grecs et romains, et, de l'autre, la destruction des peuples et des villes par ces mêmes chefs, Thimur et Gengiskan, qui ont dévasté l'Asie, et nous verrons que nous devons

dix mille hommes dans un combat livré en Béotie, où il en perd lui-même dix mille. Bientôt on voit les guerres civiles et les proscriptions. César, à lui seul, fait mourir un million d'hommes sur le champ de bataille (avant lui Alexandre avait eu ce funeste honneur) ; Auguste ferme un instant le temple de Janus, mais il l'ouvre pour des siècles en établissant un empire électif. Quelques bons princes laissent respirer l'État, mais la guerre ne cesse jamais ; et, sous l'empire du bon Titus, six cent mille hommes périssent au siége de Jérusalem. La destruction des hommes opérée par les armes des Romains est vraiment effrayante. Le Bas-Empire ne présente qu'une suite de massacres. A commencer par Constantin, quelles guerres et quelles batailles ! Licinius perd vingt mille hommes à Cibalis, trente-quatre mille à Andrinople et cent mille à Chrysopolis. Les nations du nord commencent à s'ébranler. Les Francs, les Goths, les Huns, les Lombards, les Alains, les Vandales, etc., attaquent l'empire et le déchirent successivement. Attila met l'Europe à feu et à sang. Les Français lui tuent plus de deux cent mille hommes près de Châlons, et les Goths, l'année suivante, lui font subir une perte encore plus considérable. En moins d'un siècle Rome est prise et saccagée trois fois ; et, dans une sédition qui s'élève à Constantinople, quarante mille personnes sont égorgées. Les Goths s'emparent de Milan et y tuent trois cent mille habitants. Totila fait massacrer tous les habitants de Tivoli et quatre-vingt-dix mille hommes au sac de Rome. Mahomet paraît ; le glaive et l'Alcoran parcourent les deux tiers du globe. Les Sarrasins courent de l'Euphrate au Guadalquivir. Ils détruisent de fond en comble l'immense ville de Syracuse ; ils perdent trente mille hommes près de Constantinople dans un seul combat naval, et Pélage leur en tue vingt mille dans une bataille de terre. Ces pertes n'étaient rien pour les Sarrasins ; mais le torrent rencontre le génie des Francs dans les plaines de Tours, où le fils du premier Pépin, au milieu de trois cent mille cadavres, attache à son nom l'épithète terrible qui le distingue encore. L'islamisme, porté en Espagne, y trouve un rival indomptable. Jamais peut-être on ne vit plus de gloire, plus de grandeur, plus de carnage. La lutte des chrétiens et des maures en Espagne est un combat de huit cents ans. Plusieurs expéditions et même plusieurs batailles y coûtent vingt, trente, quarante et jusqu'à quatre-vingt mille vies.

« Charlemagne monte sur le trône et combat pendant un demi-siècle. Chaque

au christianisme, dans la guerre, un certain Droit des gens que la nature humaine ne saurait assez reconnaître. C'est ce Droit des gens qui fait que, parmi nous, la victoire laisse aux peuples vaincus ces grandes choses : la vie, la liberté, les lois, les biens et toujours la religion, lorsqu'on ne s'aveugle pas soi-même. » Après le christianisme, l'invention de la poudre à canon, l'introduction d'armes nouvelles qui permettent de porter la mort à distance, les savantes complications de l'art militaire moderne, donnèrent à la guerre une physionomie moins barbare, et firent dès lors dépendre le succès des batailles, non pas du grand

année il décrète sur quelle partie de l'Europe il doit envoyer la mort. Présent partout et partout vainqueur, il écrase des nations de fer, comme César écrasait les hommes-femmes de l'Asie. Les Normands commencent cette longue suite de ravages et de cruautés qui nous font encore frémir. L'immense héritage de Charlemagne est déchiré; l'ambition le couvre de sang, et le nom des Francs disparaît à la bataille de Fontenay. L'Italie entière est saccagée par les Sarrasins, tandis que les Normands, les Danois et les Hongrois ravageaient la France, la Hollande, l'Angleterre, l'Allemagne et la Grèce. Les nations barbares s'établissent enfin et s'apprivoisent. Cette veine ne donne plus de sang; une autre s'ouvre à l'instant : les Croisades commencent. L'Europe entière se précipite sur l'Asie; on ne compte plus que par myriades le nombre des victimes. Gengis-Kan et ses fils subjuguent et ravagent le monde depuis la Chine jusqu'à la Bohême. Les Français, qui s'étaient croisés contre les Musulmans, se croisent contre les hérétiques : guerre cruelle des Albigeois. Bataille de Bouvines, où trente mille hommes perdent la vie. Cinq ans après, quatre-vingt mille Sarrasins périssent au siége de Damiette. Les Guelfes et les Gibelins commencent cette lutte qui devait si longtemps ensanglanter l'Italie. Le flambeau des guerres civiles s'allume en Angleterre. Vêpres siciliennes. Sous les règnes d'Édouard et de Philippe de Valois, la France et l'Angleterre se heurtent plus violemment que jamais et créent une nouvelle ère de carnage. Massacre des Juifs. Bataille de Poitiers. Bataille de Nicopolis. Le vainqueur tombe sous les coups de Tamerlan, qui répète Gengis-Kan. Le duc de Bourgogne fait assassiner le duc d'Orléans et commence la sanglante rivalité des deux familles. Bataille d'Azincourt. Les Hussites mettent à feu et à sang une grande partie de l'Allemagne. Mahomet II règne et combat trente ans. L'Angleterre, repoussée dans ses limites, se déchire de ses propres mains. Les maisons d'York et de Lancastre la baignent dans le sang. L'héritière de Bourgogne porte ses États dans la maison d'Autriche; et, dans ce contrat de mariage, il est écrit que les hommes s'égorgeront pendant trois siècles, de la Baltique à la Méditerranée. Découverte du Nouveau-Monde : c'est l'arrêt de mort de trois millions d'Indiens. Charles V et François Ier paraissent sur le théâtre du monde; chaque page de leur histoire est rouge de sang humain. Règne de Soliman : bataille de Mohatcz, siége de Vienne, siége de Malte, etc. Mais c'est de l'ombre d'un cloître que sort l'un des

nombre des combattants, mais de l'habileté du général. En présence de ces progrès réels les amis de l'humanité peuvent espérer que le triomphe d'idées plus avancées fera connaître un Droit des gens nouveau, et que les nations, mieux éclairées, trouveront un moyen bien plus civilisateur de se combattre : l'émulation dans les sciences et dans les arts libéraux, l'ambition de briller par l'industrie et par un commerce intelligent.

Le chancelier Bâcon disait : « Il est avantageux pour la grandeur d'une nation qu'elle soit presque toujours en armes, et quoiqu'il en coûte beaucoup pour avoir perpétuellement une armée sur pied, c'est cependant ce qui rend un État l'arbitre de ses voisins. » Un philosophe contemporain a même été plus loin encore. A ses yeux, la guerre est naturelle et sociale; quand elle est justement agressive, elle développe la civilisation du monde; c'est la *persuasion à main armée*. Déplorable abus de l'antithèse ! qui place à côté l'une de l'autre les idées les plus opposées : l'agression avec la justice, la persuasion qui demande l'intelligence et la liberté, avec la main armée, qui est le symbole du fanatisme brutal forgeant les fers de l'esclavage. Le chancelier et le philosophe se sont trompés sur les destinées de l'humanité. La guerre n'est jamais avantageuse; elle est encore moins naturelle et sociale. Un jour, des quakers demandaient à l'Assemblée constituante la faveur de vivre sous la protection de la légalité française, en se réservant pour eux le droit de ne jamais faire la guerre. Mirabeau leur répondit : « Si jamais je rencontre un quaker, je lui dirai : Mon frère, si tu as le droit d'être libre, tu as le droit d'empêcher qu'on ne te fasse esclave; puisque tu aimes ton semblable, ne le laisse pas égorger par la tyrannie, ce serait le tuer toi-même... » Ces quelques paroles résument les seules raisons justificatives de la guerre, qui n'est légitime que lorsqu'elle a pour but de repousser la force par la force, ou de contraindre une autre nation à

plus grands fléaux du genre humain. Luther parait; Calvin le suit : guerre des Paysans, guerre de Trente ans, guerre civile de France, massacre des Pays-Bas, massacre d'Irlande, massacre des Cévennes, journée de la Saint-Barthélemy; meurtre de Henri III, de Henri IV, de Marie Stuart et de Charles I^{er} : et, de nos jours, enfin, la révolution française, qui part de la même source. »

l'accomplissement de ses devoirs envers nous, quand elle se refuse à les accomplir de bon gré. Mais « qu'on ne parle pas de la gloire du prince, s'écrie Montesquieu, sa gloire serait son orgueil; c'est une passion et non pas un droit légitime... Le droit de la guerre dérive de la nécessité et du juste rigide...., et lorsque l'on se fondera sur des principes arbitraires de gloire, de bienséance, d'utilité, des flots de sang inonderont la terre. »

Montesquieu, ainsi que nous l'avons dit plus haut [1], a parfaitement déterminé les bornes du droit de faire la guerre, lorsqu'il a dit : « La vie des États est comme celles des hommes. Ceux-ci ont droit de tuer dans le cas de la défense naturelle; ceux-là ont le droit de faire la guerre pour leur propre conservation. » Si, comme on l'a souvent proposé, et comme l'avenir le donnera peut-être [2], les puissances civilisées convenaient d'établir un tribunal souverain du Droit des gens, dont les gouvernements et les peuples seraient les justiciables, et qui serait chargé, par un accord unanime des nations, sous la sauvegarde du Droit international, de juger entre les États, comme les tribunaux de chaque peuple jugent entre les particuliers, il n'y aurait plus besoin de guerres défensives. Quant aux guerres de conquête, elles seraient punies comme crimes contre la civilisation [3].

[1] Voir p. 36.

[2] La marche des progrès humains peut autoriser cette illusion : « Plus le monde se perfectionne, disait le prince Louis-Napoléon, plus les barrières qui divisent les hommes s'élargissent, plus il y a de pays que les mêmes intérêts tendent à réunir... Plus la civilisation a fait de progrès, et plus cette transformation s'est opérée sur une grande échelle. On se battait d'abord de porte à porte, de colline à colline; puis l'esprit de conquête et l'esprit de défense ont formé des villes, des provinces, des États, et un danger commun ayant réuni une grande partie de ces fractions territoriales, les nations se formèrent. Alors, l'intérêt national embrassant tous les intérêts locaux et provinciaux, on ne se battit plus que de peuple à peuple, et chaque peuple à son tour s'est promené triomphant sur le territoire de son voisin, lorsqu'il a eu un grand homme à sa tête et une grande cause derrière lui. La commune, la ville, la province, ont donc, l'une après l'autre, agrandi leur sphère sociale et reculé les limites du cercle au-delà duquel existe l'état de nature. Cette transformation s'est arrêtée à la frontière de chaque pays, et c'est encore la force, et non le droit, qui décide du sort des peuples... »

[3] Les guerres les plus heureuses n'amènent point la paix; elles amènent

La théorie de la guerre se compose de deux règles fondamentales : 1° la guerre doit consister à paralyser les forces de l'ennemi, c'est-à-dire à chercher à l'empêcher de nous nuire, soit en mettant le personnel de son armée hors de combat, soit en lui rendant inutiles ses munitions et ses bagages, et en le privant des moyens de toucher les contributions dont il doit s'alimenter; 2° les guerres ne se font pas de *nation à nation*, mais *de gouvernement à gouvernement*.

La rétorsion. — Les représailles. — Les publicistes donnent le nom de *rétorsion* aux mesures tendant à faire au gouvernement qui nous a porté préjudice un tort équivalant à celui qu'il nous a causé. L'exercice du droit de rétorsion suppose que les devoirs d'équité, d'humanité, de politesse internationale ont été blessés par une nation à l'égard des autres; il a pour objet d'engager, par la réciprocité, la nation offensante à changer de conduite. Il y a lieu à *représailles*, lorsqu'une nation a manqué à ses obligations positives, et qu'elle a blessé les droits acquis d'une autre nation. Les représailles sont généralement des voies de fait; elles consistent dans la saisie

des guerres nouvelles excitées par la défiance et les craintes qu'une ambition remuante fait naitre dans les esprits des voisins. De là cette inquiétude universelle répandue dans tous les gouvernements, qui les force de tenir en tout temps sur pied des armées formidables, également ruineuses pour tous les États, et dont l'effet est de rendre la paix même inutile aux nations.

Le vulgaire stupide a de tout temps admiré et révéré, comme des héros et des dieux, quelques brigands célèbres que l'histoire ne nous a fait connaître que par leurs affreux massacres. Quels droits peuvent avoir à l'estime des hommes tant de gladiateurs mémorables qui, comme les déluges, les volcans et les contagions, ne se sont illustrés que par leurs tristes ravages? Quelles idées sauvages de gloire, peuvent s'être formées des êtres assez extravagants pour nous vanter les hauts faits d'un Alexandre, d'un César, d'un Pompée? Pline nous apprend que le grand Pompée, après avoir triomphé de plusieurs peuples de l'Asie, bâtit de leurs dépouilles un temple à Minerve, à l'entrée duquel il fit mettre l'inscription suivante, bien digne d'être approuvée par des Romains : « Pompée le Grand, général, après avoir terminé une guerre de trente ans, après avoir défait, mis en fuite, tué et fait prisonniers deux millions cent quatre-vingt-trois mille hommes, après avoir coulé à fond ou pris huit cent-quarante-six vaisseaux, après avoir soumis mille cinq cent trente-huit villes et forteresses, après avoir subjugué tous les pays contenus entre la mer Rouge et le Palus-Méotide, s'acquitte justement de ce vœu à Minerve. » (D'HOLBACH).

d'objets destinés à servir de gage en attendant la satisfaction demandée ; mais elles peuvent aussi se manifester par la réciprocité dans la violation des obligations contractées. Bien que les actes de rétorsion et de représailles ne soient pas la guerre, et qu'il soit possible d'en user en restant en paix avec le gouvernement contre lequel on les emploie, ils ont cependant un caractère d'hostilité qui doit être limité par les deux règles fondamentales précédentes. C'est ainsi que, malgré l'opinion de certains publicistes qui reconnaissent le droit de saisir les biens et même de détenir la personne des nationaux du pays exposé à la rétorsion ou aux représailles, le principe que les guerres ne se font pas de nation à nation, mais de gouvernement à gouvernement, conduit à des résultats tout opposés. A la faveur de cette règle humanitaire, ces voies rigoureuses ne peuvent plus s'exercer que sur ce qui constitue les moyens de force à la disposition des gouvernements, et, dès l'instant où elles porteraient atteinte aux intérêts du commerce, aux fortunes privées, elles cesseraient d'être avouées par la justice universelle et par le vrai Droit des gens, qui en est l'application aux intérêts réciproques des nations [1].

[1] De nos jours, le premier moyen d'assurer la victoire est de prévenir l'ennemi dans la mise en œuvre de forces nouvelles ou d'engins inusités. Le général qui disposera de canons rayés avant son adversaire, n'éprouvera pas de difficulté à se mesurer avec lui sur un champ de bataille que ce dernier aura étudié d'avance. Le pays qui le premier construira des navires cuirassés, défiera les vaisseaux de bois du monde entier. L'infanterie qu'un nouveau fusil mettra en mesure de décimer de feux redoublés l'ennemi qu'elle a devant elle, avant qu'il puisse recharger ses armes ou attaquer à la baïonnette, ne connaîtra pas d'obstacle et enlèvera la victoire au pas de charge. Prévenir l'ennemi, c'est donc le point essentiel. Aujourd'hui, ni l'adresse, ni le courage, ni l'expérience, ni la supériorité numérique ne peuvent rien contre cette autre supériorité brutale, écrasante due à l'emploi d'un nouveau mécanisme, ou d'une découverte chimique ou métallurgique particulière, à l'application, en un mot, d'une nouvelle force créée par la science et l'industrie alliées. Mais le point essentiel n'est pas autant d'introduire ces réformes dans son matériel de guerre, que de devancer ses rivaux, et de détruire ainsi à son profit l'équilibre si prompt à s'établir entre les armements des grandes puissances. L'important n'est donc pas de découvrir, mais d'appliquer vite, pour être non pas aussi avancé, mais plus avancé que ses concurrents. L'enseignement qui résulte des dernières guerres d'Italie, d'Amérique et d'Allemagne prouve la nécessité, dans l'art de la guerre moderne, d'innover sans cesse. « Un jour vien-

Ce qui est vrai pour les actes antérieurs à la guerre, l'est à plus forte raison pour l'exercice des hostilités. L'objet de la guerre étant de mettre l'ennemi hors d'état de nuire, il s'en suit que tous les individus que le gouvernement ennemi n'emploie pas effectivement pour nous faire la guerre ne sont pas compris dans le nombre de ceux contre lesquels il faut réagir. Rien de ce qui n'est ni munitions, ni bagages, ni, en un mot, moyens appartenant au gouvernement ennemi, et exclusivement destiné par lui à nous nuire, ne saurait, non plus, être par nous saisi, d'après le principe d'une bonne guerre. Quant aux membres de la nation opposée, comme ils ne sont responsables en aucune façon d'un mal qu'il ne leur est pas donné de connaître, et encore moins d'empêcher, ils ne sauraient être punis des méfaits de leur gouvernement.

Ces principes sont ceux de la justice universelle; ils sont aussi ceux de l'intérêt bien entendu. Rompre toute relation commerciale avec la nation considérée comme ennemie, c'est appauvrir son propre commerce et le priver des produits étrangers qui enrichiraient ses marchés. Singulière théorie, qui tend à diminuer les ressources d'une nation, au moment où elle en a le plus de besoin [1]! Que si malgré ces prohibitions inintelligentes, le commerce avec l'ennemi continue d'une manière interlope, ces opérations clandestines ont le résultat inévitable d'augmenter outre mesure les frais d'acquisition des marchandises ennemies, au plus grand avantage des nations neutres qui se chargent du courtage et de la commission.

Déclaration de la guerre. — Il faut distinguer, dans

dra peut-être, dit M. Louis Grégoire, dans un excellent article de la *Revue des Deux-Mondes* (1er septembre 1866), où, par suite de l'immixtion progressive, dans la guerre, de la science et de l'industrie réunies, l'on verra opposer les unes aux autres, non plus des armées, mais des inventions. Un jour viendra certainement où cette maladie, dont il est difficile de prédire la disparition, sera traitée assez rapidement, réduite à une durée assez insignifiante pour n'être plus considérée dans la vie des peuples que comme un accident passager, sans influence appréciable sur leur santé, rendue de plus en plus florissante par le travail de la paix et de la civilisation. »

[1] C'est pourtant l'erreur coupable dans laquelle vient de tomber le gouvernement ottoman vis-à-vis de la Grèce.

le droit de faire la guerre, deux choses que les publicistes ont généralement confondues : la *décision* et la *déclaration*. Décider la guerre, c'est se déterminer à l'entreprendre. Une semblable détermination créant pour les citoyens de dangereux devoirs, et mettant à leur charge un impôt d'argent et de sang, doit appartenir au pouvoir législatif. Sous les gouvernements absolus, c'est le chef de l'État qui décide la guerre, parce que, constitué maître de disposer de la fortune et de la vie de ses sujets, il réunit dans ses mains les puissances législative et exécutive ; mais dans les pays où la forme du gouvernement admet la séparation des deux pouvoirs, le pouvoir législatif étant confié à des mandataires du peuple, le droit de décider la guerre est exercé par la nation. Quant à la déclaration de la guerre, ce n'est que la mise à exécution de la décision ; par conséquent elle appartient au chef du pouvoir exécutif, comme faisant partie des attributions de ce pouvoir. Autrefois la guerre n'était légitime qu'autant qu'elle avait été solennellement déclarée. Jusqu'au XVII^e^ siècle la déclaration se faisait par des hérauts d'armes. Cet usage a disparu ; cependant la publication de la guerre se fait encore ordinairement, en Angleterre, avec quelque solennité. Dans la pratique contemporaine la guerre se déclare par la publication de manifestes et d'exposés de motifs, communiqués ensuite aux différentes cours étrangères. Mais cette manière de procéder n'est pas d'une nécessité rigoureuse. La publication des manifestes a pour objet d'avertir les nationaux, et la communication des exposés de motifs, de rendre les autres puissances juges de la justice des raisons qui déterminent à faire la guerre, en appelant leur attention sur les dangers que l'on veut prévenir. Utile sous les gouvernements monarchiques absolus, où la guerre n'est discutée que dans les conseils secrets du monarque, la publication des manifestes est avantageusement remplacée, dans les pays gouvernés libéralement, par la publicité qui accompagne, d'ordinaire, les actes du gouvernement.

La déclaration de la guerre est généralement suivie de l'*embargo* et des lettres *avocatoires*, *déhortatoires* et *inhibitoires*.

L'*embargo* est la défense faite aux vaisseaux marchands de sortir des ports ou d'y entrer, du moins pendant un certain temps. Mettre un *embargo*, c'est fermer les ports. Cette fermeture, qui retient captifs les vaisseaux de commerce de la puissance ennemie, ou qui les empêche de continuer leurs relations commerciales, est la conséquence naturelle de la théorie erronée suivant laquelle les guerres se feraient de nation à nation. Cependant la pratique des États européens a modifié déjà les résultats iniques de l'embargo. Il est, en effet, généralement stipulé dans les traités de commerce, que les navires de l'ennemi qui se trouveront dans les États belligérants à l'époque de la rupture, et ceux-même qui entreront ensuite dans les ports ennemis, tant que la rupture n'aura pas été connue dans le port quitté en dernier lieu, ne seront pas immédiatement assujettis à l'embargo, mais qu'on accordera à leur propriétaire un espace de temps déterminé pour vendre leurs marchandises, ou les exporter en liberté, munies de lettres de sauvegarde.

Les lettres *avocatoires* sont les déclarations par lesquelles le gouvernement rappelle ceux de ses sujets qui séjournent chez l'ennemi. Légitimes lorsque l'État rappelle ses agents, parce que, liés vis-à-vis de lui, ils lui doivent leurs services, les lettres avocatoires, lorsqu'elles s'adressent aux particuliers, portent atteinte à la faculté qui appartient à tout individu de résider partout où il jugera à propos, et aussi longtemps qu'il ne nuira aux droits de personne. Par les lettres *déhortatoires*, le gouvernement défend, sous des peines sévères, de demeurer ou d'entrer au service de l'ennemi. Enfin les lettres *inhibitoires* ont pour objet de prohiber le commerce et la correspondance avec l'ennemi, l'exportation des marchandises du cru ou des manufactures de l'État avec lequel on est en guerre, et l'assurance pour le compte de l'ennemi. Quelle doit être la limite de la sanction de ces défenses? Certains gouvernements prononcent la confiscation des biens et, parfois, des peines infamantes : illogique sévérité, qui punit les enfants de la faute de leur père, et s'expose à ne pas être ratifiée par l'opinion publique! La perte de la nationalité doit être la peine naturelle de l'agent

qui ne répond pas à l'appel de sa patrie. Quant aux particuliers, libres de tout service vis-à-vis de leur gouvernement, les astreindre à prendre parti dans la querelle serait paralyser leur indépendance. Indifférents, qu'ils restent libres, quitte à perdre leur patrie s'ils méconnaissaient la réserve que leur commande leur qualité de nationaux.

La bataille. — Enfin les deux armées sont en présence. Il faut supposer que ce sont des armées, parce que la guerre ne doit se faire que par les troupes appelées par l'État à son service, ou par des compagnies franches dont le gouvernement a autorisé le rassemblement, sous peine, pour les individus qui se livreraient isolément à des actes d'hostilité, d'être traités comme des brigands ou des pirates. Il n'y a d'exception qu'en faveur des habitants d'un pays envahi, pour lesquels la défense est le plus sacré des devoirs. Quels droits donnera la bataille? Souvenons-nous que la guerre est l'art de paralyser les forces de l'ennemi. La légitime défense autorise le meurtre de l'ennemi armé qui se dispose à nous arracher la vie. Mais là expire le droit de donner la mort. Celui qui ne fait pas quartier à son ennemi devenu prisonnier cesse d'être soldat : il n'est plus qu'un assassin. Des publicistes se sont demandé s'il est permis d'infliger des traitements rigoureux aux prisonniers, par représailles. Singulière question ! comme si l'infamie de ceux que nous combattons nous autorisait à nous rendre nous-mêmes infâmes ! Cependant la guerre a des nécessités cruelles. Le nombre des prisonniers peut rendre la retraite impossible et placer le général dans l'alternative ou de compromettre le salut de ses troupes, ou de s'alléger d'un fardeau dangereux. Rendre les prisonniers à la liberté, il ne le peut : ce serait augmenter d'autant les forces de l'ennemi. Le général prend alors une résolution terrible, et le Droit des gens doit l'absoudre, parce qu'il n'est pas permis d'être généreux aux dépens de son pays.

Les puissances civilisées de l'Europe reconnaissent comme contraire aux lois de la guerre l'usage du poison et de l'assassinat. Les clauses de plusieurs traités condamnent même l'emploi de certains moyens de destruction, tels que les boulets à

chaînes ou rougis [1]. Le stratagème est généralement admis comme licite, lorsqu'il ne consiste pas dans une violation de nos devoirs, accomplie pour donner le change à un ennemi qui se méprend sur nos intentions, parce qu'il nous suppose fidèles. Les services que rendent les espions tournent parfois au préjudice des chefs d'armées, mais contribuent aussi à déjouer des démarches qu'il est important de connaître. Il est admis enfin par le Droit international que le maître du champ de bataille doit prendre soin des blessés, donner la sépulture aux morts, et protéger ces malheureux débris de la guerre contre le pillage. Lorsque la question de savoir à qui appartient le champ de bataille est indécise, on convient généralement de cesser les hostilités pendant le temps suffisant pour que chaque armée retire ses blessés et fasse disparaître ses morts. Quant aux siéges des villes fortifiées, ces opérations nécessitent des actes de rigueur, conséquences malheureuses du droit de la guerre. Mais il faut se souvenir que les moyens de destruction ne doivent être dirigés que contre les forces de l'ennemi. Les populations, les édifices, les objets d'art, tout ce qui constitue la vraie gloire d'un peuple, doivent être à l'abri de la fureur des armées ; le conquérant doit compte à la civilisation des monuments détruits, des trésors dilapidés, et le sang des femmes, des enfants, des vieillards, des prisonniers, s'élève devant le Dieu de toute clémence pour accuser la gloire homicide du vainqueur.

Une *capitulation* est le traité d'une ville assiégée qui se rend sous certaines conditions. Ces traités sont, en général, obligatoires, sans avoir besoin d'êre ratifiés par le gouvernement. Un *armistice* est une suspension d'armes. Il diffère de la *trève* par le temps pour lequel l'un et l'autre sont conclus, et par l'autorité dont ils émanent. L'armistice, en effet, peut être convenu par le général en chef, même par un chef de corps, tandis que pour la trève, surtout lorsqu'elle doit être de longue durée, il faut, le plus généralement, le consentement du gouverne-

[1] Une commission internationale s'est réunie récemment à Saint-Pétersbourg, sur l'initiative de la Russie, pour statuer sur l'usage des balles explosibles dans les batailles.

ment. Dans ce dernier cas, elle ressemble assez à la paix ; toutefois la paix termine absolument la guerre, tandis qu'à l'échéance de la trève les hostilités peuvent recommencer. L'ennemi doit nécessairement être prévenu de la reprise des hostilités. Un *otage* est une sûreté donnée à l'ennemi pour l'exécution de quelque promesse, et qui consiste dans la remise d'une ou de plusieurs personnes destinées à répondre individuellement de l'accomplissement de la convention. L'emploi des otages était autrefois en grand usage. Les nations modernes n'y recourent plus. Ce mode de garantir l'exécution d'une promesse est, d'ailleurs, irrationnel en lui-même, parce qu'on ne saurait en tirer parti qu'en devenant injuste et barbare. Les otages étant innocents de la violation des traités, leur vie et leur liberté sont sacrées.

La Conquête. — La conquête est l'occupation des biens immeubles de l'ennemi. On donne le nom de *butin* aux biens meubles qu'on lui enlève. Dans les guerres continentales, le vainqueur a, suivant l'opinion générale, le droit de se mettre en possession des domaines, des revenus, des forteresses, des vaisseaux de l'État, et de tout ce qui sert à la guerre. Relativement à cette prise de possession, il est douteux que la force fasse naître un droit, surtout lorsque l'ennemi n'est plus en mesure de nuire. Mais ce qui est certain, c'est que les propriétés des particuliers doivent être respectées, et que le pillage ne saurait jamais être justifié. Quant au prétendu droit d'imposer sa souveraineté au pays conquis, l'intérêt du vainqueur exige qu'il administre avec modération et sagesse, qu'il ne mette pas d'obstacles à l'industrie et au commerce du peuple soumis, et qu'il ne pousse pas les réquisitions au-delà de ce que, d'après une juste proportion, le pays occupé peut contribuer pour les besoins de l'armée, car il faut faire la guerre de manière à hâter et non à éloigner la paix. La liberté, les lois, la religion des habitants sont à l'abri de la conquête.

Dans les guerres maritimes, comme il n'y a pas de contributions de guerre à frapper sur les habitants, les vaisseaux de l'État ont le droit rigoureux de saisir et d'emmener les navires

marchands et leur cargaison appartenant aux sujets paisibles de l'ennemi, et de les faire condamner comme de bonne prise, pour s'en faire adjuger la valeur. En considérant les choses du côté de l'équité et de la morale, quelle différence y a-t-il entre le bâtiment de guerre qui s'empare d'un vaisseau de commerce, et le détachement de hussards arrêtant un roulier sur la grande route ? Pour justifier cette législation barbare qui crée, pour la mer, le droit monstrueux de dépouiller le négociant inoffensif, on allègue que ce dernier s'est exposé volontairement aux maux dont il est frappé, et que la politique, fondée sur les besoins de la société, a dû consacrer ces mesures exceptionnelles, afin de donner le moyen d'attaquer dans leurs plus chers intérêts les nations maritimes, sans cela hors d'atteinte de leurs ennemis. Il faut espérer que le moment arrivera où les guerres maritimes n'auront plus d'autre caractère que celui de luttes internationales dans lesquelles les forces et les intérêts des États seront seuls engagés. Déjà les nations européennes qui ont été représentées dans le congrès de Paris, de 1856, ont fait un pas vers ce progrès en abolissant la *course*.

La course. — La *course* consistait dans le droit accordé à des particuliers d'armer à leurs frais des vaisseaux, et de capturer à leur profit les navires des négociants avec le gouvernement desquels on était en guerre. Ces armateurs, qui portaient le nom de *corsaires*, devaient se munir, sous peine d'être traités comme pirates, de *lettres de marque*, fournir une caution, et promettre de ne pas s'écarter des instructions qu'on leur donnerait. Ainsi donc, la seule différence entre le corsaire et le pirate consistait dans l'autorisation accordée par le gouvernement. Il y avait obligation pour le corsaire, avant de disposer de la prise, de la conduire dans un port de sa nation, ou, s'il était trop éloigné, dans un port neutre, et d'en attendre la condamnation; après quoi l'État lui en abandonnait la propriété entière, ou se réservait la disposition d'une part. De nombreuses tentatives, dont l'initiative appartient à la France, ont été faites pour l'abolition de la course, depuis 1792. A cette époque, l'Assemblée nationale invita le pouvoir exécutif à négocier avec

les puissances étrangères, pour faire supprimer, dans les guerres qui pourraient avoir lieu sur mer, les armements en course, et assurer la libre navigation du commerce. En 1806, le décret qui déclarait les îles Britanniques en état de blocus, reprochait à la Grande-Bretagne d'étendre aux bâtiments et marchandises du commerce et aux propriétés des particuliers le droit de conquête, qui ne peut s'appliquer qu'à ce qui appartient à l'État ennemi. L'honneur d'avoir réalisé ce progrès appartient au congrès de Paris. Un décret du 28-29 avril 1856, rendu en exécution d'une déclaration des plénipotentiaires en date du 16 avril, porte que, pour la France, *la course est et demeure abolie.* La plupart des nations européennes ont souscrit à cette généreuse manifestation qui donne les plus heureuses espérances aux amis de l'humanité.

Les auxiliaires. — Plusieurs raisons peuvent entraîner une nation dans une guerre dont les causes ne lui sont pas personnelles : des traités d'alliance ou de confédération; souvent même de simples motifs de politique.

Les *traités d'alliance* ont pour objet, ou de faire en commun la guerre contre les tierces puissances, ou de créer l'obligation de porter secours, comme auxiliaire, à l'une des puissances belligérantes principales. On distingue aussi les traités de *subside*, par lesquels un État loue un corps de troupes à une autre puissance, en le faisant passer à la solde de celle-ci. La question de savoir si, lorsqu'une guerre est engagée, il y a lieu d'invoquer l'alliance ou les subsides, et s'il y a obligation ou possibilité de répondre à cet appel en prenant part aux hostilités, est une question d'interprétation des traités. Quant aux devoirs qui résultent de l'alliance, si les gouvernements se sont alliés pour faire la guerre en commun, ils doivent être considérés comme ne formant qu'une seule puissance en ce qui concerne les opérations de la guerre et les négociations pour la paix. Dans les guerres criminelles d'envahissement, le butin ainsi que les conquêtes se partageront entre les alliés. Celui des États alliés qui romprait l'alliance et prendrait le parti de l'ennemi, enfreindrait par cette action déloyale toutes les règles du droit des

gens. Mais comme les publicistes et les gouvernements admettent qu'il est permis de faire cesser les effets d'une alliance dans les cas de nécessité, dans ceux où l'allié refuserait une paix convenable qui lui serait offerte, et dans le cas où ce même allié manquerait le premier à ses engagements, la politique est habile à trouver des raisons justificatives pour ces étranges revirements qui, de l'allié de la veille, font l'ennemi du lendemain. La moralité est, à cet égard, moins indulgente que la politique.

Le partage du butin, l'unité dans les opérations militaires, l'obligation de comprendre l'auxiliaire dans la paix à conclure, sont des règles communes aux traités d'alliance proprement dits, et à ceux par lesquels un gouvernement s'engage à fournir seulement des troupes auxiliaires. Ces troupes sont ordinairement recrutées et entretenues aux frais de la puissance qui les fournit; elles sont commandées par le chef de l'État qui les reçoit. L'auxiliaire n'est pas autorisé à conclure seul la paix. Les mêmes observations sont applicables aux simples traités de subsides. Les clauses des traités peuvent, au reste, indéfiniment varier à cet égard; mais il est de règle généralement adoptée que les puissances alliées se doivent secourir réciproquement, et qu'il y a obligation pour elles de se conduire en amies sur le territoire l'une de l'autre. Enfin, comme le but de la guerre est de chercher à paralyser les forces de l'ennemi, les auxiliaires de l'État contre lequel on exerce des hostilités peuvent être traités comme l'ennemi lui-même.

Les Blocus. — Les *blocus* consistent dans la défense faite de communiquer avec certaines parties du territoire ennemi. La déclaration des plénipotentiaires du congrès de Paris porte que, pour être obligatoires, les blocus doivent être *effectifs*, c'est-à-dire maintenus par une force suffisante pour interdire réellement l'accès du littoral. Cette mesure a pour but de faire cesser ces simples déclarations de blocus, qui mettaient les places bloquées hors du commerce des nations, sans que l'État ennemi fît un seul sacrifice d'hommes ou de vaisseaux pour maintenir le blocus. Forcé de concentrer des troupes autour

du littoral bloqué, l'ennemi recourra moins facilement à cette mesure d'hostilité. Mais quelle sera la position des neutres, en présence d'un blocus effectif? Il est certain qu'il ne saurait appartenir à un gouvernement de dicter des règles de conduite à d'autres États. L'indépendance des nations serait compromise par le système contraire. Les vaisseaux du gouvernement neutre pourront continuer leurs relations avec la place bloquée, mais en s'exposant à toutes les conséquences, quant aux avaries et aux périls qui pourraient en résulter.

Les Neutres. — L'opposé des *auxiliaires* sont les *neutres*. La *neutralité* est cet état d'un gouvernement qui ne veut pas prendre part à une guerre étrangère, et qui, tandis que deux ou plusieurs États sont belligérants, se renferme dans une indifférente abstention. Elle peut résulter des traités, et quelquefois, à défaut de traités, de considérations et d'intérêts politiques. Les obligations qui résultent de la neutralité se réduisent à deux principes généraux : du côté des belligérants, respect du droit des neutres; du côté des neutres, abstention complète, absolue impartialité. Mais les traités peuvent faire varier à l'infini l'étendue de ces obligations. Lorsqu'elles sont remplies de part et d'autre, l'État neutre doit être considéré comme *ami* par les belligérants. C'est ainsi que ces derniers doivent respecter le territoire, les biens, la personne des neutres, qui sont obligés, à leur tour, de s'abstenir de participer, en aucune manière, aux opérations militaires, et doivent ne pas chercher à avantager l'un des ennemis au préjudice de l'autre. Contrevenir à cette règle serait manquer aux conditions de la neutralité, et, conséquemment, perdre le droit d'en invoquer les avantages. Mais toutes ces prescriptions ne concernent que les gouvernements, et ne s'adressent pas aux individus. Les particuliers appartenant à un État neutre doivent conserver, nonobstant la neutralité du gouvernement de leur pays, et sans la compromettre, la liberté de prendre parti dans la guerre, en prêtant à l'un des deux adversaires le secours de leur épée ou de leur fortune. Quelle que soit la force d'un gouvernement, sa puissance s'arrête devant la liberté individuelle des particuliers,

lorsque cette liberté ne trouble pas l'ordre social. C'est donc à tort que certains publicistes accordent aux gouvernements des États neutres le droit de défendre à leurs habitants le commerce et toutes relations avec l'ennemi. Le rôle d'abstention dans la guerre n'appartient qu'aux gouvernements neutres, mais ne saurait s'étendre aux individus.

L'indépendance du commerce neutre est incontestable, mais elle est subordonnée à la condition que les règles de la neutralité ne seront pas violées. Les neutres doivent donc s'interdire avec les belligérants le commerce de la *contrebande de guerre*. On donne ce nom à certaines marchandises destinées à servir directement à la guerre, telle que les armes, la poudre, les boulets, les chevaux, etc. On comprend aussi sous cette dénomination le transport des soldats. Mais les traités qui énoncent la nomenclature de ces marchandises interdites, laissent généralement libre le commerce des vivres, des bois de construction, des voiles, de l'argent monnayé.

C'était autrefois une question de savoir si la marchandise ennemie était protégée par le pavillon neutre, et si le respect de la marchandise neutre allait jusqu'à préserver cette marchandise, même sur les vaisseaux ennemis. Cette question avait été diversement résolue. Jusqu'au commencement du XVII^e^ siècle, le droit de saisir les marchandises ennemies sur les navires neutres avait été reconnu, mais les marchandises neutres chargées sur les vaisseaux ennemis étaient respectées. L'ordonnance de 1681 fut moins favorable : pour elle, *vaisseaux ennemis, marchandises ennemies*. Elle porta même ces rigueurs jusqu'à prescrire la confiscation du vaisseau neutre; mais un règlement de 1744 borna la confiscation aux seules marchandises ennemies, et ordonna de rendre libres les navires neutres. C'est à la Hollande que l'on doit la belle maxime : *vaisseaux libres, marchandises libres,* formulée par la règle suivante : *le pavillon couvre la marchandise*, sauf le cas de contrebande de guerre; mais les États européens ne l'avaient pas tous adoptée. Tandis que la France, dont l'adhésion est toujours certaine lorsqu'il s'agit de générosité, avait admis les priviléges du pavillon,

l'Angleterre persistait, malgré le vœu des autres nations, à autoriser ses croiseurs à rechercher et saisir les marchandises ennemies sur les vaisseaux neutres. Le progrès des mœurs a triomphé de sa résistance. Les plénipotentiaires qui ont signé le traité de Paris ont consacré d'une manière positive le respect de la neutralité, en proclamant que le pavillon neutre couvre la marchandise ennemie, et que la marchandise neutre n'est pas saisissable, même sous pavillon ennemi. On peut donc considérer comme dès à présent placé sous la garantie d'une loi universelle le respect de la propriété des neutres et de la liberté du pavillon. Quant à la contrebande de guerre, que devient-elle? Dans le cas où, chargée sur le vaisseau neutre, cette marchandise appartiendrait à l'ennemi, nul doute qu'elle puisse être saisie ; mais si la contrebande était la propriété du neutre, cette violation des devoirs de la neutralité suffirait-elle pour justifier la confiscation? Oui, dans le cas où la marchandise de contrebande appartiendrait au gouvernement neutre ; non, dans celui où elle serait la propriété des particuliers. Cependant l'ennemi qui recontrerait le navire pourrait l'empêcher provisoirement d'arriver à destination.

Le droit qu'a l'ennemi de poursuivre la contrebande de guerre justifie ce que l'on nomme la *visite*. Mais il ne faut pas confondre le *droit de visite* avec le *droit d'enquête du pavillon*. Le *droit de visite* ne peut être exercé qu'en temps de guerre, sur les vaisseaux de commerce neutres, pour vérifier s'ils ne sont pas chargés de contrebande de guerre. Il n'est exercé, en temps de paix, que comme moyen de concourir à l'abolition de la traite des esclaves; encore faut-il qu'il y ait une grave présomption de ce commerce criminel aboli généralement, et assimilé, en quelque sorte, à la piraterie. Quant au droit d'*enquête du pavillon*, c'est l'exercice de la police sur les mers. Il a pour objet de permettre la constatation de la nationalité des navires de commerce rencontrés en pleine mer, et d'empêcher la piraterie, par la nécessité imposée à tout vaisseau marchand d'arborer un pavillon national, et de justifier qu'il n'y a pas fraude ou usurpation de ce pavillon.

Rétablissement de la paix. — Les Traités de paix. — Les traités de paix sont des conventions par lesquelles deux ou plusieurs États déclarent d'une manière solennelle les hostilités terminées entre eux, sans que l'un ou les uns se mettent dans l'indépendance absolue de l'autre. C'est ce qui distingue un *traité de paix* de la *soumission* [1]. Il n'y a pas de formes nécessaires pour la négociation de la paix. Les gouvernements sont libres de traiter directement et par correspondance. Cependant, le plus généralement, ils conviennent de se faire représenter par des ministres qui se réunissent en congrès, et qui, munis de pleins pouvoirs, sont autorisés à faire des propositions, discuter les intérêts de leur cause, et donner leur adhésion. Mais les représentants des gouvernements belligérants ne sont pas les seuls qui assistent à ces congrès; le système de l'équilibre européen ne permet guère aux puissances ennemies de s'isoler des autres États de l'Europe, pour signer leur traité de paix. Les gouvernements neutres, qui ont des intérêts engagés dans la solution des questions soumises aux congrès, sont, le dernier congrès de Paris en fait foi, admis à déléguer des plénipotentiaires. L'influence de ces assemblées générales des représentants de toutes les nations est immense pour le rapprochement des peuples. Véritables conseils de famille du Droit international, il est rare que ces congrès, où les États moins avancés se sont abouchés avec ceux qui portent le flambeau de la civilisation, n'aboutissent pas à un progrès.

Lorsque les plénipotentiaires sont réunis, ils se trouvent d'abord en présence de plusieurs sortes de questions préliminaires. Les premières sont relatives à la tenue des séances et à leur direction. Le lieu de réunion du congrès est choisi par les gouvernements. Autrefois, par un sentiment de susceptibilité exagérée, les belligérants aimaient peu traiter sur le territoire ennemi. De nos jours cette susceptibilité n'existe plus. Une

[1] HEFFTER, *le Droit international public de l'Europe*, traduit par J. Bergson, 5e édit. 1866, p. 340.

question préliminaire se présente toujours : c'est celle de la vérification des pouvoirs. Quant à la question de la présidence, il est convenable d'accorder l'honneur de la direction des discussions au plénipotentiaire de l'État dont les membres du congrès sont les hôtes. Mais il peut arriver que l'une des parties belligérantes fasse dépendre le commencement de toute négociation du règlement préalable d'un point dont la solution devient, dès lors, la condition de tout arrangement ultérieur : la renonciation, par exemple, de Philippe V à la succession au trône de France, en 1712. Les plénipotentiaires doivent alors suspendre toute discussion des clauses relatives au rétablissement de la paix, jusqu'à la solution définitive de cette question préliminaire; que si la solution était négative, le congrès serait dissous et les plénipotentiaires seraient rappelés par leur gouvernement. Leur inviolabilité est placée sous la sauvegarde du droit international.

Enfin, si tous les obstacles sont levés, le congrès délibère sur les propositions qui lui sont faites relativement à la paix. La plus grande indépendance doit présider à ces délibérations, et l'État qui reçoit sur son territoire les plénipotentiaires, doit s'abstenir de tout ce qui pourrait porter atteinte à cette liberté. Nécessairement ce sont de graves questions que celles qui sont tritées dans les congrès [1] : elles ont trait au rétablissement des relations pacifiques, à l'échange des prisonniers, à la délimitation des frontières, à la réparation des maux de la guerre, au règlement des conquêtes, à la retraite des troupes, aux conditions

[1] Le pouvoir de conclure la paix, comme celui de déclarer la guerre, dépend de la constitution politique de l'État. La loi fondamentale peut lui donner plus ou moins d'étendue.

Lorsque le gouvernement a reçu de la loi politique le pouvoir *général* de conclure les traités de paix, ce pouvoir *général* implique nécessairement celui de stipuler les conditions de la paix. Or, parmi ces conditions on peut ranger la cession du territoire public, ou de toute propriété privée comprise dans le domaine éminent, lorsque la cession est jugée nécessaire à la sûreté ou à la politique de la nation. Mais l'État doit, dans ce cas, indemniser les individus dont la propriété a été ainsi sacrifiée au bien-être général ; à moins, toutefois, que la cession du territoire ne soit le résultat de la force et de la conquête, car là où il se trouve une nécessité impérieuse, il n'y a point à indemniser.

de temps pour les ratifications et pour l'exécution des clauses convenues. Aussi est-ce avec raison, et pour obéir à ce sentiment intime de la faiblesse humaine, de quelque nom pompeux qu'elle se décore, que les représentants des États civilisés placent leurs délibérations et leurs traités sous l'invocation de la Divinité, qui fait la prospérité et la grandeur des nations [1]. Le premier effet des traités de paix est de mettre fin à la guerre et d'en détruire le sujet. C'est un consentement d'abandonner toute discussion relative aux réclamations des parties. Il n'est désormais plus possible de renouveler la même guerre pour la cause originaire qui l'a d'abord allumée. Mais le traité de paix n'exclut pas le droit de réclamer, et de résister, si les griefs qui ont provoqué la guerre dans l'origine sont répétés ; il n'éteint pas les réclamations fondées sur des dettes contractées ou des injures faites avant la guerre, et qui ne se lient pas à ses causes, à moins qu'il n'y ait stipulation expresse à cet effet ; il n'affecte pas non plus les droits acquis antérieurement à la guerre ou les injures privées qui n'ont pas de rapports avec les causes qui ont produit la guerre. Enfin, lorsqu'il s'agit de rançon, par exemple, ou de contrats faits par des prisonniers de guerre pour subsistance, le remboursement peut être demandé ultérieurement à la paix. Ajoutons que l'arrangement spécial d'un point en discussion, s'il est spécial et limité, ne se rapporte qu'au mode particulier de soutenir la réclamation, et n'empêche pas les prétentions ultérieures de la partie sur d'autres fondements. C'est pour cela que, dans la pratique, on a la coutume d'exiger une renonciation générale à toutes prétentions à la chose en litige. Quant à la stipulation générale de *paix perpétuelle*, elle n'implique pas que les parties ne devront jamais se faire la guerre pour toute autre cause. La *perpétuité* de la paix doit être conçue dans ce sens que la guerre ne peut jamais être recommencée pour la même cause.

Un second effet des traités de paix, est de rendre définitifs

[1] Voir mes *Éléments de Droit public et d'Économie politique*, édit. 1865, p. 190 et suiv.

les droits qui n'avaient appartenu qu'à titre provisoire au vainqueur pendant la guerre. Au reste, ces traités laissent toutes choses dans l'état où elles se trouvent, à moins qu'il n'y ait de stipulation expresse du contraire. Par application du principe de la condition résolutoire qui existe pendant la durée de la guerre et qui ne cesse qu'à la paix, le vainqueur ne peut céder d'une manière définitive le territoire conquis à une tierce partie, et ce transfert de propriété ne devient valide et complet que si le territoire conquis est cédé au vainqueur par le traité. En ce qui concerne la propriété mobilière, le droit de l'ennemi qui s'en est emparé est considéré comme complet contre le propriétaire primitif, après vingt-quatre heures de possession, s'il s'agit de butin fait sur terre. Que s'il s'agit, au contraire, de capture de mer, l'usage moderne des nations maritimes exige une condamnation formelle de prise de guerre, pour exclure le droit du propriétaire originaire.

Les choses doivent être rendues dans l'état où la paix les a trouvées, à moins de clause expresse du contraire, et, en général, afin d'éviter les disputes, on stipule formellement dans quel état les places occupées par l'ennemi devront lui être restituées. Enfin, sauf stipulation spéciale, la violation d'un seul article rompt le traité entier, si la partie offensée le veut ainsi. Ajoutons que les traités de paix doivent être interprétés d'après les mêmes règles que les autres traités, et que les difficultés relatives à leur interprétation peuvent s'arranger par négociation amiable entre les parties contractantes, par la médiation de puissances amies, ou par la soumission du différend à l'arbitrage de quelque puissance choisie par les parties.

Toutes les fois qu'un traité de paix ne contient aucun délai pour la cessation des hostilités, celles-ci doivent s'arrêter à l'instant même de la signature du traité par les plénipotentiaires des belligérants. Les hostilités commises après la conclusion du traité de paix définitif, donnent lieu à une demande en réparation de la partie lésée, belligérante ou neutre, lors même que l'officier qui s'en est rendu coupable, ignorerait le fait et

qu'il serait à l'abri de toute responsabilité personnelle [1].

Principe qui doit dominer les relations des nations entre elles. — Le Droit naturel et la Morale, appliqués aux rapports des nations entre elles, ne reposent pas sur une autre base que le Droit naturel et la Morale appliqués aux rapports des individus. Chaque homme, en particulier, cherche le bien-être. Les collections d'hommes le cherchent également, et leur tendance générale est d'autant plus puissante qu'elle se compose de toutes les tendances individuelles. Tout homme qui consulte son intérêt bien entendu s'abstient de nuire à ses semblables, dans la crainte qu'ils ne tournent leurs forces contre lui; il s'associe, au contraire, avec eux pour atteindre plus sûrement le but commun. De même, l'intérêt bien entendu des nations ne consiste pas à s'entre-détruire, et les porte plutôt à échanger leurs produits et à se communiquer leurs lumières. Enfin, les principes généraux de la liberté, de l'égalité, de la fraternité, de la propriété et de l'ordre public, sont susceptibles d'être appliqués aux relations internationales. Mais, dans le langage du Droit des gens, l'*indépendance* remplace la *liberté ;* la *paix* remplace l'ordre public [2].

Un sceptique à écrit ces lignes amères :

« Personne ne demande à la politique d'être conséquente avec elle-même ; on peut toujours se contredire sans inconvénient. On adopte un système et l'on en suit un autre ; on annonce la paix et l'on fait la guerre ; la guerre et l'on fait la

[1] Voir WHEATON, *Éléments du Droit international*, 1858, t. II, p. 206 et suiv. — HEFFTER, *le Droit international public de l'Europe*, § 179, édit. 1866, p. 340 et suiv.—Voir aussi ma traduction du *Droit de la guerre et de la paix* de Grotius, et mes notes sur cet ouvrage, édit. Guillaumin, 1867, t. III, p. 368 et suiv.; 390 et suiv.; — mes annotations sur le *Droit des gens*, de Vattel, édit. Guillaumin, 1863, t. III, p. 173 et suiv.; — ma traduction du *Nouveau Droit international public*, de M. Pasquale Fiore, et mes notes sur cet ouvrage italien, édit. Aug. Durand et Pédone-Lauriel, 1868, t. II, p. 1 et suiv. Voir enfin tout le chapitre VIII du livre VIII du *Précis de Droit des gens moderne de l'Europe* de Martens, avec les savantes annotations de M. Ch. Vergé, édit. Guillaumin, 1864, t. II, p. 363 et suiv.

[2] Berriat-Saint-Prix, *Théorie du Droit constitutionnel français*, édit. 1852, p. 163.

paix. On va guerroyer au Nord pour un intérêt auquel on tourne ensuite le dos. On soutient au Midi une puissance que l'on aide ensuite à détruire. On entre sur un territoire au nom de la conquête, ensuite on en déguerpit au nom du Droit des gens ; on se rapproche d'une puissance et aussitôt on s'en éloigne. On adhère à un système continental et puis on l'abandonne, et puis on y revient. Tout cela c'est de la politique et de la bonne, d'aussi bonne du moins que le permet la faiblesse humaine.

«... La diplomatie est l'instrument de la politique... Envisagée en elle-même, on peut la définir : *l'art des prétextes* ; envisagée dans ses formes, on doit la considérer comme une procédure, dont les diverses phases précèdent ou suivent des actes de force ouverte.

« Outre l'ambition personnelle des gouvernants, chaque nation peut aussi être considérée comme ayant une ambition spéciale que l'on peut assimiler à l'appétit physique qui porte partout, dans la création, les grandes espèces à dévorer les plus petites. Cet appétit fait naître ce que l'on a appelé en Europe des questions : question romaine, question d'Orient, question des duchés, question d'Allemagne, etc. ; c'est-à-dire, question de savoir si l'Italie du Nord absorbera l'Italie du Sud, question de savoir si la Russie s'augmentera de l'Asie mineure, si les duchés de l'Elbe seront avalés par la Prusse, et ainsi des autres. »

La vérité n'est point dans ce doute ; elle est dans le programme suivant d'un grand politique qui a été, en même temps, un homme de bien :

« Le respect du droit public européen, le respect de l'indépendance des divers États et de leur régime intérieur ; des réformes et non des révolutions ; le progrès social et libéral au sein de la paix...

« Le maintien de la paix et le respect des traités sont les seules bases d'une bonne politique. Elles sont également

essentielles au bonheur des peuples et à la sécurité des gouvernements, aux intérêts moraux et aux intérêts matériels des sociétés, aux progrès de la civilisation et à la stabilité de l'ordre européen [1]. »

[1] Voir une *circulaire* de M. Guizot, du 17 septembre 1847, aux représentants du gouvernement français à l'étranger.

FIN.

TABLE DES CHAPITRES.

CHAPITRE PREMIER. — LE DROIT.

Humanité et sociabilité. — Les adversaires de la théorie que l'homme est naturellement et essentiellement sociable. — Doctrine de Hobbes. — Doctrine de J.-J. Rousseau. — Doctrine des philosophes du XIX^e^ siècle. — Origine historique des sociétés humaines. — La vie en société est-elle pour l'homme un état de choix. — La vie en société est pour l'être humain un devoir. — Le *Droit* naît de la sociabilité. — Définition du Droit. — Étymologie du mot *Droit*. — Acceptions diverses du mot *Droit*. — Distinction entre le *Droit* et la *Morale*. — Rapports entre le *Droit* et la *Morale*. — Tout ce qui est commandé ou défendu par la *Morale*, n'est pas ordonné ou prohibé par le *Droit*. — Il n'est pas vrai que la *Morale* commande ou défende tout ce que le *Droit* commande ou prohibe. — Le *Droit* est-il une science ou un art? — Classification des connaissances humaines. — Première division du *Droit*. 1

CHAPITRE II. — LE DROIT NATUREL.

Définition du Droit naturel. — Objections relatives à la signification et à l'existence du Droit naturel. — L'existence du Droit naturel est démontrée par l'observation, et reconnue par les plus beaux génies. — Principes fondamentaux du Droit naturel. — Définition des principes du Droit naturel. — Questions diverses relatives au Droit naturel. — Légitime défense. — Historique de cette question. — Théorie de la légitime défense. — De la légitime défense entre les nations. — De l'excuse de la nécessité. — De l'excuse de la misère. — Question de l'obéissance passive. — Question de la raison d'État. — La charité est-elle un principe de Droit naturel? — Utilité de l'étude du Droit naturel. — Aperçu historique sur la culture du Droit naturel. 21

CHAPITRE III. — LE DROIT POSITIF.

§ 1. LA LOI. — Définition du droit positif. — Définition de la Loi. — Différences entre les lois naturelles et les lois positives. — Diverses sortes de lois positives.

— Lois fondamentales. — Lois secondaires. — Lois impératives. — Lois prohibitives. — Lois facultatives. — Lois répressives ou pénales. — Lois innovatives. — Lois interprétatives. — Lois générales. — Lois locales. — Lois personnelles ou priviléges. — Lois préventives. — Lois d'exception. — § 2. Le Pouvoir réglementaire. — Limites du pouvoir réglementaire. — Les ministres n'exercent pas en France le pouvoir réglementaire. — Pouvoir réglementaire des préfets et des maires. — § 3. De la confection des lois. — Éléments dont elle se compose. — Proposition ou initiative. — Discussion. — Sanction. — Promulgation. — A qui appartient l'initiative des lois en France. — En Angleterre. — En Belgique et dans d'autres États. — Objections contre l'utilité de la sanction. — Effet de la promulgation. — Publication de la loi. — Publication d'urgence. — Décrets particuliers. — Publicité de fait. — Du style des lois. — Opinion de Bentham. — Critique de cette opinion. — § 4. Interprétation des lois. — Diverses sortes d'interprétation de la loi. — Interprétation par voie de doctrine. — Interprétation judiciaire. — Caractère commun à ces deux interprétations. — Différence qui existe entre elles. — La jurisprudence. — Interprétation par voie d'autorité. — De la manière d'interpréter les lois. — § 5. De la non-rétroactivité des lois. — Exceptions à ce principe. — § 6. De l'abrogation des lois. — De la désuétude. — § 7. Cercle d'action des lois. — Division des lois, sous le point de vue de leur objet. — Lois réelles. — Lois de police. — Lois personnelles proprement dites. — Lois qui déterminent la forme des actes. — Autorité de la loi. — § 8. Le Droit non écrit. — La coutume. — L'équité. — § 9. Branches diverses du Droit positif. 58

CHAPITRE IV. — le droit civil.

Définition du Droit civil. — Objets du Droit civil. — Caractère du Droit civil de la France. — Sources du Droit civil français. — Le code Napoléon. — Diverses sortes de personnes. — Personnes physiques. — État des personnes physiques. — Capacité des personnes physiques. — Capacité civile et capacité politique. — Personnes morales. — Constatation des faits et actes qui déterminent ou modifient l'état et la capacité des personnes. — Qu'est-ce qu'un droit? — Le droit réel. — Le droit personnel. — Les droits transmissibles. — Les droits intransmissibles. — Les droits originaires. — Les droits acquis. — Les droits parfaits. — Les droits imparfaits. — La famille. — La parenté et l'alliance. — Influence de l'État sur la famille. — Définition du mariage. — Utilité sociale de l'institution du mariage. — Double caractère du mariage. — Conséquences de ce que le mariage est un contrat. — Conditions requises pour la célébration du mariage. — Conditions essentielles du mariage. — Empêchements au mariage. — Obligations qui résultent du mariage. — Devoirs des époux entre eux. — Devoirs communs. — La polygamie. — L'adultère. — Devoirs spéciaux. — Devoirs des époux envers leurs enfants. — Différentes sortes de filiation. — Les enfants naturels. — Le divorce. — La tutelle. — L'émancipation. — L'interdiction. — Les biens. — Droits qu'on peut avoir sur les biens. — La propriété. — Théorie des philosophes du XVIII^e^ siècle sur le droit de propriété. — Théorie des philosophes du XIX^e^ siècle. — Objets de la propriété. — Acquisition de la propriété. — Les adversaires du droit de propriété. — Réponse à leurs critiques. — Aliénation de la propriété. — Droit de succession.

— Les obligations. — Conditions relatives aux personnes considérées comme sujets de l'obligation. — Conditions relatives à l'objet de l'obligation. — Conditions relatives à la raison ou à la cause des obligations. — Efficacité des obligations. — Extension du rapport obligatoire aux tiers. — Fin des obligations. — Sources des obligations. — Le contrat. — Conditions générales de validité du contrat. — Division des contrats. — Contrats de bienfaisance. — Contrats d'échange. — Règles communes à tous les contrats. — Règles spéciales pour certains contrats. — Fin des rapports juridiques résultant des contrats. — Preuve des obligations. — Division des preuves. — Intervention de l'État dans les contrats. 104

CHAPITRE V. — LE DROIT COMMERCIAL.

Le Droit commercial. — Le commerce. — Le commerce intérieur. — Son étendue. — Qualités qui influent sur la demande. — Utilité directe. — Utilité indirecte. — La valeur. — Frais de production. — Règles générales relatives à la valeur. — Comment se mesure la valeur. — Le prix. — Le prix courant. — L'offre et la demande. — Le prix de revient. — Notions sur la monnaie. — Le billet de banque. — Ses caractères essentiels. — La lettre de change. — Moyens nécessaires du commerce intérieur. — Le cabotage. — Évaluation de la circulation commerciale à l'intérieur. — Octrois. — Institutions créées en vue du commerce intérieur. — Bourses de commerce. — Les effets publics. — La rente : rente perpétuelle ; rente viagère. — Agents de change et courtiers. — Opérations des banques. — Banques de dépôt. — Banques à billets. — Le commerce extérieur. — La liberté du commerce extérieur. — Le système mercantile. — Le système protecteur. — Les douanes. — Arguments invoqués à l'appui du libre-échange. — Le Zollverein. — Valeurs actuelles et valeurs officielles. — Commerce général. — Commerce spécial. — Le transit. — Les entrepôts. — Matières traitées dans un cours de Droit commercial. — Droit commercial maritime. 157

CHAPITRE VI. — LE DROIT DE PROCÉDURE CIVILE.

La Procédure civile. — Les Corps judiciaires. — Utilité des formes de procédure. — Procédures contentieuse et volontaire. — Parties comprises dans la procédure contentieuse. — Les incidents. — Questions dont se compose un cours de procédure civile. — Principes de la procédure moderne. — Garanties données aux plaideurs. — Double degré de juridiction. — Gratuité de la justice. — L'assistance judiciaire. — Publicité des débats et instruction orale. 176

CHAPITRE VII. — LE DROIT PUBLIC.

Définition et Division. — Base du Droit public. — Espèce. — Race. — Formation des races. — Famille ou grande race aryane. — Nationalités. — Nations. — Peuples. — États. — Le Pangermanisme. — L'unité germanique. — Le Panslavisme. — L'unité scandinave. — L'identité d'un État. — L'unité nationale. 183

CHAPITRE VIII. — LE DROIT POLITIQUE OU CONSTITUTIONNEL.

Définition. — La souveraineté. — A qui appartient la souveraineté. — Théories

diverses sur la souveraineté. — Théorie de la souveraineté préétablie. — Théorie de la conquête et de la prescription. — Théorie du droit divin. — Théorie fataliste. — Théorie du contrat social. — La vraie théorie. — Points de vue différents sur la souveraineté, d'après les traités de Westphalie et de Vienne, et suivant l'esprit moderne. — Théorie de la souveraineté du peuple. — Limites de la souveraineté du peuple. — Distinction entre le droit de souveraineté et l'exercice de ce droit. — Théorie de la *délégation*. — Révolutions sociales et politiques. — La Constitution. — La loi fondamentale et les lois secondaires. — Le pouvoir constituant. — La Constitution est-elle un contrat entre la nation et le chef du gouvernement? — Est-elle un contrat entre les différents habitants d'un pays? — Peut-elle être modifiée? — La Constitution ne peut être modifiée par le pouvoir législatif. — Ce que contiennent ordinairement les constitutions. — Déclarations de droits. — Avantages et inconvénients des déclarations de droits. — Ce qu'il faut entendre par un gouvernement. — La légitimité. — Principes généralement reconnus, en matière de gouvernement. — Comment se décompose le gouvernement. — Séparation des pouvoirs. — L'autorité judiciaire constitue-t-elle un pouvoir distinct? — Mission du pouvoir législatif. — Caractère des prescriptions du législateur. — Convient-il que le pouvoir législatif soit confié à un seul homme ou à plusieurs? — Faut-il confier le pouvoir législatif à de grandes assemblées? — Convient-il de confier le pouvoir législatif à deux chambres ou à une chambre unique? — Parlements; Chambres; Sessions. — Mission du pouvoir exécutif. — Le pouvoir exécutif doit-il être confié à un seul individu ou à plusieurs? 198

CHAPITRE IX. — SUITE DU DROIT POLITIQUE OU CONSTITUTIONNEL.

Division générale des formes de gouvernement. — Formes simples. — Formes mixtes. — Formes simples : Gouvernement démocratique ou républicain. — — Gouvernement oligarchique. — Gouvernement monarchique. — Formes mixtes de gouvernement. — Notion du gouvernement constitutionnel ou représentatif. — Inconvénients du gouvernement constitutionnel ou représentatif. — Questions ordinairement traitées à propos du gouvernement constitutionnel ou représentatif. — Questions relatives à l'organisation de la représentation nationale. — Quel sera le principe de la représentation? — Gratuité du mandat législatif. — Durée du mandat législatif. — Dissolution de la chambre des représentants par le pouvoir exécutif. — Le droit électoral. — Le suffrage universel. — Conditions d'éligibilité. — La meilleure forme de gouvernement. 238

CHAPITRE X. — SUITE DU DROIT POLITIQUE OU CONSTITUTIONNEL.

Aperçu général sur quelques gouvernements européens. — Forme du gouvernement français. — Attributions de l'empereur. — Les ministres. — Attributions des ministres. — Attributions générales. — Attributions spéciales. — Le Conseil d'État. — Le Sénat. — Le Corps législatif. — Droit public de la Russie. — Gouvernement de l'empire russe. — Hérédité. — Majorité de l'empereur. — Régence. — Caractère du pouvoir impérial en Russie. — Pouvoir législatif. — Pouvoir judiciaire. — Pouvoir exécutif. — Le Conseil de l'empire. — Les ministres. — Le Sénat dirigeant. — Le Saint-Synode. — Assemblées de la

noblesse. — Gouvernement pontifical. — Le Pape. — Le secrétaire d'État. — Les ministres. — Le Sacré-Collége des cardinaux. — Le Conseil d'État. — La Sacrée-Consulte pour les finances. — Forme du gouvernement ottoman. — Le Sultan. — La Sublime-Porte. — Le grand-vizir. — Les ministères. — Le Conseil privé du Sultan, ou Divan. — Le Conseil de justice. — Le Conseil général de l'empire. — La législation turque. — Gouvernements constitutionnels ou représentatifs. — Quel est le type du gouvernement dit constitutionnel ou représentatif? — La constitution anglaise est-elle écrite? — Citer quelques-uns des principaux actes dont l'ensemble forme la constitution britannique. — Caractère de la monarchie en Angleterre. — A qui appartient le pouvoir exécutif? — Serment du roi. — Minorité. — Prérogatives et attributions du roi en Angleterre. — Titre que prend le roi. — Attributions religieuses. — Influence de la responsabilité des ministres sur les pouvoirs du roi. — Le roi d'Angleterre est-il sans défense vis-à-vis de son cabinet ou du Parlement? — Avantages de l'irresponsabilité du monarque. — Titre de l'héritier présomptif de la couronne d'Angleterre. — Quelles sont les attributions du Conseil privé en Angleterre? — Attributions politiques. — Attributions judiciaires. — Composition du Conseil privé. — Convocations. — Séances. — Comités du Conseil privé. — Le cabinet. — Ses attributions. — Composition du cabinet. — Quelles sont les conséquences d'un changement de ministère en Angleterre? — Attributions du premier lord de la Trésorerie. — Le Chancelier de l'Échiquier. — Le lord Haut-Chancelier. — Les ministres ou principaux secrétaires d'État. — Les sous-secrétaires d'État. — Le premier lord et les lords de l'Amirauté. — Définition du pouvoir exécutif en Angleterre. — Par qui est exercé le pouvoir législatif en Angleterre? — De quoi se compose le parlement? — Premières opérations de chaque session. — Discours du roi. — Vote de l'adresse. — Les séances du parlement sont-elles publiques? — Garanties dont jouissent : 1° les membres du parlement. — 2° Les citoyens.— Composition de la chambre des lords. — Pairs spirituels. — Pairs temporels. — Vote des pairs. — Présidence de la chambre des lords. — Priviléges des pairs. — Attributions judiciaires de la chambre des lords. — Caractère général de la chambre des lords dans le jeu des institutions politiques de l'Angleterre. — Composition de la chambre des communes. — Électeurs. — Quelles personnes ne peuvent l'être. — Éligibles. — En quoi a consisté la réforme électorale de 1832. — Présidence de la chambre des communes. — Le Speaker. — Initiative des lois en Angleterre. — Présentation d'un bill à la chambre des communes. — Les trois lectures. — Dans quel ordre les bills sont-ils présentés aux deux chambres? — Combien distingue-t-on de sortes de bills? — Bills privés. — Bills publics. — Sanction royale. — Quels sont les principes du droit public belge? — Comment s'exerce le pouvoir législatif en Belgique? — Composition de la chambre des représentants. — Composition du Sénat belge. — Par qui le pouvoir exécutif est-il exercé? — Quelles sont les attributions du roi en Belgique. — Quelles restrictions sont apportées par la constitution aux pouvoirs du roi? — Les ministres. — Comment est sanctionnée l'indépendance de la représentation nationale, en Belgique, vis-à-vis du pouvoir exécutif? — Constitution politique du royaume des Pays-Bas. — États-Généraux hollandais. — Composition de la première chambre. — Composition de la seconde chambre. — États provinciaux. —

Conseil d'État hollandais. — Pouvoir exécutif en Hollande. — Droit public danois. — Le Rigsraad. — Gouvernement de la Prusse. — Droit public de l'Autriche. — Gouvernement des États-Unis américains. — Pouvoir exécutif. — Le président des États-Unis. — Pouvoir législatif. — La Cour suprême. 261

CHAPITRE XI. — SUITE DU DROIT POLITIQUE OU CONSTITUTIONNEL.

Devoirs du gouvernement. — Devoirs envers l'État, être organique. — Envers l'État, être moral. — La liberté de conscience. — Relations de l'Église et de l'État. — Question des religions d'État. — Législation des mœurs. — Devoirs du gouvernement envers l'État, être intelligent. — La liberté d'enseignement. — Devoirs du gouvernement envers l'État, être physique. — L'hygiène. — Les travaux publics. — L'intervention du gouvernement dans le travail. — Les dépenses publiques. — Devoirs du gouvernement envers l'État, être indépendant. — Influence du gouvernement sur les arts libéraux. 321

CHAPITRE XII. — LE DROIT ADMINISTRATIF.

§ I. — Le Droit administratif. — La science administrative. — L'autorité administrative. — Subdivision de l'autorité administrative. — L'administration active. — Centralisation et hiérarchie. — Avantages et inconvénients de la centralisation. — En quoi consiste la hiérarchie. — Division de l'administration active. — Agents administratifs. — Agents directs. — Agents indirects. — Division des agents indirects ou auxiliaires. — Agents auxiliaires généraux. — Agents de l'administration générale, en dehors de l'ordre administratif proprement dit. — Agents auxiliaires départementaux. — Agents auxiliaires communaux. — Agents auxiliaires coloniaux. — Inspections administratives. — Administration consultative. — Administration contentieuse. — Coup d'œil sur l'administration en Angleterre. — Administration centrale. — La Trésorerie. — Administrations qui dépendent de la Trésorerie. — Les comités du Conseil privé. — Le département de l'intérieur. — Le département des affaires étrangères. — Des colonies. — De la guerre. — Services ressortissant à l'administration de la guerre. — Le département de l'Inde. — L'Amirauté. — Le bureau de la loi des pauvres. — Administration locale. — Les comtés. — Les Juges de paix. — Les comtés d'Écosse. — D'Irlande. — Les paroisses. — Les bourgs. — Bourgs d'Écosse et d'Irlande. — Administration de Londres. — D'Édimbourg. — De Dublin. — Appréciation générale de l'organisation administrative anglaise. — Coup d'œil sur l'organisation administrative dans les États-Unis de l'Amérique du Nord. — L'Union. — Les États de l'Union. — Caractères généraux de l'organisation administrative aux États-Unis. — Organisation de chaque État. — Le comté américain. — La commune américaine. — Les magistrats communaux américains. — Responsabilité des agents administratifs aux États-Unis. — Coup d'œil général sur l'administration en Russie. — L'empereur. — Divisions administratives locales. — Les municipalités. — Autorités de la police. — Coup d'œil sur l'administration en Turquie. — Caractère des institutions de la Turquie. — Administration locale. — Les gouvernements généraux. — Les provinces. — Les districts et les communes. — Finances de la Turquie. — La propriété en Turquie. — Les étrangers en

Turquie. — Les capitulations et les traités. — Poids et mesures. — Monnaies. — Routes et voies de communication diverses. — Chemins de fer. — Phares. Télégraphie électrique. — Postes. — Hatti-Shériff du 3 novembre 1839. — Hatti-Houmaïoun du 18 février 1856. — Organisation administrative de la Belgique. — Provinces. — Gouverneurs. — Conseil provincial. — Députation permanente. — Commissaires du roi. — Cantons. — Communes. — Conseil municipal. — Collége du bourgmestre et des échevins. — Autorité centrale. — Résumé de l'organisation administrative de la Hollande. — Provinces. — États provinciaux. — États députés. — Députation permanente. — Commissaires du roi. — Arrondissements ou districts. — Communes. — Conseil communal. — Bourgmestre et Échevins. — Conseil d'État. — Ministres. — Défense physique. — Résumé général de l'organisation administrative en Espagne. — Divisions administratives. — Provinces. — Le gouverneur civil. — Le Conseil de la province. — La Députation provinciale. — Les *Partidos*.— Les communes. — L'Alcade.— Les *Tenientes* de l'alcade. — L'*Ayuntamiento*. — Les ministres. — Les sous-secrétaires d'État. — Ordres royaux. — Le Conseil royal. — Conseils administratifs. — Résumé sommaire de l'organisation administrative en Prusse. — La Province. — L'*Ober-Praesident*. — La Diète provinciale, ou *Lantag*. — Le district de régence. — Le conseil de régence et le Président de régence. — Le cercle. — L'assemblée du cercle et le comité du cercle. — Le Landrath. — La commune. — Le conseil municipal. — Le corps municipal. — Les commissions ou députations. — Résumé sommaire de l'organisation administrative en Autriche. — Le lieutenant de l'Empereur. — Les Diètes provinciales. — Les comités. — La Diète de Hongrie. — Conseils de Cercles et de Districts. — Les communes. — Les ministres. — Le conseil d'État. — La commune italienne. — Le Camerlingue. — § II. Lois administratives. — Lois relatives à l'industrie agricole. — Alignement. — Voirie. — Grande voirie. — Petite voirie. — Chasse. — Dessèchement des marais. — Expropriation pour cause d'utilité publique. — Mines, minières et carrières. — Pêche. — Police rurale. — Régime des bois et forêts. — Régime des eaux. — Lois relatives à l'industrie manufacturière. — L'apprentissage. — Lois qui protègent les manufactures. — Lois qui restreignent la liberté de l'industrie manufacturière ou commerciale, dans l'intérêt de la fortune, de l'honneur ou de la vie des citoyens. — Dans un intérêt d'ordre et d'humanité. — Dans l'intérêt de la morale publique.— Dans l'intérêt de la salubrité publique.— Dans l'intérêt de l'ordre social. —Dans un intérêt fiscal. — Les brevets d'invention. — Lois concernant la fortune publique. — Domaine de l'État. — Domaine public. — L'impôt. — Impôts directs et indirects. —Charges de l'État. — Dette publique. — Dettes courantes ou ordinaires de l'État. — Dette flottante. — Dette viagère. — Rémunération des fonctions publiques. —Comptabilité. . . . 339

CHAPITRE XIII. — LE DROIT CRIMINEL.

Le droit criminel. — Justification du droit de punir. — Source du droit de punir. — Systèmes divers. — Système de Bentham. — Système de Locke. — Système de Joseph de Maistre. — Système de Gall. — Système de MM. Cousin, Guizot, de Broglie et Rossi. — Opinion de Kant. — Système de l'école éclectique. — Opinion de M. Ortolan. — Théorie de M. Franck. — Con-

ditions pour qu'un fait soit punissable. — La tentative. — Imputabilité. — Signification générale du mot délit. — Différentes sortes de délits. — Division des infractions d'après le code pénal français. — Qualités que doit présenter la peine. — Elle doit être proportionnée au délit ; — Personnelle ; — Exemplaire ; — Égale ; — Moralisante. — Systèmes pénitentiaires. — Système d'Auburn. — Système de Pensylvanie ou de Philadelphie. — Séparation des détenus par catégories. — Système suisse. — Systèmes allemand et hollandais. — Système irlandais. — Condamnés politiques. — La peine doit être réparable. — La peine de mort. — Arguments pour et contre la peine de mort. — Objets divers du Droit pénal. — Interprétation des lois pénales. — Circonstances aggravantes et atténuantes. — Excuses atténuantes et absolutoires. — La récidive. — La complicité. — La procédure criminelle. — Le droit de grâce. — L'amnistie. 471

CHAPITRE XIV. — LE DROIT INTERNATIONAL.

Le Droit des gens, ou international. — Le *Jus gentium* chez les Romains. — Origine de la dénomination du Droit international. — Existe-t-il réellement un Droit des gens ou international? — Raison de douter. — Raison de décider. — Existe-t-il un Droit des gens universel, reconnu par toutes les nations? — Caractère du Droit public européen. — Sa garantie. — Sources du Droit des gens ou international. — Objet des traités considérés comme source du Droit des gens. — Ordonnances des États souverains pour régler les prises en temps de guerre, considérées comme sources du Droit des gens. — Arrêtés des tribunaux internationaux, considérés comme sources du Droit des gens. — Divisions du Droit des gens considéré comme objet d'études. — Droit des gens naturel. — Droit des gens positif. — Droit des gens public. — Droit des gens privé. — Justification de la division en Droit des gens naturel et Droit des gens positif. — Justification de l'existence d'un Droit des gens positif. — Grandes divisions de l'histoire du Droit des gens moderne. — Faits politiques, économiques et sociaux, amenés par les tendances nouvelles des temps modernes. — Publicité. — Importance donnée aux faits économiques. — Principes divers qui ont régi le Droit des gens privé aux différentes époques historiques. — Écoles diverses des jurisconsultes et publicistes qui se sont occupés du Droit des gens. — École philosophique. — École historique. — Subdivision de l'école philosophique. — Esquisse d'un programme de cours de Droit international. — Droits d'égalité et d'indépendance des nations. — Droit de propriété. — Les frontières. — La mer. — Droits conventionnels. — Les traités. — Relations des nations entre elles, en temps de paix. — Droit d'ambassade. — Le cérémonial. — La préséance. — Les ministres publics. — Priviléges des ministres publics. — Fin des missions diplomatiques. — Les consuls. — Droit des gens privé. — Les étrangers. — Relations des nations entre elles en temps de guerre. — La rétorsion. — Les représailles. — Déclaration de la guerre. — La bataille. — La conquête. — La course. — Les auxiliaires. — Les neutres. — Rétablissement de la paix. — Les traités de paix. — Principe qui doit dominer les relations des nations entre elles. 504

FIN DE LA TABLE DES CHAPITRES.

TABLE

ALPHABÉTIQUE ET ANALYTIQUE DES MATIÈRES.

BIBLIOTHÈQUE IMPÉRIALE IMPR.

A

ABROGATION DES LOIS. *Expresse ou tacite*, p. 93 et suiv. — Questions relatives à l'abrogation, *id.* — Jusqu'à quel point, lorsque deux lois contiennent des dispositions contradictoires, faut-il décider que la première loi est abrogée par la seconde ? *id.* — Lois spéciales et lois générales, *id.* — Voir : *Désuétude*.

ACTES DE L'ÉTAT CIVIL, p. 111, 112. — Voir : *Personnes*.

ACTION PUBLIQUE ET ACTION PRIVÉE, p. 482.

ADMINISTRATION ACTIVE. Définition, p. 342. — Son caractère, *id.* — Division de l'administration active, 343. — Son principe est *l'unité*, 344.

ADMINISTRATION ANGLAISE. Coup d'œil sur l'administration en Angleterre, p. 357 et suiv. — Administration centrale, *id.* — Nomenclature des administrations qui s'y rattachent, 358. — Administration locale, 370 et suiv. — Appréciation générale de l'organisation administrative anglaise, 384 et suiv.

ADMINISTRATION BELGE. Organisation administrative de la Belgique, p. 427 et suiv. — Autorité centrale, 432 et suiv.

ADMINISTRATION CONSULTATIVE. Définition, p. 353. — Son caractère, *id.* — Son principe est la *collectivité*, *id.*

ADMINISTRATION CONTENTIEUSE. Définition, p. 356. — Son objet, 356, 357. — Son caractère, 357. — Voir : *Tribunaux administratifs*.

ADMINISTRATION EN AUTRICHE. Résumé sommaire de l'administration en Autriche, p. 448 et suiv.

ADMINISTRATION EN PRUSSE. Résumé sommaire de l'organisation administrative de la Prusse, p. 445 et suiv.

ADMINISTRATION EN RUSSIE. Coup d'œil général sur l'administration en Russie, p. 394 et suiv. — L'empereur de Russie, *id.* — Divisions administratives locales, 396. — Caractère de l'organisation administrative russe, 398.

ADMINISTRATION EN TURQUIE. Coup d'œil sur l'organisation de l'administration en Turquie, p. 399 et suiv. — Caractère de cette organisation, *id.* — Administration locale, 401.

ADMINISTRATION ESPAGNOLE. Résumé général de l'organisation administrative en Espagne, p. 437 et suiv. — Divisions administratives, 438. — Provinces, *id.*

ADMINISTRATION HOLLANDAISE. Coup d'œil sur l'organisation administrative de la Hollande, p. 433 et suiv. — Défense physique, 437.

ADRESSE. La discussion de l'*Adresse*, en Angleterre, p. 296. — Voir *Parlement anglais*.

ADULTÈRE. L'adultère devant la loi et devant la morale, p. 124. — Adultère

de la femme ; adultère du mari, *id.*— Voir : *Mariage.*
AGENTS ADMINISTRATIFS. Agents *directs* et agents *indirects* ou *auxiliaires*, p. 344 et suiv.
AGENTS AUXILIAIRES COLONIAUX, p. 350.
AGENTS AUXILIAIRES COMMUNAUX, p. 349.
AGENTS AUXILIAIRES DÉPARTEMENTAUX, p. 349.
AGENTS AUXILIAIRES GÉNÉRAUX. Définition, p. 346. — Enumération, 346 et suiv.
AGENTS DE CHANGE. Attributions de ces intermédiaires du commerce, p. 168.
AGENTS DIPLOMATIQUES. Voir : *Lois de police.*
AGENTS DIPLOMATIQUES ANGLAIS. Quatre grades différents, p. 367. Voir : *Département des affaires étrangères.*
AGENTS DIRECTS DE L'ADMINISTRATION. Leur caractère, p. 344, 345, 351. — Nomenclature, 344 et suiv.
AGENTS DE L'ADMINISTRATION GÉNÉRALE, EN DEHORS DE L'ORDRE ADMINISTRATIF PROPREMENT DIT. Nomenclature, p. 349.
AGENTS DU POUVOIR EXÉCUTIF. Ils sont essentiellement amovibles et responsables, p. 227.
AGENTS INDIRECTS DE L'ADMINISTRATION. Leur caractère, p. 345. — Définition, *id.* — Division, 346. — Agents généraux, 346 et suiv.—Enumération, *id.*
AGRICULTURE. Conduit à la réunion des hommes en corps de nation, p. 10. — Voir : *Nation.*
ALCADE. Voir : *Communes espagnoles.*
ALIGNEMENT, p. 454.
ALLIANCE. Définition, p. 114.
AMENDEMENTS. Définition, p. 75 et suiv. — Voir : *Confection des lois.*
AMIRAUTÉ. Voir : *Premier lord de l'Amirauté.*
AMIRAUTÉ ANGLAISE. Attributions de ce service administratif, p. 369. — Composition de ce service, 369 et suiv.
AMNISTIE. Effets de l'*amnistie*, p. 503. — Différence entre l'*amnistie* et la *grâce*, *id.*—Voir : *Droit de grâce.*
ANGLETERRE. Le principe de la *séparation des pouvoirs* dans ce pays, p. 226. — Voir ce mot.
ANGLETERRE. Voir : *Droit de succession.*
APPEL. Définition, p. 180. — Caractère et effets de cette voie de recours, *id.*
APPRENTISSAGE. Définition, p 461. — Son utilité, *id.* — Principes généraux, 461 et suiv.
ARISTOCRATIE. Voir : *Gouvernement oligarchique ; — Républiques aristocratiques.*
ARISTOTE. Sa définition de l'homme, p. 1. — Son opinion sur la vie en société, 4.
ARMISTICE. Définition, p. 560. — En quoi il diffère de la trêve, *id.*
ARRÊTÉS. Voir : *Maires, Préfets.*
ARRONDISSEMENTS BELGES. Leur organisation administrative, p. 429 et suiv. — Le commissaire du roi, *id.*
ARRONDISSEMENTS DE LA HOLLANDE. Caractère de cette division territoriale, p. 435.
ARTISAN. Sens de cette signification, p. 158, 159.
ARTS LIBÉRAUX. Influence exercée sur eux par le gouvernement, p. 332 et suiv.
ASSEMBLÉE CONSTITUANTE. A indiqué d'une manière incomplète la mission des associations humaines, p. 12.
ASSEMBLÉES DE LA NOBLESSE (*Russie*). Origine de ces réunions, p. 277. — Leur objet, 277 et suiv.
ASSISTANCE JUDICIAIRE. Origine de cette institution charitable, p. 181. — Critique de son organisation, *id.*
ATTAQUE PAR PRÉVENTION. Est-elle permise aux nations? p. 36 et suiv., 553 et suiv. Voir : *Conservation (droit de); Légitime défense; Nations.*
ATTENTES LÉGITIMES. Voir : *Non-rétroactivité des lois.*
ATTORNEYS. Leurs attributions, p. 375.
AUTORITÉ ADMINISTRATIVE. Définition, p. 341 et suiv.—En quoi diffère-t-elle de l'autorité législative? 342.— Qu'a-t-elle de commun avec l'autorité législative? *id.* — Subdivision de cette autorité, *id.*
AUTORITÉ DE LA LOI, p. 99 et suiv. — Peut-on s'éloigner des dispositions de la loi? *id.* — Distinction entre les *devoirs* qu'elle impose et les *droits* qu'elle confère, 99, 100.
AUTORITÉ JUDICIAIRE. Constitue-t-elle un pouvoir distinct? p. 227 et suiv. — Arguments pour l'affirmative, 227. — Ses rapports avec le pouvoir législatif, 227, 228. — En quoi dépend-elle du pouvoir exécutif, 228. — Opinion de Montesquieu, *id.* — Arguments pour la négative, 228, 229. — Opinion de Henrion de Pansey, *id.*
AUTORITÉ JUDICIAIRE. Constitue-t-elle un pouvoir distinct? p. 227. — Arguments pour et contre, 227 et suiv. — Définition, 235, 236. — Quel est son domaine? 236. — Voir : *Pouvoir exécutif.*
AUTORITÉ LÉGISLATIVE. En quoi diffère-t-elle de l'autorité administrative? p. 342.— Qu'a-t-elle de commun avec l'autorité administrative? *id.*

AUXILIAIRES. Droits et devoirs des auxiliaires, p 563, 564.

AYUNTAMIENTO. Voir : *Communes espagnoles.*

B

BANNIS. Définition, p. 544.

BANQUES. Opérations de banque, p. 168. — Banques de dépôt ; banques à billets, *id.* — Voir : *Banquiers.*

BANQUIERS. Sens de cette qualification, p. 158. — Opérations diverses des banquiers, p. 168.

BATAILLE. — Principes reconnus par le Droit des gens moderne dans l'exercice des hostilités, p. 559 et suiv.

BELGIQUE. Divisions de la constitution belge, p. 216.

BELGIQUE. Voir : *Octrois.*

BENJAMIN-CONSTANT. Voir : *Obéissance passive.* — Son opinion sur l'égoïsme politique, p. 52, 53. — Sur les lois d'exception, 68.

BIENS. Définition, p. 133. — Corporels ou incorporels, *id.* — Meubles et immeubles, *id.* — Droits qu'on peut avoir sur les biens, 134 et suiv. — Points de vue divers sous lesquels la loi considère les biens, *id.*

BIENS. Anciennes distinctions entre les biens, d'après le vieux Droit civil de la France, p. 106. — Le Droit civil moderne les a supprimées. *id.*

BILLS. Dans quel ordre les bills sont-ils présentés aux deux chambres du Parlement anglais? p. 304. — Voir : *Chambre des Communes* — Combien distingue-t-on de sortes de bills? 305. — Bills privés. *id.* — Bills publics, *id.* — Sanction royale, *id.*

BILLET DE BANQUE. Définition, p. 63. — Ses caractères essentiels, *id.*

BILLS D'INTÉRÊT PRIVÉ. Droits considérables à payer, en Angleterre, pour leur obtention, p. 299.

BLACKSTONE. A signalé le principe de la *Séparation des pouvoirs*, p. 226. — Voir ce mot.

BLOCUS. Principes inaugurés par le congrès de Paris, p. 564 et suiv.— Quelle sera la position des neutres, en présence d'un blocus effectif? 565.

BONALD (DE). Son opinion sur l'origine des sociétés humaines, p. 10.

BOSSUET. Son opinion sur le soi-disant état de nature, p. 22 et 23.

BOURGMESTRE. Voir : *Communes belges.*

BOURGMESTRE. Voir : *Communes hollandaises.*

BOURGS ANGLAIS. Définition, p. 380. — Bourgs *municipaux, parlementaires, ordinaires, id.* — *Cités, id.* — *Comtés incorporés, id.* — Par qui est exercée l'autorité dans les bourgs anglais, 380 et suiv. — Attributions des divers magistrats des bourgs et des principaux services administratifs des bourgs, 381.

BOURGS D'ÉCOSSE. Leur organisation administrative, p. 381 et suiv.

BOURGS D'IRLANDE. Leur organisation administrative, p. 382.

BOURSES DE COMMERCE. Définition, p. 166. — Leur utilité, *id.* — Opérations et négociations qui s'y font, *id.*

BUREAU DU COMMERCE. Les neufs services administratifs qui constituent le bureau du commerce du conseil privé anglais, p. 362 et suiv.

BUREAU DE LA LOI DES PAUVRES. Attributions de ce service administratif en Angleterre, p. 370. — Sa composition, *id.*

BURLAMAQUI. Son opinion sur l'origine des sociétés humaines, p. 9. —

BRÉSIL. Division de la constitution de l'empire du Brésil, p. 216.

BREVETS D'INVENTION. Principes généraux, p. 464.

BUTIN, p. 561. — Guerres continentales, *id.* — Guerres maritimes, 561, 562. — Voir : *Droit de prise.*

C

CABINET ANGLAIS. Ses attributions, p. 291. — Sa composition, 291 et suiv. — Conséquences d'un changement de ministère ou de cabinet, en Angleterre, 294.

CABOTAGE. Définition, p. 164. — Grand et petit cabotage, *id.* — Voir : *Commerce intérieur.*

CAMERLINGUE (*le*), en Italie, p. 452 et suiv.

CANTON (*en France*). — De quoi se compose un canton, p. 344.

CANTONS BELGES. Caractère de cette division du territoire belge, p. 430 et suiv.
CANTONS SUISSES. Classification des cantons, au point de vue de la forme du gouvernement, p. 241.
CAPACITÉ DES PERSONNES PHYSIQUES. Voir : *Personnes.*
CAPITULATION d'une ville assiégée. Définition, p. 560.
CAPITULATIONS AVEC LA TURQUIE. Histoire et question des *Capitulations*, p. 410 et suiv.
CARRIÈRES. En France leur exploitation est libre, p. 459.
CENS. Voir : *Éligibilité.*
CENTRALISATION. Définition, p. 342. — Ses avantages et ses inconvénients, 343.
CENTURIES. Voir : *Suffrage.*
CERCLE D'ACTION DES LOIS, p. 96 et suiv.
CERCLE PRUSSIEN. Son organisation, p. 446. — L'assemblée du cercle et le comité du cercle, 446 et suiv.
CÉRÉMONIAL ÉTRANGER. Questions qui s'y rattachent, p. 533 et suiv.
CHAMBORD (*le comte de*). Programme d'un bon gouvernement, tracé par ce prince, p. 260.
CHAMBRES. Définition, p. 235.
CHAMBRE DES LORDS. Sa composition, p. 297. — Pairs spirituels, *id.* — Pairs temporels, 297 et suiv. — Vote des pairs, 298. — Présidence de la chambre des lords, 298 et suiv. — Priviléges des pairs, 299 et suiv. — Attributions judiciaires de la chambre des lords, 300. — Caractère général de cette chambre, dans le jeu des institutions politiques de l'Angleterre, 300.
CHAMBRE DES COMMUNES. Sa composition, p. 300. — Présidence de la chambre des communes, 303. — Le *Speaker*, *id.* — Présentation d'un bill à la chambre des communes, 304. — Les trois lectures, *id.* Voir : *Bills.*
CHANCELIER DE L'ÉCHIQUIER. Ses attributions, p. 294.
CHEMINS DE FER (*en Turquie*), p. 418 et suiv.
CHAMBRE DES REPRÉSENTANTS. Peut-elle être dissoute par le Pouvoir exécutif? p. 253.
CHAMBRE DES REPRÉSENTANTS (*aux États-Unis*). Sa composition, p. 319.
CHAMBRE DES REPRÉSENTANTS BELGES. Composition et organisation, p. 307.
CHARGES DE L'ÉTAT, p. 467 et suiv.
CHARITÉ. Est-elle un principe de *Droit naturel?* p. 49 et suiv. — L'égoïsme politique et international, 50 et suiv.
CHASSE. Principes qui dominent, en France, la législation sur la chasse, p. 455 et suiv.
CHEIK-UL-ISLAM (*le*). Ses attributions; son caractère religieux, p. 282. — Son pouvoir, *id.*
CICÉRON. Son opinion sur la nature sociable de l'homme, p. 4.
CICÉRON. Voir : *Droit naturel.*
CIRCONSTANCES AGGRAVANTES. Définition; énumération, p. 499, 500.
CIRCONSTANCES ATTÉNUANTES. Définition, p. 500. — Différences entre les *circonstances atténuantes* et les *excuses atténuantes.*
CITÉS. Voir : *Bourgs anglais.*
CITÉ DE LONDRES. Son organisation, p. 382 et suiv.
CITOYENS ANGLAIS. Garanties dont ils jouissent, p. 297.
COAUTEURS. Différence entre les coauteurs et les complices, p. 500, 501. — Voir : *Complices; Complicité.*
CODES D'INTRUCTION CRIMINELLE. Matières contenues dans ces codes, p. 501 et suiv. — Voir : *Instruction criminelle.*
CODE NAPOLÉON. Est plus favorable à la propriété foncière qu'à la propriété mobilière, p. 133, 134.
CODE NAPOLÉON (le), p. 107 et suiv. — Définition, 107. — Divisions de ce code, *id.* — Bienfait de cette loi uniforme, 107, 108, 109. — Voir : *France; Législation de l'ancienne France.*
CONFECTION DES LOIS. Éléments dont elle se compose, p. 75 et suiv. — *Proposition* ou *initiative*, 75. — Discussion, 75. — Amendements, 75 et suiv. — Sanction, 76 et 78. — Promulgation, 76. — A qui appartient l'initiative des lois en France? 76. — En Angleterre? 77. — En Belgique et dans d'autres Etats, 77 et suiv. — Publication, 80.
COLONIES ANGLAISES. Leur développement prodigieux dans les temps modernes, p. 367.
COLONISATION EUROPÉENNE EN TURQUIE. Conditions arrêtées par la Sublime-Porte, p. 426.
COMITÉS autrichiens, p. 450.
COMITÉ DE L'ÉDUCATION. Attributions de ce bureau du conseil privé anglais, p. 363 et suiv. — Sa composition, 364.
COMMERCE. Définition, p. 158. — Faits qui constituent le commerce, 158.
COMMERCE EXTÉRIEUR. Définition, p.

169. — Liberté de ce commerce, 169 et suiv. — Commerce général ; commerce spécial, 173. — Voir : *Douanes ; Entrepôts; Libre échange; Système mercantile; Système protecteur; Transit ; Valeurs actuelles du commerce ; Valeurs officielles ; Zollverein.*

COMMERCE INTÉRIEUR. Définition, p. 159. — Son objet, *id.* — Son étendue, 159, 160. — Ses effets, *id.* — Moyens nécessaires du commerce intérieur, 164 et suiv. — Cabotage, 164. — Evaluation de la circulation commerciale à l'intérieur, 165. — Octrois, *id.* — Institutions créées en vue du commerce intérieur, 166 et suiv. — Voir : *Agents de change ; Banques ; Bourses de commerce ; Courtiers.*

COMMERCE NEUTRE. Voir : *Neutralité.*

COMMISSAIRES DE POLICE (*en France*). Leurs attributions, p. 345.

COMMUNE AMÉRICAINE. Son caractère, p. 390 et suiv. — Son organisation administrative, *id.* — Les magistrats communaux américains, 392 et suiv.

COMMUNES AUTRICHIENNES, p. 451.

COMMUNE ITALIENNE, p. 452.

COMMUNE PRUSSIENNE. Son organisation, p. 447 et suiv. — Le conseil municipal, *id.* — Le corps municipal, *id.* — Les commissions ou députations, *id.*

COMMUNES BELGES. Leur organisation administrative, p. 431. — Le conseil communal, 431 et suiv. — Le Bourgmestre, *id.* — Le collége du Bourgmestre et des Echevins, *id.*

COMMUNES ESPAGNOLES. Leur organisation administrative, p. 440 et suiv. — L'Alcade, 441. — Les *Tenientes* de l'alcade, *id.* — *L'Ayuntamiento, id.*

COMMUNES HOLLANDAISES. Leur organisation administrative, p. 435 et suiv. — Le conseil communal, *id.* — Le Bourgmestre, 436. — Les Echevins, *id.*

COMMUNES TURQUES. Leur administration, p. 402.

COMPLICES. De quelle peine sont-ils passibles? p. 501. — Voir : *Coauteurs ; Complicité.*

COMPLICITÉ. Définition, p. 500 et suiv. — Ne pas confondre avec la coopération principale, 500. — Faits qui constituent la complicité, 501. — Voir : *Complices.*

COMPTABLE. Ce que c'est qu'un *comptable*, p. 266.

COMPTABILITÉ. Principes généraux sur la comptabilité publique, p. 469 et suiv.

COMTE (CH.). Son opinion sur l'origine des sociétés humaines, p. 10.

COMTÉ AMÉRICAIN. Son caractère, p. 389. — Son organisation administrative, 389 et suiv.

COMTÉS ANGLAIS. Enumération des autorités du comté d'Angleterre, p. 371, 372. — Le Haut-Shériff, 372. — Le Lord-Lieutenant, 373. — Voir : *Juges de paix anglais.* — Les Coroners, 375. — Le Haut-Constable, *id.* — Services que comprend l'administration des comtés d'Angleterre, 376.

COMTÉS D'ÉCOSSE. Leur organisation administrative, p. 376 et suiv.

COMTÉS D'IRLANDE. Leur organisation administrative, p. 277 et suiv.

COMTÉS INCORPORÉS. Voir : *Bourgs anglais.*

CONDAMNÉS POLITIQUES. Principes d'une bonne législation pénale, à leur égard, p. 493.

CONFECTION DES LOIS (*aux États-Unis*), p. 320.

CONGRÈS. Leur objet, p. 568. — Parties qui s'y font représenter, *id.* — Leur influence, *id.* — Questions ordinairement traitées dans les congrès, 568 et suiv. — Tenue des congrès ; vérification des pouvoirs ; séances ; travaux ; *id.*

CONGRÈS DES ÉTATS-UNIS, p. 319 et suiv.

CONQUÊTE. Définition, p. 561. — Les droits du vainqueur, *id.* — Choses qui sont à l'abri de la conquête, *id.*

CONSEIL D'ÉTAT, en France, p. 267. — Mission et caractère de cette institution, 267. — Sa division en sections, *id.* — Attributions des sections, *id.* — Assemblée générale, *id.* — Le président du Conseil d'État, *id.*

CONSEIL D'ÉTAT (*Gouvernement pontifical*). Ses attributions, p. 279 et suiv.

CONSEIL D'ÉTAT HOLLANDAIS. Caractère de cette institution, p. 313. — Le titre de conseiller d'État est purement honorifique, *id.*

CONSEIL D'ÉTAT HOLLANDAIS. Voir encore p. 436.

CONSEIL D'ÉTAT OTTOMAN. Son organisation ; ses attributions, p. 283.

CONSEIL DE JUSTICE (*Turquie*). Sa composition, p. 283.

CONSEIL DE L'EMPIRE (*Russie*). Organisation et attributions, p. 274.
CONSEIL GÉNÉRAL DE L'EMPIRE (*Turquie*). Sa composition, p. 283.
CONSEIL JUDICIAIRE, p. 133.
CONSEIL PRIVÉ. Sa mission, p. 266.
CONSEIL PRIVÉ (*Angleterre*). Ses attributions, p. 289. — Attributions politiques, 289 et suiv. — Attributions judiciaires, 290. — Sa composition, *id.* — Convocations et séances, *id.* — Ses comités, 290, 291.
CONSEIL PRIVÉ (*Angleterre*). Les comités du commerce et de l'éducation du Conseil privé, p. 361 et suiv. — Voir : *Bureau du commerce.*
CONSEIL PRIVÉ DU SULTAN. Voir : *Divan.*
CONSEIL PRIVÉ (*en France*). Ses attributions, p. 266. et suiv.
CONSEIL ROYAL (*en Espagne*), p. 453 et suiv.
CONSEILS ADMINISTRATIFS. Division, p. 354. — Conseils placés auprès des agents généraux, 354 et suiv. — Auprès des agents locaux, 355 et suiv. — Nomenclature des conseils généraux, départementaux, communaux et coloniaux de l'empire français, 354, 355 et suiv. — Conseils exclusivement consultatifs, 356. — Conseils de gestion, *id.* — Conseils de répartition. *id.* — Conseils contentieux, *id.*
CONSEILS ADMINISTRATIFS en Espagne, p. 444 et suiv.
CONSEILS DE CERCLES en Autriche, p. 450.
CONSEILS DE DISTRICTS en Autriche, p. 450.
CONSERVATION (*droit de*). Voir : *Légitime défense.* — Droit de légitime défense entre les nations, p. 34 et suiv. — Voir : *Attaque par prévention; Nations; Raison d'Etat.*
CONSTABLES. Leurs attributions, p. 375.
CONSTITUTION. Sens étymologique de ce mot, p. 207 et suiv. — Signification politique, 208. — Définition, *id.* — Une société peut-elle exister sans constitution. 208?
CONSTITUTION. Synonyme de *loi fondamentale*, p. 208. — La constitution est-elle un contrat entre la nation et le chef du gouvernement? 210 et suiv. — Est-elle un contrat entre les différents habitants d'un pays? 211 et suiv. — Peut-elle être modifiée? 212. — Peut-elle être modifiée par le pouvoir législatif? 213 et suiv. — Arguments pour l'affirmative et pour la négative, 213, 214. — Législation comparée, 214, 215.—Que contiennent ordinairement les constitutions? 215 et suiv. — Exemples tirés de diverses constitutions contemporaines, 216, 217. — Quelles sont les meilleures constitutions? 218. — Il faut que la constitution soit acceptée par le pays, *id.*
CONSTITUTION. Voir : *Loi fondamentale.* Que contiennent ordinairement les constitutions? p. 63.
CONSTITUTION ANGLAISE. Est-elle écrite? p. 285. — Actes principaux dont l'ensemble forme la constitution britannique, 285 et suiv.
CONSTITUTION DE 1852. A rétabli le principe d'autorité, p. 269.
CONSULS. Leur caractère officiel, p. 542. — Historique, *id.* — Leurs attributions, 542 et suiv.
CONTRAINTE MORALE. Voir : *Légitime défense; Misère; Nécessité; Obéissance passive; Raison d'État.*
CONTRAT. Définition, p. 150 et suiv. — Raison de droit du contrat, 151. — Conditions générales de validité du contrat, *id.* — Division des contrats, *id.* — Contrats de bienfaisance, 151 et suiv. — Contrats d'échange, 152. Contrats unilatéraux et synallagmatiques, *id.* — Commutatifs et aléatoires, *id.* — Principaux et accessoires, *id.* — Solennels et consensuels, *id.* — Nommés et innommés, *id.* — Règles communes à tous les contrats, 153. — Règles spéciales pour certains contrats, *id.* — Fin des rapports juridiques résultant des contrats, 153, 154. — Intervention de l'État dans les contrats, 155 et suiv.
CONTRATS DE BIENFAISANCE, p. 151 et suiv. — Énumération, *id.*
CONTRATS D'ÉCHANGE. Différentes sortes de contrats d'échange, p. 151, 152.
CONTRAT SOCIAL. Voyez : *Rousseau (J.-J.).*
CONTRAT SOCIAL. Voir : *Souveraineté.*
CONTRAVENTION DE SIMPLE POLICE. Définition, p. 498.
CONTREBANDE DE GUERRE. Définition, p. 566. — Voir : *Droit de visite.*
COPYHOLDERS (*les*). Signification de ce mot, p, 300.
CORAN. Base de la législation turque, p. 283.
CORPS LÉGISLATIF (*en France*).—Définition, p. 268. — Ses attributions, *id.* —Sa composition, 268 et suiv.—Base de l'élection, *id.*—Comment a lieu le

vote *id.* — L'empereur doit le convoquer, 269.
CORPS JUDICIAIRES. Leur institution marche de pair avec les règles de la procédure, p. 176.
COUR SUPRÊME (*aux États-Unis*). Sa composition, p. 320. — Ses attributions, *id.*
COURSE. Définition de ce moyen de guerre, p. 562 et suiv. — Le corsaire et le pirate, *id.* — Abolition de la course, *id.*
COURTIERS. Attributions de ces intermédiaires du commerce, p. 168.
COUTUME (la), p. 100 et suiv. — Source la plus abondante de la législation, dans l'enfance des sociétés, 101. — Son empire se restreint à mesure que la civilisation s'étend, *id.* — Pays européens où la coutume exerce encore un certain empire, 101.
CRIMES CONTRE LA CHOSE PUBLIQUE. Enumération, p. 498.
CRIMES CONTRE LA PERSONNE DES PARTICULIERS. Enumération, p. 498.
CRIMES CONTRE LA PROPRIÉTÉ DES PARTICULIERS. Enumération, p. 498.
CURIES. Voir : *Suffrage.*

D

DÉCISION DE LA GUERRE. Ne pas la confondre avec la *Déclaration*, p. 557. — A qui doit appartenir le droit de décider la guerre? *id.*
DÉCLARATIONS DE DROITS. Définition, p. 218. — Origine et historique, 219 et suiv. — Déclaration des droits de l'homme et du citoyen, 218, 219, 220. — Avantages et inconvénients des déclarations de droits, 222 et suiv.
DÉCLARATION DE LA GUERRE, p. 557. — Pratique ancienne; pratique contemporaine, 557 et suiv.
DÉCRETS. Voir : *Pouvoir réglementaire.* — En quoi diffèrent-ils des réglements? p. 69. — Quand deviennent-ils exécutoires? Voir : *Promulgation, Publication des lois.* — Quand les décrets *particuliers* sont-ils exécutoires? 81.
DEGRÉ de parenté. Définition, p. 114.
DÉLÉGATION. Théorie de la *Délégation*, p. 205 et suiv. — Voir : *Souveraineté.*
DÉLÉGATIONS austro-hongroises, p. 451.
DÉLIT. Signification générale de ce mot, p. 484. — Différentes sortes de délits, 485.
DÉLITS CONTRE LA CHOSE PUBLIQUE. Énumération, p. 498.
DÉLITS CONTRE LA PERSONNE DES PARTICULIERS. Enumération, p. 498.
DÉLITS CONTRE LA PROPRIÉTÉ DES PARTICULIERS. Enumération, p. 498.
DEMANDE. Qualités qui influent sur la demande, p. 160. — Elle constate l'*utilité*, *id.* — L'offre et la demande, 162.
DÉMEMBREMENTS DE LA PROPRIÉTÉ, p. 134.
DÉPARTEMENT DE LA GUERRE. Attributions de ce département, en Angleterre, p. 368. — Services ressortissant à l'administration de la guerre, *id.*
DÉPARTEMENT DE L'INDE. Attributions de ce département, p. 368 et suiv.
DÉPARTEMENT DE L'INTÉRIEUR (*le*). Attributions du département de l'intérieur, en Angleterre, p. 364 et suiv. — Services qui en font partie, 365 et suiv. — Office central, *id.* — Offices spéciaux et séparés, 366. — Agents extérieurs, 366 et suiv.
DÉPARTEMENT DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES. Attributions de ce département, en Angleterre, p. 367. — Sa composition, *id.*
DÉPARTEMENT DES COLONIES. Attributions de ce département, en Angleterre, p. 367 et suiv. — Sa composition, *id.*
DÉPENSES PUBLIQUES. Définition, p. 330. — Leur caractère, 330 et suiv. — Leur utilité relative, *id.* — Critique de quelques dépenses publiques, 331. — Réponse à ces critiques, 331 et suiv. — Comment l'Etat pourvoit-il aux dépenses publiques? 332.
DÉPUTATION PROVINCIALE. Voir : *Provinces de la Hollande.*
DÉPUTATION PROVINCIALE ESPAGNOLE, p. 439 et suiv.
DÉSUÉTUDE. Second mode d'abrogation des lois, p. 94 et suiv. — Objections contre ce mode d'abrogation, *id.* — Réponse à ces objections, *id.* — Conditions auxquelles est subordonnée l'abrogation par *désuétude*, 95. — Voir : *Abrogation des lois.*
DESSÈCHEMENT DES MARAIS. Principes qui dominent la législation sur le dessèchement, p. 456.
DETTE PUBLIQUE. Définition, p. 467. — Dettes courantes ou ordinaires de l'Etat, *id.* — Déclaration et liquidation des dettes courantes, *id.* — Dette

flottante, 467 et suiv.— Dette viagère, 468.
DEVOIRS EXTÉRIEURS. Définition, p. 14. — Leur caractère, *id.*
DEVOIRS INTÉRIEURS. Définition, p. 14. — Leur caractère, *id.*
DICTATURE LÉGALE. Voir : *Raison d'Etat.* — Exposition historique, p. 45 et suiv. — Dispositions diverses des constitutions politiques de la France, à cet égard, 45, 46 et suiv.
DIÈTE DE HONGRIE, p. 450.
DIÈTE PROVINCIALE. Voir : *Province prussienne.*
DIÈTES PROVINCIALES, en Autriche, p. 449 et suiv.
DIPLOMATIE. Voir : *Missions diplomatiques.*
DISCOURS DU TRÔNE. En Angleterre, p. 296.
DISCUSSION *de la loi.* Son objet, p. 75 et suiv. — Voir : *Confection des lois.*
DISTRICTS DE LA HOLLANDE. Voir : *Arrondissements de la Hollande.*
DISTRICTS DE RÉGENCE, en Prusse, p. 446.—Le conseil de régence *id.* — Le président de régence, *id.*
DISTRICTS TURCS. Leur division en communes, p. 402.— Leur administration, *id.*
DIVAN. Sa composition, p. 283.
DIVISION DES LOIS, SOUS LE RAPPORT DE LEUR OBJET, p. 96 et suiv.
DIVORCE. Exposition de la question du divorce, p. 128 et suiv. — Arguments pour et contre le divorce, *id.*
DOMAINE. Définition, p. 465. — Domaine de l'Etat, *id.* — Domaine public, *id.*
DOMESTIQUE. Voir : *Circonstances aggravantes.*
DONATION *proprement dite.* Définition, p. 151.
DOUANES. Définition, p. 170. — Objet des droits de douane, 170, 171. — Voir : *Libre échange ; Système mercantile ; Système protecteur.*
DOUBLE DEGRÉ DE JURIDICTION. Voir : *Appel.*
DROIT. Qu'est-ce qu'*un droit ?* p. 112. — *Droits réels* ou *personnels ; transmissibles* ou *intransmissibles ; originaires* ou *acquis ; parfaits* ou *imparfaits*, 112 et suiv. — Voir ces mots.
DROIT (le). Sa définition, p. 12. — Il naît de la sociabilité, *id.* et suiv. — Le principe du Droit est antérieur aux législations humaines, 13. — Etymologie du mot *Droit*, *id.* — Acceptions diverses de ce mot, *id.* et 14. — Distinction entre le *Droit* et la *Morale*, 14 et suiv. — Points sur lesquels le *Droit* et la *Morale* diffèrent, 15. — Rapports entre le *Droit* et la *Morale*, 15 et suiv. Voir : *Morale.*
DROIT ADMINISTRATIF. Bibliographie, p. 470.
DROIT ADMINISTRATIF. Définition, p. 340 et suiv. — Sources de ce Droit, 341. — Distinction entre le *Droit administratif* et la *Science administrative*, 341. — Que comprend l'étude du *Droit administratif ?* 341.
DROIT CIVIL, p. 104 et suiv. — Définition de ce Droit, 104. — Objets du Droit civil, 105.—Caractère du Droit civil de la France, 105, 106. — Progrès sociaux consacrés par ce Droit, 106, 107.—Caractère démocratique de ce Droit, 106.—Sources du Droit civil français, 107. — Le Code Napoléon, 107 et suiv. — Voir : *Code Napoléon ; France ; Législation de l'ancienne France.*
DROIT COMMERCIAL. Définition, p. 156. — Sources de ce Droit, p. 156, 157. — Matières traitées dans un cours de Droit commercial, 174. — Bibliographie du Droit commercial, 175. — Vœu pour l'établissement d'un Droit commercial uniforme commun à tous les peuples européens, *id.*
DROIT COMMERCIAL MARITIME. Son objet, p. 175. — Ses relations avec le Droit des gens, *id.*
DROIT CONSTITUTIONNEL. Voir : *Droit politique ou constitutionnel.*
DROITS CONVENTIONNELS pour les nations. Voir : *Traités.*
DROIT COUTUMIER. Voir : *Coutume.*
DROIT CRIMINEL. Définition, p. 471.
DROIT CRIMINEL. Ouvrages à consulter sur le droit criminel ou pénal, p. 503.
DROIT D'AMBASSADE. Voir : *Missions diplomatiques.*
DROIT DE GRACE. En quoi existe ce droit ? p. 502. — Objections contre ce droit, *id.* — Justification de ce droit, 502, 503. — Effets de la grâce, 503. — Voir : *Amnistie.*
DROIT DE PRISES. Droits des belligérants dans les guerres maritimes, p. 561, 562.
DROIT DE PROPRIÉTÉ. Voir : *Propriété.*
DROIT DE PUNIR. Sa justification, p. 471 et suiv. — Sources de ce droit, 472. — Systèmes divers, *id.* — Système de Bentham, 472 et suiv. — De Locke, 473 et suiv. — De Joseph de Maistre, 475 et suiv. — De Gall, 476.

— De MM. Cousin, Guizot, de Broglie et Rossi, 476 et suiv. — Opinion de Kant, 479. — Système de l'école éclectique. *id.* — Opinion de M. Ortolan, *id.* — Théorie de M. Franck, 479 et suiv.

DROIT DE RÉVOLUTION. La logique le confirme, p. 207.

DROIT DE SUCCESSION, p. 144. — Justification de ce droit, 144 et suiv. — Objections contre ce droit. 144 et suiv. — Principes sur lesquels ce droit repose, 145. — Succession testamentaire et succession légitime, 145. — Législation comparée, 145, 146. — Système français et système anglais, *id.*

DROIT DE VISITE. En quoi consiste ce droit, p. 567. — Son objet. *id.* — Distinction entre ce droit et celui d'*enquête de pavillon*, *id.*

DROIT DES GENS. Définition, p. 505. — Certains auteurs le rattachent au *Droit naturel*, *id.* — Existe-t-il réellement un Droit des gens, 506. — Raison de douter, *id.* — Raison de décider, 506, 507. — Existe-t-il un Droit des gens universel reconnu par toutes les nations? 507 et suiv. — Sources du Droit des gens, 509. — Objets des traités considérés comme sources du Droit des gens, 510. — Ordonnances des Etats souverains pour régler les prises, en temps de guerre, considérées comme sources du Droit des gens, *id.* — Arrêts des tribunaux internationaux, considérés comme sources du Droit des gens, 510, 511. — Divisions du Droit des gens, considéré comme objet d'études, 511. — Justification de la division en Droit des gens naturel et Droit des gens positif, 512 et suiv.

DROIT DES GENS. Ecoles diverses des jurisconsultes et publicistes qui se sont occupés du Droit des gens, p. 519 et suiv. — Ecole philosophique, 519. — Ecole historique, *id.* — Subdivision de l'Ecole philosophique, 519 et suiv. — Indication des principaux publicistes appartenant à chaque Ecole, 519, 520, 521. — Esquisse d'un programme de cours de Droit des gens ou international, 522 et suiv.

DROIT DES GENS MODERNE. Grandes divisions de son histoire, p. 514 et suiv.

DROIT DES GENS NATUREL. Définition, p. 511 et suiv. — Source de ses règles, 512. — Dénominations diverses qui lui sont données, *id.*

DROIT DES GENS POSITIF. Définition, p. 512. — Ses subdivisions, *id.* — *Coutumier* ou *non écrit*, et *écrit* ou *conventionnel*, *id.* — Ses sources, *id.* — Son caractère, *id.* — Dénominations diverses qui lui sont données, *id.*

DROIT DES GENS POSITIF. Justification de l'existence d'un Droit des gens positif, p. 513 et suiv.

DROIT DES GENS PRIVÉ. Définition, p. 512.

DROIT DES GENS PRIVÉ. Principes divers qui l'ont régi aux différentes époques historiques, p. 517 et suiv.

DROIT DES GENS PRIVÉ. Questions qui se rattachent à cette branche du droit international, p. 544 et suiv.

DROIT DES GENS PUBLIC. Définition, p. 512.

DROIT DES OBLIGATIONS. Voir : *Obligations.*

DROIT DIVIN. Voir : *Souveraineté.*

DROIT ÉCRIT, p. 100.

DROIT ÉLECTORAL. Le *droit électoral* est-il un droit *naturel*, ou une *fonction*, un *mandat?* p. 253, 254. — Idées de Rousseau et de Mably, 254. — Point de vue des peuples de race anglo-saxonne, *id.* — Conséquences de ces diverses manières de voir, *id.* — Aperçu historique, 257, 258 et suiv. — Conditions d'éligibilité, 259. — Voir : *Suffrage universel.*

DROIT ÉLECTORAL EN ANGLETERRE. Electeurs anglais, p. 300 et suiv. — Quelles personnes ne peuvent être électeurs, 301 et suiv. — Eligibles, 302. — En quoi a consisté la réforme électorale de 1832 et de 1868, 301, 302.

DROIT INTERNATIONAL. Voir : *Droit des gens.* — Origine de cette dénomination, p. 506.

DROIT NATUREL. Définition, p. 21 et suiv. — Objections relatives à la signification et à l'existence du *Droit naturel*. 22 et suiv. — Systèmes divers, *id.* — Point de vue de l'Ecole utilitaire, 23. — L'existence du *Droit naturel* est démontrée par l'observation et reconnue par les plus beaux génies, 24 et suiv. — Belle citation de Cicéron, 25. — De Gaïus, *id.* — Principes fondamentaux du *Droit naturel*, 25, 26 et suiv. — Règles du *Droit naturel* formulées par Ulpien, 26. — Définition des principes du *Droit naturel*, 26 et suiv. — Questions diverses relatives au *Droit naturel*, 28 et suiv. — Voir : *Légitime défense; Excuse de la nécessité; Ex-*

cuse de la misère; Obéissance passive; Raison d'Etat.—La charité est-elle un principe de *Droit naturel*, 49 et suiv. — Utilité de l'étude du *Droit naturel*, 53 et suiv. — Aperçu historique sur la culture du *Droit naturel*, 56 et suiv. — Bibliographie du *Droit naturel*, 57.

DROIT NON ÉCRIT, p. 100 et suiv. — Voir : *Coutume*.

DROIT PÉNAL. Ses objets divers, p. 498 et suiv.

DROIT PERSONNEL. Définition, p. 112.— Exemple, *id*. — Son caractère, 113.

DROIT POLITIQUE OU CONSTITUTIONNEL, p. 198 et suiv. — Définition, 198, 199.

DROIT POSITIF. Définition, p. 58 et suiv. — Etymologie, 59. — Raison d'être d'un *Droit positif*, 59.

DROIT POSITIF. Branches diverses de ce Droit, p. 103.

DROIT PUBLIC. Définition, p. 183. — Ses divisions, *id*. — Sa base, *id*.

DROIT PUBLIC AUTRICHIEN. Coup d'œil sur les institutions politiques de l'Autriche, p. 315 et suiv. — Division de la monarchie austro-hongroise, en deux parties, *id*. — Le Reichsrath, 316. — Le Reichstag, *id*. — Composition de ces assemblées 316. — Leurs attributions, 316, 317.

DROIT PUBLIC BELGE. Quels sont les principes de ce droit, p. 306. — Comment est sanctionnée l'indépendance de la représentation nationale, en Belgique, vis-à-vis du pouvoir exécutif, 310 et suiv.

DROIT PUBLIC DANOIS. Coup d'œil sur les institutions politiques du Danemarck, p. 513 et suiv.

DROIT PUBLIC DE LA RUSSIE, p. 269 et suiv. — Caractère de ce droit, *id*.

DROIT PUBLIC EUROPÉEN. Qu'entend-on par cette dénomination? p. 508. — Extension de ce Droit, *id*. — Son caractère, 509. — Sa garantie, *id*.

DROIT PUBLIC INTERNE. Se subdivise en Droit *politique, administratif, criminel*, p. 183.

DROIT PUBLIC PRUSSIEN. Coup d'œil sur les institutions politiques de la Prusse, p. 314 et suiv.

DROIT RÉEL. Définition; Exemple, p. 112. — Son caractère, *id*.

DROIT RÉEL. En quoi il diffère de l'*obligation*, p. 147.

DROITS ACQUIS. Définition; Exemple, p. 113.

DROITS IMPARFAITS. Définition, p. 114.

DROITS INTRANSMISSIBLES. Définition; Exemple, p. 113.

DROITS ORIGINAIRES. Définition; Exemple, p. 113.

DROITS PARFAITS. Définition; Exemple, p. 113. 114.

DROITS TRANSMISSIBLES, p. 113. — Définition; Exemple, *id*.

DUBLIN. Administration de cette ville, p. 384.

DUCHÉ DE CORNWALL. Son administration spéciale, p. 375 et suiv.

DUCHÉ DE LANCASHIRE. Son administration spéciale, p. 375 et suiv.

DURÉE DU DÉLIT. Voir : *Circonstances aggravantes*.

E

ECHANGE. Voir : *Contrats d'échange*.

ECHEVINS. Voir : *Communes belges*.

ECHEVINS. Voir : *Communes hollandaises*.

ECHIQUIER. Attributions de ce service administratif en Angleterre, p. 358, 359.

ECOLE UTILITAIRE. Son opinion sur le *Droit naturel*, p. 23.

EDIMBOURG. Administration de cette ville, p. 383.

EDITS VERBAUX. Voir : *Lois russes*.

EFFETS PUBLICS. Définition, p. 166. — Exemples, 166, 167.

EGALITÉ DES NATIONS. Qu'entend-on par égalité des nations? p. 524. — Conséquence du droit d'égalité, 524 et suiv.

EGLISE. Relations de l'Eglise et de l'Etat, p. 323 et suiv. — Systèmes divers, *id*. — Question des religions d'Etat, 324.

EGOÏSME. Question de l'égoïsme politique et international, p. 50 et suiv. — Voir : *Charité*.

ELECTION. Voir : *Corps législatif*.

ELIGIBILITÉ. Conditions généralement exigées, p. 259. — Doit-on exiger un *Cens? id*. — Raisons invoquées pour l'affirmative et pour la négative, *id*. — Opinion de M. Royer-Collard, *id*.

EMANCIPATION. Capacité des mineurs émancipés, p. 132.

EMBARGO. Définition, p. 558.

EMIGRATION. Un gouvernement peut-il s'opposer à l'émigration de ses nationaux? p. 547.

EMIGRÉS. Définition, p. 544.

Empereur de Russie. Caractère de son pouvoir, 269 et suiv. — Tout relève de lui, 270. — Voir : *Hérédité.* — A quel âge est-il majeur? 271. — Voir : *Régence.* — Caractère du pouvoir impérial en Russie, 271. — Serment de fidélité qui est prêté à l'empereur, *id.* — Sacre et couronnement de l'empereur, 272. — Sa religion, *id.*

Empereur des Français. Sa majorité, p. 263. — Régence, *id.* — Attributions de l'empereur, 263 et suiv. — Sa responsabilité illusoire, 264. — Différence entre les pouvoirs de l'empereur et ceux d'un roi constitutionnel, *id.* — Au moyen de qui l'empereur gouverne-t-il? 264 et suiv.

Empereur des Français. Sa responsabilité, p. 48. — En quoi consiste cette responsabilité, 48 et suiv. — Limites de son pouvoir réglementaire, 72 et suiv.

Enfants naturels. Leur situation dans la famille, p. 127 et suiv. — Partis différents que peut prendre à leur égard le législateur, 127, 128. — Règle que le législateur doit observer, 128.

Enquête de pavillon. En quoi consiste cette mesure, p. 567. — Son objet, *id.* — Distinction entre le droit d'*enquête de pavillon* et le *droit de visite*, *id.*

Entrepôts. Définition, p. 173, 174.

Époux. Devoirs qui existent entre eux, p. 122. — Devoirs communs, *id.* — Devoirs spéciaux, 125 et suiv. — Devoirs des époux envers leurs enfants, 126. — Voir : *Mariage.*

Équité (l'). Considérée comme une source du droit, p. 101 et suiv. — Critique du recours à l'équité, 102, — Réponse à cette critique, 102 et suiv.

Espèce. Définition, p. 184. — Différence entre l'*espèce* et la *race*, *id.*

Espions. Leur emploi dans la guerre, p. 560.

Esprit démocratique des institutions civiles de la France, p. 105 et suiv.— Biens, Conventions, Successions, 106.

État. Définition, p. 187. — Conditions pour qu'une société d'hommes forme un *État*, 188. — Les mots *État* et *Nation* ne sont pas synonymes, 190. — Il serait à désirer que chaque nationalité constituât un État, 191. — L'identité d'un État, 196.

État. Débiteur de rentes *perpétuelles* et de rentes *viagères*, p. 167. — Voir : *Rente.*

État. Être *organique*, p. 321 et suiv.— Être *moral*, 322 et suiv.— Être *intelligent*, 326. — Être *physique*, 328. — Être *indépendant*, 332.

État. Relations entre l'État et l'Église, p. 323 et suiv.— Systèmes divers, *id.* — Question des religions d'Etat, 324.

État. Son influence sur la famille, p. 114, 115.

État civil. Voir : *Actes de l'état civil.*

État de nature. Utopie abandonnée au XIXe siècle, p. 10. — Voir : *Hobbes; Rousseau; Philosophes du* XIXe *siècle.*

État de nature. Voir : *Bossuet.*

État de siége. Ses effets, p. 48, 49. — Législation, *id.*

État des personnes. Voir : *Personnes.*

État sauvage. Antipathique à l'idée de liberté, p. 3. — Ce qu'il faut entendre par la liberté du sauvage, *id.*

État social. Favorable au développement des facultés intellectuelles de l'homme, p. 3.

États (*de l'Union américaine*). Organisation de chaque État, p. 388 et suiv.

États-députés. Voir : *Provinces de la Hollande.*

États-généraux hollandais. Leur composition, p. 311.— Leurs sessions, *id.* — Composition de la première Chambre, 312. — Composition de la seconde Chambre, *id.*

États provinciaux hollandais. Leurs attributions, p. 312 et suiv. — Leur ancienne importance, *id.*— Leur composition, *id.*

États-Unis. Coup d'œil sur l'organisation administrative dans les États-Unis de l'Amérique du Nord, p. 387 et suiv. — Caractère des États de l'Union, *id.* — Caractères généraux de l'organisation administrative aux États-Unis, 388. — Principes qui en sont la base, *id.* — Responsabilité des agents administratifs, 393.

États-Unis. Forme de leur gouvernement, p. 318 et suiv. — Pouvoir exécutif, 318. — Le président des États-Unis, 318 et suiv.— Pouvoir législatif, 319 et suiv. — La Cour suprême, 320.

Étrangers. Que faut-il entendre par cette dénomination? p. 544. — Entrée sur le territoire, 544 et suiv. — Lois auxquelles les nationaux d'un autre pays sont soumis, sur territoire étranger, 545 et suiv. — Lois de police et de sûreté, *id.* — Lois réelles, *id.* — Lois personnelles, 545 et suiv.—Voir : *Émigration; Exécution des jugements étrangers; Extradition; Naturalisation.*

EXCUSE DE LA MISÈRE. Voir : *Misère.*
EXCUSE DE LA NÉCESSITÉ. Voir : *Nécessité.*
EXCUSES ABSOLUTOIRES. Définition, p. 500. — Exemples, *id.*
EXCUSES ATTÉNUANTES. Définition, p. 500. — Différence avec les circonstances atténuantes, *id.*—Exemples, *id.*
EXÉCUTION DES JUGEMENTS ÉTRANGERS. Principes qui gouvernent la matière, p. 546. — Exceptions et règles généralement admises, 546 et suiv.
EXPROPRIATION POUR CAUSE D'UTILITÉ PUBLIQUE. Principes généraux, p. 456 et suiv. — Législation française, *id.*
ENTRADITION. Définition et principes généraux, p. 548 et suiv.
EXTERRITORIALITÉ. Voir : *Ministres publics.*

F

FABRICANTS. Sens de cette qualification, p. 158.
FAITS ÉCONOMIQUES. Importance de ces faits dans les temps modernes, p. 515.—Résultats qui en découlent, 515 et suiv.
FAITS PUNISSABLES. Conditions pour qu'un fait soit punissable, p. 482 et suiv. — Division des infractions, d'après le code pénal français, 485.
FAMILLE. Définition, p. 114. — Influence de l'État sur la famille, 114, 115. — La famille dans l'histoire, 114, 115. — Le progrès moderne, 115. — Le mariage est la base de la famille, *id.*
FAMILLE (la). Est le berceau de la société, p. 10.
FAMILLE. Voir : *Race.*
FEMME. La femme doit-elle participer aux droits politiques? p. 255. — Question du suffrage universel étendu aux femmes, 255 et suiv. — Origine et discussion de cette question, *id.* — La femme en Russie, 257.
FEMME MARIÉE. Caractère de son incapacité, p. 125. —En quoi consiste son incapacité, 125, 126. — Voir : *Puissance maritale.*
FÉNELON. Son opinion sur l'origine des sociétés humaines, p. 10.
FIANCÉE. Enlèvement de la fiancée, chez les Scandinaves, p. 64. — Le code suédois, *id.*
FILIATION. Différentes sortes de filiation, p. 127.
FINANCES DE LA TURQUIE. Revenus ; Impôts, p. 404, 405 et suiv. — Le *Verghi*, 404.
FIRMAN (*de février* 1854), p. 425 et suiv.
FONCTIONNAIRES. Voir : *Agents directs de l'administration.*
FORCE. Là où règne la force il n'y a ni sécurité, ni liberté, p. 3.
FORCE. La force s'est rencontrée à l'origine de tous les pouvoirs, p. 202 et suiv.
FORMES DE GOUVERNEMENT. Divisions générales des formes de gouvernement, p. 238 et suiv. — Formes simples, *id.* — Formes mixtes, 239. — La meilleure forme de gouvernement, 259 et suiv.
FORMES DE GOUVERNEMENT. Critique de la division tripartite des formes de gouvernement, par M. Guizot, p. 245.
FORMES DE PROCÉDURE. Utilité des formes de procédure, p. 176 et suiv. — Voir : *Procédure civile.*
FORMES DES ACTES. Lois qui les déterminent, p. 99.
FORMES DU GOUVERNEMENT. Leur influence sur l'étendue du pouvoir réglementaire, p. 70 et suiv.
FORMES MIXTES DE GOUVERNEMENT. Notion sur les formes mixtes de gouvernement, p. 244. — Aristote et Platon, *id.* — Événements qui ont fondé les formes mixtes de gouvernement dans l'Europe moderne. 247.
FORTUNE PUBLIQUE. Indication des lois qui la concernent, p. 464 et suiv.
FRAIS DE PRODUCTION. Définition, p. 161.
FRANCE. Division de l'ancienne France, au point de vue de la législation, p. 107 et suiv. — Voir : *Code Napoléon.*
FRANCE. Division de la constitution française de 1852, p. 215 et suiv.
FRANCE. En quoi consistait la constitution de ce pays avant 1789, p. 208.
FRONTIÈRES. Question de la délimitation des États, p. 526 et suiv.

G

Gaïus. Voir : *Droit naturel.*

Gouvernement. Ce qu'il faut entendre par un *gouvernement*, p. 223. — Significations diverses et définition, *id.* — Les gouvernements ne sont pas nécessairement les représentants de la nation, *id.* — Quelle est la base légitime et raisonnable des gouvernements? 223 et suiv. — Principes généralement reconnus en matière de gouvernement, 224. — Comment se décompose le gouvernement, 224 et suiv. — Justification de la distinction entre le *pouvoir législatif* et le *pouvoir exécutif*, 224 et suiv. — Théorie de la séparation des pouvoirs, 225 et suiv. — Voir : *Formes de gouvernements.*

Gouvernement. Quelle est la meilleure forme de gouvernement? p. 259, 260. — Règles absolues en matière de gouvernement, *id.* — Voir : Chambord (*le comte de*).

Gouvernement. Ses devoirs, en vue de la conservation sociale, p. 321 et suiv. — Devoirs envers l'État, être *organique*, 321 et suiv. — Étendue de son action, 322. — Devoirs envers l'État, être *moral*, 322 et suiv. — Devoirs envers l'État, être *intelligent*, 326. — Devoirs envers l'État, être *physique*, 328. — Intervention du gouvernement dans le travail, 329 et suiv. — Devoirs envers l'État, être *indépendant*, 332. — Influence du gouvernement sur les arts libéraux, 332 et suiv.

Gouvernement constitutionnel. C'est la forme de gouvernement adoptée par la plupart des nations modernes, p. 263.

Gouvernement constitutionnel. Notion de cette forme de gouvernement, p. 246 et suiv. — Origine historique, 246. — Événements qui ont contribué à fonder cette forme de gouvernement dans l'Europe moderne, 247. — Exposition et analyse de son mécanisme, 248 et suiv. — Principes et règles du gouvernement constitutionnel, 250. — — Inconvénients de cette forme de gouvernement, 250 et suiv. — Questions ordinairement traitées à propos du gouvernement constitutionnel ou représentatif, 251. — Exemples de gouvernements constitutionnels, 284 et suiv. — Quel est le type du gouvernement dit constitutionnel ou représentatif? 284 et suiv.

Gouvernement français. Sa forme, p. 263 et suiv.

Gouvernement démocratique ou républicain. Définition, p. 239 et suiv. — Avantages et inconvénients de cette forme de gouvernement, 240 et suiv. — Exemples, *id.*

Gouvernement français. Sa forme actuelle, p. 263 et suiv.

Gouvernement monarchirue. Description de cette forme de gouvernement, p. 242 et suiv. — Ses avantages et ses inconvénients, 243 et suiv.

Gouvernement oligarchique. Description de cette forme de gouvernement, p. 241 et suiv. — Il ne faut pas confondre cette forme avec l'*aristocratie*, *id.* — Avantages et inconvénients du gouvernement oligarchique, 242.

Gouvernement ottoman. Sa forme, p. 280 et suiv. — Son caractère, *id.*

Gouvernement pontifical. Son caractère, p. 278. — Son organisation, 278 et suiv. — Jugement de Gibbon, 280.

Gouvernement prussien. Sa forme, p. 314 et suiv. — Droit public de la Prusse, *id.*

Gouvernement représentatif. Voir : *Gouvernement constitutionnel.*

Gouvernement républicain. Voir : *Gouvernement démocratique* ou *républicain.*

Gouvernement russe. Sa forme, p. 269 et suiv. — Son caractère, *id.* — La centralisation en est le principe essentiel, *id.* — Voir : *Hérédité.* — Caractère du pouvoir impérial en Russie, 271.

Gouvernements. Aperçu général sur quelques gouvernements européens, p. 262 et suiv.

Gouvernements généraux (*en Turquie*). Leur organisation administrative, p. 401.

Gouvernements russes. Voir : *Provinces russes.*

Grace. Voir : *Droit de grâce.*

Grand livre de la dette publique. Définition, p. 167.

Grand-Vizir. Attributions, p. 282. — Origine étymologique de ce titre, *id.*

Gratuité de la justice. Ce qu'il faut entendre par cette gratuité, p. 181. — Voir : *Assistance judiciaire.*

Grèce. Divisions de la constitution de la Grèce, p. 217.
Grèce. La séparation des pouvoirs n'existait pas dans le droit public de l'ancienne Grèce, p. 225, 226.
Guerre. Relations des nations entre elles, en temps de guerre, p. 549 et suiv. — Définition de la guerre, *id.* — Principes anciens; principes modernes, *id.* — Sombre page de De Maistre sur la guerre, *id.* — Considérations générales sur la guerre, 552 et suiv. — Limites du droit de faire la guerre, 553 et suiv. — Théorie moderne de la guerre, 554 et suiv.
Guerres maritimes. Droit de prise, p. 561, 562.
Guerres d'envahissement. Condamnées par la civilisation moderne, p. 526.

H

Hatti-Houmaïoun (*du* 18 *février* 1856), p. 423 et suiv.
Hatti-Shériff (*du* 3 *novembre* 1839), p. 421 et suiv.
Haut-Shériff. Voir : *Comtés anglais.*
Hérédité. Quelle est la règle de succession au trône, en Russie, p. 270.
Héros. Cause de leur déification, dans les temps primitifs. p. 3 et suiv.
Heure du crime. Voir : *Circonstances aggravantes.*
Hiérarchie. Définition, p. 343. — Ses effets, *id.* — Son complément nécessaire, *id.*
Histoire (l'). Définition, p. 4. — Démontre que l'homme est essentiellement sociable, *id.* et suiv.
Hobbes. Sa théorie sur les origines de la société et sur la nature de l'homme, p. 5 et suiv. — Sa vie; ses ouvrages, *id.* — Critique de la théorie de Hobbes, 6. — Voir : *Rousseau* (J.-J.).
Homicide par prévention. Rien ne peut le justifier, p. 33 et suiv. — Voir : *Légitime défense.* — Opinion de Cicéron, de Puffendorff, de Barbeyrac, 34.
Homme (l'). Défini par Aristote, p. 1. — Est un être essentiellement sociable, 1 et suiv. — Démonstration de cette vérité, 2 et suiv.
Hygiène. Mesures que doit prendre le gouvernement, en vue de l'hygiène publique, p. 328 et suiv.

I

Identité d'un État. Définition, p. 196. — Voir : *État.*
Immeubles. Par quelle loi sont-ils régis? p. 97. — Voir : *Lois réelles.*
Immeubles. Voir : *Propriété foncière.*
Impôt. Définition, p. 465 et suiv. — Sa justification, 465 et suiv. — Impôts directs et indirects, 466.
Impôts directs. Définition, p. 404.
Impôts indirects. Définition, p. 404.
Imputabilité. Éléments qui la constituent, p. 484.
Inamovibilité des juges. Est-elle une garantie suffisante donnée aux plaideurs? p. 180.
Inamovibilité des juges. N'est qu'un mot vide de sens, suivant M. de Vaulabelle, et qui ne garantit nullement l'indépendance des magistrats, p. 229.
Incapables. Dispositions favorables aux incapables, formulées par les lois civiles de la France, p 132.
Incidents. Voir : *Procédure civile.*
Indépendance. L'indépendance des pouvoirs n'est pas l'irresponsabilité, p. 226.
Indépendance *des pouvoirs*. En quoi elle consiste, p. 226.
Industrie agricole. Définition, p. 454. — Lois administratives qui s'y rapportent, 454 et suiv.
Industrie commerciale. Lois qui restreignent la liberté de cette industrie, p. 462 et suiv.
Industrie manufacturière. Définition, p. 401. Devoirs de l'administration à son égard, *id.* — Lois administratives relatives à cette industrie, *id.* — Lois qui protégent les manufactures, 462. — Lois qui restreignent la liberté de l'industrie manufacturière, 462 et suiv.
Initiative de la loi. Définition, p. 75. — Voir : *Confection des lois.* — A qui appartient l'initiative des lois en France? 76. — En Angleterre? 77. — En Belgique et dans d'autres États? 77 et suiv.
Initiative des lois. A qui appartient-elle en Russie, p. 272.

INITIATIVE DES LOIS EN ANGLETERRE, p. 303. — Voir : *Bills*.
INSPECTION ADMINISTRATIVE. Utilité et organisation de ce service, p. 352 et suiv. — Nomenclature des inspections diverses qui se rattachent à chacune des branches de l'administration active, en France, 352 et suiv.
INSTRUCTION ORALE, p. 181. — Voir : *Procédure civile*.
INSTRUCTION CRIMINELLE. Définition, p. 501. — Utilité des formes usitées dans cette procédure, *id*. — Distinction entre les fonctionnaires chargés de *la recherche* et ceux chargés de *la poursuite*, *id*. — Exemple, *id*. — Enumération des parties de l'instruction criminelle, 501, 502.
INSTRUCTIONS. Voir : *Ministres publics*.
INTERDICTION. Situation de l'interdit, p. 132, 133. — L'interdiction constitue un état exceptionnel, 133.
INTERPRÉTATION DES LOIS. Diverses sortes d'interprétation, p. 84. — Par voie de doctrine, *id*. — Interprétation judiciaire, *id*. — Caractère commun à ces deux interprétations, 84, 85. — Différence qui existe entre elles, 85. — La jurisprudence, *id*. — Interprétation par voie d'autorité, 85 et suiv. — Manière d'interpréter les lois, 87 et suiv.
INTERPRÉTATION DES LOIS PÉNALES, p. 499.
INTERPRÉTATION JUDICIAIRE. Voir : *Interprétation des lois*.
INTERPRÉTATION PAR VOIE D'AUTORITÉ, Voir : *Interprétation des lois*.
INTERPRÉTATION PAR VOIE DE DOCTRINE. Voir : *Interprétation des lois*.
INTERVENTION. Question du droit d'intervention, p. 524.
ISOLEMENT. Antipathique à la nature de l'homme, p. 4.

J

JUGE. Devoirs du juge, p. 181. Voir : *Inamovibilité des juges*.
JUGEMENTS ÉTRANGERS. Peuvent-ils servir de base à la *récidive?* p. 500.
JUGES DE PAIX ANGLAIS. Leurs attributions, p. 373. — Leur caractère, *id*. — Leurs sessions générales, 373 et suiv. — Leurs sessions spéciales, 374. — Petites sessions, *id*. — Caractère de leur juridiction, 374 et suiv.
JURISCONSULTES ROMAINS. Comment ils déterminent l'effet de la loi, p. 65 et suiv.
JURISPRUDENCE. Voir : *Interprétation des lois*.
JUS GENTIUM. Ce qu'était le *Jus gentium* des Romains, p. 505 et suiv.
JUSTICE. Elle n'émane que de la nation, p. 228. — Voir : *Autorité judiciaire*.
JUSTICE CRIMINELLE. Son organisation en France, p. 486 et suiv.

L

LABOULAYE. Son opinion sur la *Séparation des pouvoirs*, p. 226, 227. — Voir ce mot.
LANDESTHING. Voir : *Rigsraad*.
LANDRATH (le) prussien, p. 447.
LANGUE DIPLOMATIQUE, p. 533.
LANTAG. Voir : *Province prussienne*.
LÉGISLATION DE L'ANCIENNE FRANCE, p. 107, 108. — Voir : *Code Napoléon*.
LÉGISLATION DES MŒURS. Dispositions que doit comprendre une bonne législation des mœurs, p. 324 et suiv.
LÉGISLATION TURQUE. Coup d'œil sur la législation de la Turquie, p. 283 et suiv. — Voir : *Coran*.
LÉGITIME DÉFENSE. Historique de cette question, p. 28 et suiv. — Saint Ambroise, saint Cyprien; Grotius, Pufendorff; Bentham; Ahrens, *id*. — Exposition de la question, au point de vue de la législation, 29 et suiv. — Théorie de la légitime défense, 30 et suiv. — L'agression doit avoir été injuste, 30. — L'attaque doit avoir eu lieu par voies de fait, 31. — L'attaque doit avoir été commise contre la sûreté d'une personne, 31 et suiv. — Que décider, relativement à l'attaque contre les biens ? 32. — Que décider, quant à l'attaque contre un tiers? 32. — Législation comparée, *id*. — Il doit y avoir eu nécessité *actuelle* de tuer ou de blesser, 33. — Rien ne peut justifier l'homicide par prévention, *id*. — Légitime défense entre les nations, 34 et suiv. — Droits que comporte la légitime défense internationale, *id*. — Restrictions à ces droits, *id*. — Attaque par prévention, 36 et suiv. — Question de la raison d'État, 43 et suiv.

LÉGITIMITÉ. En quoi consiste-t-elle? p. 223 et suiv.—Origine de ce mot, 224.
LETTRES AVOCATOIRES, DÉHORTATOIRES, INHIBITOIRES, p. 558 et suiv.
LETTRE DE CHANGE. Définition, p. 163. — Son utilité, *id.* — Personnes qui figurent dans la lettre de change, *id.* — Conditions d'existence de la lettre de change, *id.* — Caractère de la lettre de change et son utilité, 163 et suiv.
LETTRES DE CRÉANCE. Voir : *Ministres publics.*
LIBERTÉ. Condition essentielle du développement de l'être humain, p. 3.
LIBERTÉ DU COMMERCE EXTÉRIEUR. Significations diverses de cette proposition, p. 169. — Voir : *Commerce extérieur.*
LIBERTÉ DE CONSCIENCE. Principe du Droit public moderne, p. 323.
LIBERTÉ D'ENSEIGNEMENT. Question de la liberté d'enseignement, p. 327 et suiv.
LIEUTENANT DE L'EMPEREUR, en Autriche, p. 449.
LIGNE COLLATÉRALE. Voir : *Parenté.*
LIGNE DIRECTE. Voir : *Parenté.*
LIBRE ÉCHANGE. Arguments invoqués à l'appui du *libre échange*, p. 171 et suiv.
LOI. Définition de la *loi*, p. 59 et suiv. — La définition de Montesquieu, 59 et suiv. — Détermination de l'effet de la loi, d'après les jurisconsultes romains, 65 et suiv.—Voir : *Confection des lois.* — Que faut-il pour que la loi soit exécutoire et obligatoire? 80. — Nul n'est censé ignorer la loi, *id.* — Quand la promulgation est-elle censée connue? 80 et suiv. — Publication d'urgence, 81. — Interprétation des lois, 84 et suiv. — Non-rétroactivité des lois, 89 et suiv. — Abrogation des lois, 93 et suiv. — Désuétude, 94 et suiv. — Cercle d'action des lois, 96 et suiv. — Division des lois sous le point de vue de leur objet, *id.* — Lois réelles, 96 et suiv. — Lois de police, 97 et suiv. — Lois personnelles proprement dites, 98 et suiv. — Lois qui déterminent la forme des actes, 99. — Autorité de la loi, 99 et suiv.
LOI DES CITATIONS, p. 86.
LOI FONDAMENTALE. Définition, p. 63. — Voir : *Constitution.*
LOI POSITIVE. Sa définition, p. 61 et suiv. — Son objet, *id.* — Son caractère essentiel, *id.* — Ses effets, 62. — Différences entre les *lois positives* et les *lois naturelles*, 62 et suiv. — Différentes sortes de lois positives, 63 et suiv. — Tout ce que les lois positives n'ont pas ordonné ou défendu, reste abandonné au libre arbitre de chacun, 65, 66. — Uniformité dans les lois, 67.
LOIS ADMINISTRATIVES. Définition, p. 453. — Leur caractère et leur force obligatoire, 453 et suiv. — Divers groupes de lois administratives, 454.
LOIS DE POLICE. Définition, p. 97 et suiv. — Qui régissent-elles? *id.* — Exception en faveur des agents diplomatiques, 97 et suiv.
LOIS D'EXCEPTION. Définition, p. 68. — Exemple, *id.* — Elles sont toujours fâcheuses et généralement injustes, *id.* — Opinion de Benjamin Constant, *id.*
LOIS FACULTATIVES. Définition; Exemples, p. 64 et suiv. — Leur caractère, 65. — Certaines lois sont à la fois facultatives et prohibitives, 65. — L'existence des lois facultatives a été contestée; arguments pour et contre l'existence de ces lois, *id.*
LOIS GÉNÉRALES. Définition, p. 67.
LOIS IMPÉRATIVES. Définition; Exemples, p. 63. — Les *lois pénales* sont impératives, 66.
LOIS INNOVATIVES. Définition, p. 66.
LOIS INTERPRÉTATIVES. Définition, p. 66. — Elles rétroagissent au jour de la loi interprétée, *id.* — En quel sens, *id.* — Exemple de loi interprétative, 66, 67.
LOIS LOCALES. Définition, p. 67.
LOIS NATURELLES. Différences entre les *lois naturelles* et les *lois positives*, p. 62 et suiv.
LOIS NATURELLES. Ne peuvent être abrogées par la *Désuétude*, p. 95.
LOIS ORGANIQUES, p. 208, 209. — Voir : *Lois secondaires.*
LOIS PÉNALES. Forment-elles une classe particulière de lois? p. 66. — Elles sont impératives, *id.*
LOIS PÉNALES. Voir : *Interprétation des lois pénales.*
LOIS PERMISSIVES. Voir : *Lois facultatives.*
LOIS PERSONNELLES. Définition, p. 67. — On doit les multiplier le moins possible, *id.* — Exceptions fondées sur certaines situations particulières, *id.*
LOIS PERSONNELLES PROPREMENT DITES. Définition, p. 98 et suiv. — Qui régissent-elles? *id.* — Exemples, *id.* — Justification de la règle relative aux *lois personnelles*, 98, 99.
LOIS PRÉVENTIVES. Définition, p. 68. — Objections contre elles, *id.* — Exemple, *id.*

Lois prohibitives. Définition; Exemples, p. 63 et 64. — Le législateur ne fait pas de lois pour défendre ce qui est déjà interdit par un droit naturel *évident*, 64. — Certaines lois sont à la fois prohibitives et facultatives, 65.
Lois qui déterminent la forme des actes, p. 99.
Lois réelles. Définition, p. 96 et suiv. — Quels biens régissent-elles? 97. — Voir : *Immeubles ; Meubles.*
Lois russes. Sous quelles dénominations sont-elles promulguées? p. 272 et suiv. — Edits verbaux, 273.
Lois secondaires. Définition, p. 63. — On les nomme encore *Lois organiques*, *id.* — Leur objet, *id.* — Quelle est l'autorité la plus compétente pour faire les lois secondaires ou organiques, 209.
Londres. Administration de Londres, p. 382.
Lord. Comment s'acquiert ce titre, p. 298. — Voir : *Chambre des lords.*
Lord Haut-Chancelier. Ses attributions, p. 294 et suiv.
Lord-Lieutenant. Voir : *Comtés anglais.*

M

Magistrats de l'ordre judiciaire. Ils sont irresponsables et inamovibles, p. 227.
Maire de Londres. Ses attributions, p. 382 et suiv.
Maires (*en France*). Leurs attributions, p. 345.
Maires. Leur pouvoir réglementaire, en France, p. 73 et suiv. — Limites de leur pouvoir réglementaire, 74. 75. — Leurs arrêtés, *id.* — Arrêtés *temporaires* et *permanents*, 74, 75. — Voir : *Pouvoir réglementaire.*
Mandat législatif. Question de la *gratuité* de ce mandat, p. 252.—Question de sa durée, 252 et suiv.
Manifestes. Publication de manifestes avant le commencement de la guerre, p. 557.
Marchandise. Définition, p. 159.
Marchands. Sens de cette qualification, p. 158.
Marchés publics. Définition. p. 266.
Mariage. Définition, p. 115 et suiv. — Utilité sociale de cette institution, 116. — Double caractère du mariage, 116 et suiv. — Conséquence de ce qu'il est un contrat, 117 et suiv. — Législation comparée, 118. — Conditions requises pour la formation du mariage, 118, 119. — Conditions essentielles du mariage, 119 et suiv. — Législation comparée, *id.* — Empêchements au mariage, 121 et suiv. — Obligations qui résultent du mariage, 122. Devoirs des époux entre eux, *id.* — Devoirs communs, *id.* — La polygamie, 123. — L'adultère, 124 et suiv. — Devoirs spéciaux, 125 et suiv. — Devoirs des époux envers leurs enfants, 126.
Medjilis (*les*). Attributions de ces conseils turcs, p. 403.
Mer. Question de la propriété des mers, p. 527 et suiv.
Mer territoriale. Son étendue, p. 528. — Ligne de respect, *id.* — Droits de l'État riverain dans l'étendue de la mer territoriale, 528 et suiv.
Meubles. Par quelle loi sont-ils régis? p. 97. — Voir : *Lois réelles.*
Mines (*en Turquie*). Réglement sur les mines de l'Empire ottoman (17 *juillet* 1861), p. 427.
Mines et Minières. Principes généraux, p. 457 et suiv. — Législation française, *id.*
Ministère. Nécessité de l'existence d'un ministère, p. 265. — Distribution des ministères, 266.
Ministères. Organisation des bureaux de ministères, en France, p. 346. — Service central et service départemental général, 346 et suiv.
Ministères (*en Turquie*). Nombre des ministères, p. 282 et suiv.
Ministres. Ils n'exercent pas le pouvoir réglementaire en France, p. 73.
Ministres. Les ministres en France, p. 264 et suiv. — Leurs attributions, *id.* — Attributions générales, *id.* — Attributions spéciales, 266. — Les ministres ne forment plus de conseil responsable, *id.* — Leurs réunions bi-hebdomadaires, *id.*
Ministres anglais. Influence de leur responsabilité sur les pouvoirs du roi, p. 288 et suiv. — Voir : *Cabinet anglais.* — Les ministres ou principaux secrétaires d'État, en Angleterre, p. 295.
Ministres belges (*les*), p. 432 et suiv.
Ministres (*en Autriche*). Leur responsabilité, p. 317. — Ministres transleithaniens et cisleithaniens, 317.—Ministres des affaires communes, *id.*

MINISTRES (*en Autriche*), p. 451 et suiv.
MINISTRES (*en Belgique*). Leurs attributions, p. 309 et suiv.
MINISTRES (*en Espagne*), p. 441 et suiv.
MINISTRES (*en France*). Rappel de leurs attributions, p. 344 et suiv.
MINISTRES (*en Hollande*), p. 437.
MINISTRES (*gouvernement pontifical*). Leurs attributions, p. 279.
MINISTRES PUBLICS. Définition de cette dénomination, p. 536, 537. — Utilité des ministres publics, 537. — Différentes sortes de ministres publics, 537 et suiv. — Historique, *id.* — Tout État souverain a le droit d'en envoyer, 538. — Lettres de créance, 539. — Instructions, *id.* — Priviléges des ministres publics, 540. — Exterritorialité, 540 et suiv. — Exemption d'impôts personnels, 541.
MINISTRES RUSSES. Nombre des départements ministériels en Russie, p. 275. — Travail des ministres avec l'empereur, *id.* — Réunions des ministres en conseil, *id.*
MISÈRE. Moyen de combattre cette plaie sociale, p. 326.
MISÈRE. Peut-elle justifier certains actes dommageables? p. 40 et suiv. — Question de l'excuse de la misère, *id.* — Législation comparée, *id.*
MISSIONS DIPLOMATIQUES. — Relations des nations entre elles en temps de paix, p. 533. — Droit d'ambassade, *id.* — Diplomatie, *id.* — Protocole, *id.* — Voir : *Ministres publics*. — Fin des missions diplomatiques, 541 et suiv.
MODE D'EXÉCUTION DU CRIME. Voir : *Circonstances aggravantes*.
MONARCHIE. Définition, p. 242 et suiv. — Voir : *Gouvernement monarchique*.
MONARCHIE ANGLAISE. Son caractère, p. 286. — Ordre d'hérédité, 287.
MONARCHIE CONSTITUTIONNELLE. Voir : *Gouvernement constitutionnel*.
MONNAIE. Notions sur la monnaie, p. 162.
MONTESQUIEU. Sa définition de la *Loi*, p. 59 et suiv. — Critique, explication et justification, *id.*
MONTESQUIEU. Son opinion sur l'origine des sociétés humaines, p. 9.
MONTESQUIEU. Voir : *Autorité judiciaire*; *Séparation des pouvoirs*.
MORALE. Sa définition, p. 14. — Distinction entre la *Morale* et le *Droit*, *id.* et 15. — Points sur lesquels la *Morale* et le *Droit* diffèrent, 15. — Rapport entre la *Morale* et le *Droit*, 15 et suiv. — Tout ce qui est commandé ou défendu par la *Morale*, n'est pas ordonné ou prohibé par le *Droit*, 16. — Il n'est pas vrai que la *Morale* commande ou défende tout ce que le *Droit* ordonne ou prohibe, 16 et suiv.
MOUNIER. Son opinion sur la *Séparation des pouvoirs*, p. 227. — Voir ce mot.
MUNICIPALITÉS RUSSES. Leur origine, p. 397. — Leur situation, *id.* — Leur organisation, 397 et suiv.

N

NATION. Définition, p. 187, 188. — Conditions pour qu'une société d'hommes forme une *nation*, 188, 189. — Les mots *Nation* et *État* ne sont pas synonymes, 190. — Il serait à désirer que chaque nation constituât un Etat, 191. — L'unité nationale, 196 et suiv. — Les nations conservent toujours la faculté de modifier leur organisation politique, 206. — Voir : *Souveraineté*.
NATION. La réunion des hommes en corps de nation est la troisième phase de l'existence sociale, p. 10. — Voir : *Agriculture*. — Les nations ont été peu étendues dans le principe, *id.*
NATIONALITÉ. Définition, p. 187. — Distinction entre le lien de la *race* et celui de la *nationalité*, *id.* — Origine du mot *Nationalité*, 189. — But providentiel de l'existence des nationalités diverses, 189, 190. — Théorie des nationalités, jugée par M. Thiers, 191 et suiv.
NATIONS. Question de la légitime défense entre les nations, p. 34 et suiv. — Voir : *Droit de conservation; Légitime défense; Attaque par prévention*.
NATURALISATION, p. 547.
NÉCESSITÉ. Question du droit de la nécessité, p. 38 et suiv. — Exposition théorique; arguments pour et contre l'existence de ce droit; législation comparée, 38, 39, 40. — Voir : *Raison d'État*.
NEUTRALITÉ. Définition, p. 565. — De quoi peut-elle résulter? *id.* — Droits et devoirs qui découlent de la neutralité, 565 et suiv. — Conditions de l'indépendance du commerce neutre, 566. — La marchandise ennemie est-

elle protégée sous pavillon neutre? 566. — Historique de cette question, 566 et suiv. — Principe proclamé par le Congrès de Paris, 567.
NEUTRES. Voir : *Neutralité.*
NOMBRE DES DÉLINQUANTS. Voir : *Circonstances aggravantes.*
NON-RÉTROACTIVITÉ DES LOIS. La loi n'a pas d'effet rétroactif, p. 89 et suiv. — Exceptions à ce principe, 90 et suiv. — Quelles sont les attentes légitimes qui peuvent être atteintes par la loi nouvelle? 90 et suiv. — Systèmes divers, *id.* — Pouvoirs du législateur à cet égard, 92 et suiv.
NUE-PROPRIÉTÉ (la), p. 134.

O

OBÉISSANCE PASSIVE. Exposition historique et théorique de cette question, p. 41 et suiv. — Citation de Benjamin Constant, 41.
OBER - PRÆSIDENT. Voir : *Province prussienne.*
OBLIGATION. Définition de l'obligation, p. 147. — En quoi l'obligation diffère-t-elle du droit réel? 147. — Conditions relatives aux personnes considérées comme sujets de l'obligation, 147, 148. — Conditions relatives à l'objet de l'obligation, 148. — Conditions relatives à la raison ou à la cause des obligations, 148, 149. — Efficacité des obligations, 149. — Extension du rapport obligatoire aux tiers, 149, 150. — Fin des obligations, 150. — Sources des obligations, 150 et suiv. — Preuve des obligations, 154 et suiv.
OCCUPATION. Moyen originaire d'acquérir la propriété, p. 138 et suiv.
OCTROIS. Définition, 165. — Objections contre les octrois, *id.* — Les octrois en Belgique, *id.*
OFFICIER PUBLIC. Voir : *Circonstances aggravantes.*
OFFRE. *L'offre et la demande*, p. 162. — Voir : *Prix courant.*
ORDONNANCES. Voir : *Pouvoir règlementaire.*
ORDONNANCER. Voir : *Ordonnateur.*
ORDONNATEUR. Ce que c'est qu'un *ordonnateur*, 265, 266.
ORDRES ROYAUX, en Espagne. Ce qu'il faut entendre par ces mots, p. 442 et suiv.
ORGANISATION ADMINISTRATIVE. Elle repose, en France, sur la *centralisation* et la *hiérarchie*, 342.
OTAGES. Définition. p. 561. — Les nations modernes ne recourent plus à ce moyen de garantir l'exécution des traités, *id.*

P

PAIRS D'ANGLETERRE. Voir : *Chambre des lords; Lord.*
PAIRESSES ANGLAISES. Leur vote à la chambre des lords, p. 298.
PAIX. Voir : *Rétablissement de la paix.*
PALEY. A signalé le principe de la *Séparation des pouvoirs*, p. 226. — Voir ce mot.
PANGERMANISME. Définition et exposition de ce système politique, p. 194.
PANSLAVISME. Définition et exposition de ce système politique, p, 194 et suiv.
PAPE. Ses attributions et son pouvoir comme chef suprême du gouvernement pontifical, p. 278.
PARENTÉ. Définition, p. 114. — Ligne directe ; Ligne collatérale. *id.*
PAROLE (la). La parole donnée à l'homme prouve que l'être humain est essentiellement sociable, p. 2.
PAROISSE ANGLAISE. Son organisation administrative, p. 378 et suiv. — Le *Vestry*, *id.*
PAROISSE D'ÉCOSSE. Son organisation administrative, p. 379.
PAROISSE D'IRLANDE. Son organisation administrative. p. 379 et suiv.
PARLEMENTS. Définition, p. 235. — Leur origine, *id.*
PARLEMENT ANGLAIS. Sa composition, p. 296. — Où s'assemble-t-il? *id.* — Premières opérations de chaque session, 296. — Discours du roi, *id.* — Vote de l'adresse, 296 et suiv. — Les séances du Parlement sont-elles publiques? 296 et suiv. — Garanties dont jouissent les membres du Parlement, 297.
PARTIDOS espagnols, p. 440.
PARTIS. Les partis en Angleterre, p. 292 et suiv.
PAYS. Y a-t-il des pays plus spéciale-

ment agricoles, commerçants ou manufacturiers les uns que les autres? p. 159.
PAYS-BAS. Constitution politique de ce royaume, p. 311 et suiv.
PÊCHE. Principes généraux, p. 459.
PEINE. Qualités que doit présenter la peine, p. 486 et suiv. — Elle doit être proportionnée au délit, 487 et suiv. — Personnelle, 488 et suiv. — Exemplaire, 489. — Égale, 489 et suiv. — Moralisante, 490. — Réparable, 493.
PEINE DE MORT. Arguments pour et contre cette peine, p. 497 et suiv.
PEINE DE MORT. Question de la peine de mort, p. 493 et suiv. — Historique, 494. — Pays où cette peine a été abolie, 495 et suiv.
PERSONNES. Définition, p. 109. — Personnes physiques et personnes morales, *id.* — Personnes physiques, 109. — État des personnes physiques, 109, 110. Questions d'état, 109, 110. — Comment se détermine l'état des personnes, *id.* — Capacité des personnes physiques, 110. — Capacité politique et capacité civile, 110, 111. — Modifications apportées à la capacité juridique, 111. — Personnes, morales, *id.* — Constatation des faits et actes qui déterminent ou modifient l'état et la capacité des personnes 111, 112.
PERSONNES MORALES. Voir : *Personnes.*
PERSONNES PHYSIQUES. Voir : *Personnes.*
PÉTITION (*droit de*). Ce droit s'exerce, en France, auprès du Sénat, p. 268.
PÉTITION (*droit de*) en Angleterre, p. 297.
PEUPLE. Définition, p. 187. — Conditions pour qu'une société d'hommes forme un *peuple*, 188.
PHARES (*en Turquie*), p. 420.
PHILOSOPHES du XIX^e^ siècle. Leur doctrine sur l'origine des sociétés et la sociabilité de l'homme, p. 9 et suiv.
PHYSIOLOGIE. Définition, p. 2. — Elle prouve que l'homme est essentiellement sociable, *id.*
PLEINE PROPRIÉTÉ (la), p. 134.
POIDS ET MESURES (*en Turquie*), p. 414 et suiv.
POLICE. Voir : *Contraventions de simple police.*
POLICE JUDICIAIRE. Définition, p. 501.
POLICE RURALE. Définition, p. 459. — Exemples de quelques prohibitions qui émanent de la police rurale, *id.*
POLICE RUSSE. Autorités de la police, p. 398. — Police centrale et police locale, *id.*
POLOGNE. Suppression récente du royaume de Pologne, p. 274 et suiv.
POLYGAMIE. Historique, p. 123. — Les défenseurs et les adversaires de la polygamie, 123 et suiv. — Voir : *Mariage.*
POPULATION. La réunion en société lui est favorable, p. 3.
POUVOIR ADMINISTRATIF. Définition, p. 235. — Quel est son domaine? *id.* — Voir : *Pouvoir exécutif.*
POUVOIR CONSTITUANT. Définition, p. 209. — A qui appartient-il? 209.
POUVOIR EXÉCUTIF. Son attribution, p. 225. — Mission du *Pouvoir exécutif*, 235 et suiv. — Éléments dont se compose le *Pouvoir exécutif*, *id.* — Voir : *Pouvoir administratif* et *Pouvoir judiciaire.* — Le *Pouvoir exécutif* doit-il être confié à un seul individu, ou à plusieurs? 236.
POUVOIR EXÉCUTIF. Son caractère en Angleterre, p. 295.
POUVOIR EXÉCUTIF (*en Angleterre*). A qui appartient-il? p. 286 et suiv.
POUVOIR EXÉCUTIF (*en Belgique*). Par qui est-il exercé? p. 308.
POUVOIR EXÉCUTIF (*en Hollande*). A qui appartient-il? p. 313.
POUVOIR EXÉCUTIF (*en Russie*). En quelles mains réside-t-il? p. 274. — Son organisation, 274 et suiv.
POUVOIR JUDICIAIRE (*en Russie*). En quelles mains réside-t-il? p. 273 et suiv. — Son organisation, *id.*
POUVOIR JUDICIAIRE. Voir : *Autorité judiciaire.*
POUVOIR LÉGISLATIF. Son attribution, p. 224, 225. — Mission du *Pouvoir législatif*, 229 et suiv. — Peut-il, en principe, porter atteinte à la loi fondamentale? *id.* — Caractère des prescriptions du législateur, 230. — Convient-il que le pouvoir législatif soit confié à un seul homme ou à plusieurs? *id.* — Faut-il confier le pouvoir législatif à de grandes assemblées? 231 et suiv. — Convient-il de confier le pouvoir législatif à deux Chambres ou à une Chambre unique? 232 et suiv.
POUVOIR LÉGISLATIF (*en Angleterre*). Par qui est-il exercé? p. 295 et suiv.
POUVOIR LÉGISLATIF (*en Belgique*). Comment s'exerce-t-il, p. 306, 307. — Voir : *Chambre des représentants belges; Sénat belge.*
POUVOIR LÉGISLATIF (*en Danemark*), p. 313 et suiv. — Le Rigsraad, 314.
POUVOIR LÉGISLATIF (*en Russie*). Entre quelles mains réside-t-il? p. 272 et

suiv. — Initiative et confection des lois, en Russie, *id.* — Promulgation, *id.* — Sous quelles dénominations les lois sont-elles promulguées, en Russie? 272 et suiv. — Édits verbaux, 273.

Pouvoir réglementaire. En quoi il consiste. — Sa raison d'être, p. 69 et suiv. — Actes du pouvoir règlementaire, 69. — Décrets, règlements, arrêtés, ordonnances, *id.* — Sous quelles conditions sont-ils obligatoires? 69. — Législation comparée, 69 et suiv. — France, Prusse, Belgique, Espagne, Portugal, Brésil, Grèce, 69 et suiv. — Justification du pouvoir règlementaire, 70. — Sur quoi repose l'exercice de ce pouvoir? 69 et suiv. — Influence de la forme du gouvernement sur l'étendue de ce pouvoir, *id.* — Limites de ce pouvoir, 71 et suiv. — Les ministres ne l'exercent pas en France, 73. — Pouvoir réglementaire des préfets et des maires, 73 et suiv. — Obéissance due aux actes du pouvoir réglementaire, 75.

Pouvoirs *législatif* et *exécutif*, p. 224 et suiv. — Justification de cette division des éléments du gouvernement, *id.* — Voir : *Séparation des pouvoirs.*

Pouvoirs. Quand sont-ils véritablement indépendants? 226. — Voir : *Séparation des pouvoirs.*

Postes (*en Turquie*), p. 421.

Préambule. Préambule de la charte de 1814, p. 210 et suiv. — Préambule de la constitution de 1848, 221.

Préfets (*en France*). Leurs attributions, p. 345.

Préfets. Leur pouvoir réglementaire en France, p. 73 et suiv. — Limites de leur pouvoir règlementaire, 74. — Les arrêtés préfectoraux, *id.* — Voir : *Pouvoir règlementaire.*

Préséance. Questions qui s'y rattachent, p. 534 et suiv. — Quelles doivent être les bases des préséances entre États souverains? 535 et suiv.

Président des États-Unis. Ses attributions, p. 318 et suiv.

Premier-lord de l'Amirauté. Ses ttributions, p. 295.

Premier-lord de la Trésorerie. Attributions, p. 294.

Prescription. Justification de la prescription considérée comme moyen d'acquérir la propriété, p. 139.

Preuve des obligations. Définition de la *preuve*, p. 154. — A qui incombe la charge de prouver? *id.* — Conditions pour qu'un fait allégué soit admis en preuve, *id.* — Division des preuves, 154 et suiv. — Preuves *préconstituées* et *casuelles*, *id.*

Prince de Galles. Titre de l'héritier présomptif de la couronne d'Angleterre, p. 289.

Principe d'autorité. Il n'exclut pas le principe de la liberté, 269.

Principes de 1789. Voir : *Déclarations de droits.*

Privilèges. Voir : *Lois personnelles.* Les lois de privilége sont odieuses, p. 62.

Prix (le). Définition, p. 161. — Le prix courant, 162. — Le prix de revient, *id.* — *L'offre et la demande, id.*

Prix courant. Voir : *Prix.*

Prix de revient. Voir : *Prix.*

Procédure civile. Définition, p. 176. — Son objet, *id.* — Utilité des formes de procédure, 176 et suiv. — Procédures contentieuse et volontaire, 177. — Parties comprises dans la procédure contentieuse, 177 et suiv. — Les incidents, 178. — Questions dont se compose un cours de procédure civile, 178 et suiv. — Principe de la procédure moderne, 180. — Garanties données aux plaideurs, *id.* — Double degré de juridiction, *id.* — Gratuité de la justice, 181. — Assistance judiciaire, *id.* — Publicité des débats et instruction orale, 181 et suiv. — Critiques contre la procédure civile, 181 et suiv. — Bibliographie, 182.

Procédure criminelle. En quoi consiste-t-elle? p. 501 et suiv. — Voir : *Instruction criminelle.*

Procédure contentieuse. Définition, p. 177. — Parties comprises dans la procédure contentieuse, 177 et suiv.

Procédure volontaire. Définition, p. 177.

Prodigues, p. 133.

Promulgation. Définition, p. 76. — Voir : *Confection des lois.* — Effet de la promulgation, 79 et suiv. — La promulgation et la sanction peuvent avoir lieu séparément, 79 et suiv. — Quand la promulgation est-elle censée connue? 80 et suiv.

Proposition de la loi. Définition, p. 75. — Voir : *Confection des lois.*

Propriété. Comment la propriété se perd-elle pour les nations? p. 529.

Propriété. Définition, p. 135. — Théorie des philosophes du XVIII^e^ siècle sur le droit de propriété, p. 135, 136. — Théorie des philosophes du

XIXe siècle, 137, 138. — Objets de la propriété, 139. — Acquisition de la propriété, 138 et suiv. — Justification du droit de propriété, 139. — Protection et respect qui lui sont dus, 139. — Les adversaires du droit de propriété, 140 et suiv. — Système de Proudhon, 140 et suiv. — Réponse aux critiques des adversaires de la propriété, 142 et suiv. — Aliénation de la propriété, 143 et suiv.

PROPRIÉTÉ EN TURQUIE. Question de la propriété en Turquie, p. 406 et suiv. — Les *vacoufs*, 407. — La propriété patrimoniale ou privée (*Mulk*), 408 et suiv. — La propriété domaniale, 409 et suiv.

PROPRIÉTÉ FONCIÈRE. Tendance du code Napoléon à entourer de plus de garanties cette propriété, p. 133 et suiv.

PROPRIÉTÉ INTERNATIONALE. Droit de propriété appartenant aux nations, p. 525 et suiv. — Moyen d'acquérir la propriété internationale, *id.*

PROPRIÉTÉ PERSONNELLE (la), p. 139.

PROVINCE PRUSSIENNE. Son organisation administrative, p. 445. — L'*Oberpræsident*, *id.* — La Diète provinciale, ou *Landtag*, 445 et suiv.

PROVINCES BELGES. Leur organisation administrative, p. 428. — Le gouverneur, *id.* — Le Conseil provincial, *id.* — La députation permanente, 429.

PROVINCES DE LA HOLLANDE. Leur organisation administrative, p. 433 et suiv. — États provinciaux, *id.* — États députés, ou Députation permanente, 435. — Les commissaires du roi, *id.*

PROVINCES ESPAGNOLES. Leur organisation administrative, p. 438 et suiv. — Le gouverneur civil, *id.* — Le Conseil de la province, 438 et suiv. — La Députation provinciale, 439 et suiv. — Les *partidos*, 440.

PROVINCES TURQUES. Leur organisation administrative, p. 401 et suiv. — Leur division en *districts* et en *communes*, 402.

PROVINCES RUSSES. — Organisation de la province russe, p. 397. — Divisions des provinces, *id.*

PROTOCOLE. — Voir : *Missions diplomatiques*.

PROUDHON. — Voir : *Propriété*.

PUBLICATION *des lois*. Définition, p. 80. — Voir : *Confection des lois*. — Objet et utilité de la publication, 80. — Comment se fait-elle en France? 80, et suiv. — Publication d'urgence, 81. — Publicité de fait, 81.

PUBLICITÉ. Voir : *Temps modernes*.

PUBLICITÉ DES DÉBATS JUDICIAIRES, p. 181.

PUISSANCE MARITALE. En quoi elle consiste, p. 125. — Sa justification, 126.

PUISSANCE PATERNELLE. Justification de cette puissance, p. 127. — Quand cesse-t-elle, *id.*

PUFFENDORFF. Son opinion sur l'origine des sociétés humaines, p. 9. — Sa vie et ses ouvrages, *id.*

Q

QUESTION D'ÉTAT. Voir : *Personnes*.

R

RACE. Définition, p. 184. — Différence entre la *race* et l'*espèce*, 184. — Formation des races, 184, 185. — Systèmes divers, *id.* — Les cinq grandes races ou familles européennes, 185 et suiv. — La grande race Aryane, 185 et suiv. — Situation géographique et ethnographique des autres races, 187. — Distinction entre le lien de la *race* et celui de la *nationalité*, *id.*

RACE ARYANE, p. 185 et suiv. — Son berceau, *id.* — Ses rameaux, 186. — Son caractère, *id.* — Races secondaires qui s'y rattachent, 186, 187.

RAISON D'ÉTAT. Exposition de la question de la *Raison d'État*, p. 43 et suiv. — Question de la *dictature légale*, 45 et suiv.

RECEL *de personnes*. Voir : *Excuses absolutoires*.

RÉCIDIVE. Voir : *Circonstances aggravantes*. — Définition, p. 500. — Récidives *générales* et *spéciales*, *id.* — Voir : *Jugements étrangers*.

RÉGENCE. En France, 263.

RÉGENCE. Organisation de la régence, en Russie, p. 271. — Qui choisit le régent ? *id.* — Le conseil de régence, *id.* — Attributions du régent et du conseil de régence, *id.*

Régime des bois et forêts. Principes généraux, p. 459 et suiv.
Régime des eaux. Principes généraux, p. 460 et suiv.
Régime municipal, dans les États pontificaux, p. 453.
Règlements. Voir : *Pouvoir réglementaire*. — En quoi diffèrent-ils des décrets? p. 69.
Réfugiés. Définition, p. 544.
Reichsrath. Voir : *Droit public autrichien*.
Reichstag. Voir : *Droit public autrichien*.
Relations internationales. Principe qui doit les dominer, p. 572 et suiv.
Religion d'État. Questions des religions d'État, p. 324.
Rémunération des fonctions publiques. Principes généraux, p. 468 et suiv.
Rente. Définition, p. 167. — Rente *perpétuelle*; rente *viagère*, *id.* — Comment l'État peut-il se trouver débiteur de rentes *perpétuelles* et *viagères*, *id.* — Transfert de la rente, *id.*
Représailles. Définition, p. 554 et suiv. — Quand y a-t-il lieu à représailles? 555.
République. Voir : *Gouvernement démocratique ou républicain*.
Républiques aristocratiques. Distinctions faites par Martens, p. 242.
Représentation nationale. L'organisation de cette représentation a donné lieu aux systèmes les plus nombreux, p. 251 et suiv. — Quel sera le principe de la représentation? 252. — Le pouvoir exécutif peut-il dissoudre la chambre des représentants? 253.
Responsabilité des agents administratifs aux Etats-Unis, p. 393.
Responsabilité *des agents du gouvernement*, p. 48 et suiv. — Voir : *Empereur des Français*.
Rétablissement de la paix. Questions qui s'y rattachent, p. 568 et suiv. — Voir : *Traités de paix*.
Rétorsion. Définition, p. 554.
Révolutions. Leur but providentiel, p. 207. — Elles sont toujours un grand mal, mais peuvent aussi produire de grands biens, *id.*
Révolutions politiques. Définition, p. 206. — Ce qui les justifie, 206, 207.
Révolutions sociales. Définition, p. 206. — Exemple, *id.*
Rigsraad (le). Composition de cette assemblée législative danoise, p. 314. — Le Volksthing, *id.* — Le Landesthing, *id.*
Roi d'Angleterre. Son serment, p. 287. — Sa minorité, *id.* — Ses prérogatives et ses attributions, 287 et suiv. — Son titre, 288. — Ses attributions religieuses, *id.* — Influence de la responsabilité des ministres sur ses pouvoirs, 288 et suiv. — Est-il sans défense vis-à-vis de son cabinet ou du parlement? 289. — Avantages de son irresponsabilité, *id.* — Titre de l'héritier présomptif de la couronne, 289.
Roi des Belges. Caractère de son gouvernement, p. 308 et suiv. — Ses attributions, 308 et suiv. — Restrictions apportées par la Constitution à ses pouvoirs, 309.
Rome. La séparation des pouvoirs n'existait pas dans le droit public romain, 225, 226.
Rousseau (Jean-Jacques). Sa théorie sur les origines de la société et sur la nature de l'homme, p. 6 et suiv. — Sa vie et ses ouvrages, *id.* — Le *Contrat social*, 7 et suiv. — Critique de la théorie de Rousseau, 8 et suiv. — Voir : *Hobbes*.
Routes en Turquie. p. 415 et suiv.
Royaume-Uni de la Grande-Bretagne et d'Irlande. Sa division en *comtés*, en *paroisses* et en *bourgs*, p. 370 et suiv.
Russie. Droit public de ce pays, 269 et suiv. — Son gouvernement, *id.* — Sa religion, 272.

S

Sac de laine (*le*). Explication et origine de ce symbole, en Angleterre, p. 229.
Sacré collége des cardinaux. Sa composition; ses attributions, p. 279.
Sacrée-consulte pour les finances (*Gouvernement pontifical*). Sa composition; ses attributions, p. 280.
Saint-synode (*Russie*). Son organisation; son caractère; ses attributions, p. 276 et suiv.
Sanction. Définition, p. 76. — Voir : *Confection des lois*. — Comment s'opère-t-elle? 78. — Objections contre l'utilité de la sanction, 78, 79. — Aucun délai n'est assigné au chef de l'État pour sanctionner la loi, 79. — Peut-il refuser la sanction? 79. —

Peut-il sanctionner partiellement? *id.* — La sanction et la promulgation peuvent avoir lieu séparément, 79 et suiv.

SCIENCE ADMINISTRATIVE. Distinction entre la *Science administrative* et le *Droit administratif*, 341.

SCIENCE DES FINANCES. Est-ce une branche de l'économie sociale? p. 332.

SCIENCES NATURELLES. Définition, p. 2. — Elles prouvent que l'homme est essentiellement sociable, *id.*

SECRÉTAIRE D'ÉTAT (*le cardinal*). Ses attributions dans le gouvernement pontifical, p. 278.

SECRÉTAIRE D'ÉTAT DE L'INTÉRIEUR (*en Angleterre*). Ses attributions, p. 364 et suiv.

SECRÉTAIRES GÉNÉRAUX DE PRÉFECTURE. Attributions, p. 345.

SÉCURITÉ. L'être humain en a besoin pour se développer, p. 3. — La vie en société est la condition essentielle de toute sécurité, *id.*

SÉNAT (*aux Etats-Unis*). Ses attributions; son caractère, p. 319 et suiv. — Sa composition, 320.

SÉNAT (*en France*). Caractère de ce grand Corps de l'État, p. 267 et suiv. — Ses attributions, 267, 268. — Membres dont il se compose, 268.

SÉNAT BELGE. Son caractère; ses attributions; sa composition, p. 307 et suiv.

SÉNAT DIRIGEANT (*Russie*). Origine, organisation et attributions, p. 275 et suiv.

SÉPARATION DES POUVOIRS. Est une garantie de liberté, p. 225. — Justification de cette séparation, *id.* — Opinion de Montesquieu, *id.* — N'était pas connue des anciens, 225 et suiv. — Droit public de la Grèce et de Rome, à cet égard, 225 et 226. — En quoi consiste la séparation des pouvoirs, 226. — Se trouve inscrite dans toutes les chartes, depuis près d'un siècle, *id.* — Montesquieu est le premier Français qui en ait indiqué l'importance, *id.* — Ce principe avait été observé par Blackstone et par Paley, *id.* — Difficultés pratiques de l'application du principe de la séparation, *id.* — Exemple de l'Angleterre, *id.* — Qu'entend-on par cette séparation? *id.* — Opinion de M. Laboulaye, 226, 227. — Le principe de la séparation n'est qu'une vérité d'observation, 227. — Opinion de Mounier, *id.* — Inconvénients d'une séparation absolue, *id.* — Exemples tirés de l'histoire de France, *id.*

SERMENT DE FIDÉLITÉ, prêté à l'empereur de Russie, p. 271. — Voir : *Empereur de Russie.*

SERVICES FONCIERS. Définition, p. 134. — Voir : *Servitudes.*

SERVITUDES. Définition, p. 134. — Différentes sortes de servitudes, 134, 135. — Exemples, 135.

SESSION. Définition, p. 235.

SIGNES REPRÉSENTATIFS DE LA MONNAIE, p. 162 et suiv.

SOCIABILITÉ. Base du droit public, p. 183. — Son but providentiel, 183 et suiv.

SOCIABILITÉ. Voir : *Homme.* — Les adversaires du principe de la sociabilité, p. 5 et suiv.

SOCIÉTÉ. Est un fait primitif, p. 183.

SOCIÉTÉ. Suivant Hobbes, n'est qu'un accident de l'humanité, p. 5. — Voir : *Hobbes; Rousseau (J.-J.); Philosophes du XIXe siècle.*

SOCIÉTÉS HUMAINES. Leur origine, p. 10.

SOUS-PRÉFETS (*en France*). Leurs attributions, p. 345.

SOUS-SECRÉTAIRES D'ÉTAT (*en Angleterre*), p. 295.

SOUS-SECRÉTAIRES D'ÉTAT (*en Espagne*), p. 442.

SOUVERAINETÉ (*la*). Définition, p. 199. — Notion de la souveraineté, *id.* — A qui appartient la souveraineté, 199 et suiv. — Théories diverses sur la souveraineté, 200. — Théorie de la supériorité préétablie, *id.* — Théorie de la conquête et de la prescription, 200 et suiv. — Théorie du droit divin, 201. — Théorie fataliste, *id.* — Théorie du contrat social, 201 et suiv. — La vraie théorie, 202. — Points de vue différents sur la souveraineté, d'après les traités de Westphalie et de Vienne, et suivant l'esprit moderne, 203. — Souveraineté du peuple, *id.* — Limites de cette souveraineté, 204. — Distinction entre le droit de souveraineté et l'exercice de ce droit, 205. — Théorie de la *Délégation*, 205 et suiv.

SOUVERAINETÉ DU PEUPLE. Exposition de cette théorie, p. 203 et suiv. — Limites de cette souveraineté, 204.

SPEAKER (*le*). Voir : *Chambre des communes.*

SUBORDINATION. Complément nécessaire de la hiérarchie, p. 343. — Elle n'entraîne pas chez les agents de l'administration l'abnégation de la dignité morale, *id.*

SUBLIME-PORTE. Définition, p. 282. — Origine de cette dénomination, *id.*

SUCCESSION. Voir : *Droit de succession.*

SUFFRAGE. Chez les Grecs, p. 258. —

Divers systèmes de suffrage chez les Romains, *id.* — Suffrage par *curies*, par *centuries* et par *tribus*, *id.*

SUFFRAGE UNIVERSEL. En quoi il consiste, p. 254 et suiv. — Sa justification, *id.* — Les enfants et les femmes doivent-ils avoir le droit de suffrage? 255. — Question du droit de suffrage à reconnaître aux femmes, 255 et suiv. — Origine et discussion de cette question, *id.* — Aperçu historique sur la question du suffrage, dans les temps anciens et modernes, 258.

SUFFRAGE UNIVERSEL. N'était pas connu dans l'antiquité, tel qu'on l'entend de nos jours, 258. — Au moyen âge, *id.* — Pendant la Révolution française, 258. — Introduit dans le Droit public de la France en 1848, 259. — Objections contre le suffrage universel, *id.*

SULTAN (*le*). Son titre, p. 281. — Ordre de la succession au trône, *id.* — Attributions et pouvoir du sultan, 281 et suiv.

SYSTÈME ÉLECTORAL. Voir : *Suffrage* et *Suffrage universel.*

SYSTÈME MERCANTILE. Définition, p. 170. — Exposition de cette théorie, *id.*

SYSTÈMES PÉNITENTIAIRES, p. 490 et suiv. — Système d'Auburn, 490 et suiv. — De Pensylvanie ou de Philadelphie, 491. — Séparation des détenus par catégories, *id.* — Système suisse, 491 et suiv. — Systèmes allemand et hollandais, 492. — Irlandais, *id.* — Français, 492 et suiv.

SYSTÈME PROTECTEUR. Définition, p. 170. — Voir : *Douanes ; Libre échange.* — Condamné par la plupart des économistes, 171.

STATISTIQUE. Définition, p. 2. — Elle prouve la sociabilité naturelle de l'homme, *id.* et suiv.

STRATAGÈMES. Leur emploi dans la guerre, p. 560.

STYLE DES LOIS. Quel doit-il être? p. 81 et suiv. — Opinion de Bentham, 82. — Critique de cette opinion, 82 et suiv.

T

TÉLÉGRAPHIE ÉLECTRIQUE (*en Turquie*), p. 420.

TEMPS MODERNES. Faits politiques, économiques et sociaux, amenés par les tendances nouvelles des temps modernes, p. 515. — Publicité, *id.* — Importance donnée aux faits économiques, *id.* — Conséquences de cette importance, 515 et suiv.

TENIENTES (les) de l'Alcade. Voir : *Communes espagnoles.*

TENTATIVE (la). Définition, p. 483. — Faits qui la constituent, 483 et suiv.

TERRE. Toute terre non cultivée et inhabitée est malsaine, p. 2. — La terre est assainie par la culture et le travail de l'homme, *id.*

TERRITOIRE. Définition, p. 525. — Propriété du territoire, *id.*

THIERS (M.). Son opinion sur la théorie des nationalités, p. 191 et suiv.

TORIES. Voir : *Partis.*

TRAITÉS AVEC LA TURQUIE. Histoire et question des traités avec la Turquie, p. 410 et suiv.

TRAITÉS D'ALLIANCE. — Leur objet, p. 563. — Devoirs qui résultent de l'alliance, 563 et suiv.

TRAITÉS DE COMMERCE. Leur objet, p. 515.

TRAITÉS DE NAVIGATION. Leur objet, p. 516.

TRAITÉS DE PAIX. Définition, p. 568. — Différence entre le *traité de paix* et la *soumission*, *id.* — Les congrès, 568 et suiv. — Pouvoir de conclure la paix, 569. — Etendue de ce pouvoir, *id.* — Effets des traités de paix, 570 et suiv. — Sens de la clause de *paix perpétuelle*, *id.* — Restitutions après la paix, 571 et suiv.

TRAITÉS DE SUBSIDES. Leur objet, p. 563.

TRAITÉS INTERNATIONAUX. Importance pour les nations du droit de négocier les traités, p. 529. — Définition et objet des traités, 529 et suiv. — A qui appartient le droit de conclure les traités au nom de la nation? *id.* — Conditions de validité des traités, 530. — Leurs effets, 530 et suiv. — Différentes sortes de traités, 532. — Conventions transitoires et traités proprement dits, *id.* — Clause de perpétuité dans les traités, 532 et suiv.

TRANSFERT. Voir : *Rente.*

TRANSIT. Définition, p. 173.

TRAVAIL. Intervention du gouvernement dans le travail, p. 329 et suiv.

TRAVAUX PUBLICS. Leur objet, p. 329.

TRÉSORERIE (la). Définition de ce service administratif en Angleterre, p. 358. — Comment est composé ce

service, 358 et suiv. — Les cinq divisions de la Trésorerie, *id.* — Administrations qui dépendent de la Trésorerie, 359 et suiv.

Trève. Définition, p. 560. — En quoi elle diffère de l'armistice, *id.*

Tribunaux administratifs. Tribunaux généraux, p. 357. — Tribunaux spéciaux, *id.* — Voir : *Administration contentieuse.*

Tribus. Voir : *Suffrage.*

Tribus. Voir : *Vie pastorale.* — La tribu succède à la famille, p. 10.

Tunis. Divisions de la loi fondamentale du royaume tunisien, p. 217. — Caractère de cette loi politique, *id.*

Turquie. Caractère démocratique des institutions de la Turquie, p. 280.

Turquie. Caractère des institutions de la Turquie, p. 401.

Tutelle. Justification de cette institution, p. 130 et suiv. — Combien le Droit civil français reconnait-il de sortes de tutelles? 131. — Devoirs du tuteur, *id.*

U

Ulpien. Règles-types du *Droit naturel* formulées par ce jurisconsulte, p. 26. — Voir : *Droit naturel.*

Uniformité dans les lois. Est devenue, au XIXe siècle, un axiôme politique, p. 67. — Ses résultats, *id.*

Union Scandinave. Définition, historique et exposition de ce système politique, p. 195 et suiv.

Union américaine. Voir : *États-Unis.*

Unité du genre humain. Cette grande idée tend de plus en plus, de nos jours, à entrer dans le domaine des faits, p. 516 et suiv.

Unité germanique. Définition et exposition de ce système politique, p. 194.

Unité nationale. Ce qui constitue l'*unité nationale*, p. 196 et suiv. — Voir : *Nation; Nationalité.*

Usage (*le droit d'*), p. 134.

Usufruit (*l'*), p. 134.

Utilité. Définition, p. 160. — Utilité *directe* et *indirecte*, *id.* — Voir : *Demande.* — Est un élément de la valeur, 160. — Différence entre les points de vue des producteurs et des consommateurs sur l'utilité, 161.

V

Vacoufs. Définition, p. 407. — *Vacoufs légaux*, *id.* — *Vacoufs coutumiers*, 407 et suiv.

Valeur. Définition, p. 160. — Éléments de la valeur, *id.* — Différence entre les points de vue des producteurs et des consommateurs sur la valeur, 161. — Règles générales relatives à la valeur, *id.* — Comment se mesure la valeur, *id.*

Valeurs actuelles du commerce. Définition, p. 173.

Valeurs officielles du commerce. Définition, p. 173.

Verghi (*le*). Voir : *Finances de la Turquie.*

Vestry. Voir : *Paroisse anglaise.*

Vie en société. Est-elle pour l'homme un état de choix? p. 10. — Est pour l'être humain un devoir, *id.* et 11.

Vie pastorale. Seconde phase de l'existence sociale, p. 10.

Voies de communication en Turquie, p. 415 et suiv.

Voirie. Définition, p. 454. — Grande voirie, 455. — Petite voirie, *id.*

Voies de communication. Immenses développements qui leur sont donnés dans les pays civilisés, p. 454 et suiv. — Convient-il qu'elles soient exploitées par l'État, ou par des compagnies d'intéressés? 454 et suiv.

Volksthing. Voir : *Rigsraad.*

Voltaire. Son opinion sur l'origine des sociétés humaines, p. 10.

W

Wighs. Voir : *Partis.*

Z

Zollverein. Définition, p. 172. — Étendue actuelle de cette union douanière allemande, 172, 173.

SAINT-DENIS. — TYPOGRAPHIE DE A. MOULIN.

BIBLIOTHEQUE NATIONALE DE FRANCE
3 7502 04089964 5

TABLE DES CHAPITRES.

CHAPITRE PREMIER. - LE DROIT.

Humanité et sociabilité. -Les adversaires de la théorie que l'homme est naturellement et essentiellement sociable. - Doctrine de Hobbes. - Doctrine de Rousseau. - Doctrine des philosophes du xix^{e} siècle. - Origine historique des sociétés humaines. - La vie en société est-elle pour l'homme un état de choix. - La vie en société est pour l'être humain un devoir. - Le *Droit* naît de la sociabilité. - Définition du Droit. - Étymologie du mot *Droit.* - Acceptions diverses du mot *Droit*. - Distinction entre le *Droit* et la *Morale.* - Rapports entre le *Droit* et la *Morale.* - Tout ce qui est commandé ou défendu par la *Morale,* n'est pas ordonné ou prohibé par le *Droit.* - Il n'est pas vrai que la *Morale* commande ou défende tout ce que le *Droit* commande ou prohibe. - Le *Droit* est-il une science ou un art? - Classification des connaissances humaines. - Première division du *Droit.*

CHAPITRE II. - LE DROIT NATUREL.

Définition du Droit naturel. - Objections relatives à la signification et à l'existence du Droit naturel. - L'existence du Droit naturel est démontrée par l'observation, et reconnue par les plus beaux génies. - Principes fondamentaux du Droit naturel. - Définition des principes du Droit naturel. - Questions diverses relatives au Droit naturel. - Légitime défense. - Historique de cette question. - Théorie de la légitime défense. - De la légitime défense entre les nations. - De l'excuse de la nécessité. - De l'excuse de la misère. - Question de l'obéissance passive. - Question de la raison d'État. - La charité est-elle un principe de Droit naturel? - Utilité de l'étude du Droit naturel. - Aperçu historique sur la culture du Droit naturel

CHAPITRE 111. - LE DROIT POSITIF.

§ 1. LA LOI. - Définition du droit positif. - Définition de la Loi. - Différences entre les lois naturelles et les lois positives. - Diverses sortes de lois positives. - Lois fondamentales. - Lois secondaires. - Lois impératives. - Lois prohibitives. - Lois facultatives. - Lois répressives ou pénales. - Lois innovatives. - Lois interprétatives. - Lois générales. - Lois locales. - Lois personnelles ou privilèges. - Lois préventives. - Lois d'exception. - § 2. LE POUVOIR RÉGLEMENTAIRE. - Limites du pouvoir réglementaire. - Les ministres n'exercent pas en France le pouvoir réglementaire. -Pouvoir réglementaire des préfets et des maires. - § 3. DE LA. CONFECTION DES LOIS. - Éléments dont elle se compose. - Proposition ou initiative. - Discussion. - Sanction. - Promulgation. - A qui appartient l'initiative des lois en . - En . - En et dans d'autres États. - Objections contre l'utilité de la sanction. - Effet de la promulgation. - Publication de la loi. - Publication d'urgence. - Décrets particuliers. - Publicité de fait. - Du style des lois. -Opinion de Bentham. - Critique de cette opinion. - § 4. INTERPRÉTATION DES LOIS. - Diverses sortes d'interprétation de la loi. - Interprétation par voie de doctrine. - Interprétation judiciaire. - Caractère commun à ces deux interprétations. - Différence qui existe entre elles. - La jurisprudence. - Interprétation par voie d'autorité. - De la manière d'interpréter les lois. - § 5. DE LA NON-RÉTROACTIVITÉ DES LOIS. - Exceptions à ce principe. - § 6. DE L'ABROGATION DES LOIS. - De la désuétude. - § 7. CERCLE D'ACTION DES LOIS. -Division des lois, sous le point de vue de leur objet. - Lois réelles. - Lois de police. - Lois personnelles proprement dites. - Lois qui déterminent la forme des actes. - Autorité de la loi. - § 8. LE DROIT NON ÉCRIT. - La coutume. - L'équité. - § 9. BRANCHES DIVERSES DU DROIT POSITIF

CHAPITRE IV. - LE DROIT CIVIL.

Définition du Droit civil. - Objets du Droit civil. - Caractère du Droit civil de la . - Sources du Droit civil français. - Le code Napoléon. - Diverses sortes de personnes. - Personnes physiques. - État des personnes physiques. - Capacité des personnes physiques. - Capacité civile et capacité politique. - Personnes morales. - Constatation des faits et actes qui déterminent ou modifient l'état et la capacité des personnes. - Qu'est-ce qu'un droit? - Le droit réel. - Le droit personnel. - Les droits transmissibles. - Les droits intransmissibles. - Les droits originaires. - Les droits acquis. - Les droits parfaits. - Les droits imparfaits. - La famille. - La parenté et l'alliance. - Influence de l'État sur la famille. - Définition du mariage. - Utilité sociale de l'institution du mariage. - Double caractère du mariage. - Conséquences de ce que le mariage est un contrat. - Conditions requises pour la célébration du mariage. - Conditions essentielles du mariage. - Empêchements au mariage. - Obligations qui résultent du mariage. - Devoirs des époux entre eux. - Devoirs communs. - La polygamie. - L'adultère. - Devoirs spéciaux. - Devoirs des époux envers leurs enfants. - Différentes sortes de filiation. - Les enfants naturels. - Le divorce. - La tutelle. - L'émancipation. - L'interdiction. - Les biens. - Droits qu'on peut avoir sur les biens. - La propriété. - Théorie des philosophes du XVIII^{e} siècle sur le droit de propriété. - Théorie des philosophes du XIX^{e} siècle. - Objets de la propriété. - Acquisition de la propriété. - Les adversaires du droit de propriété. - Réponse à leurs critiques. - Aliénation de la propriété. - Droit de succession. - Les obligations. - Conditions relatives aux personnes considérées comme sujets de l'obligation. - Conditions relatives à l'objet de l'obligation. - Conditions relatives à la raison ou à la cause des obligations. - Efficacité des obligations. - Extension du rapport obligatoire aux tiers. - Fin des obligations. -Sources des obligations. - Le contrat. - Conditions générales de validité du contrat. - Division des contrats. - Contrats de bienfaisance. - Contrats d'échange. - Règles communes à tous les contrats. - Règles spéciales pour certains contrats. - Fin des rapports juridiques résultant des contrats. - Preuve des obligations. - Division des preuves. - Intervention de l'État dans les contrats.

CHAPITRE V. - LE DROIT COMMERCIAL.

Le Droit commercial. - Le commerce. - Le commerce intérieur. - Son étendue. - Qualités qui influent sur la demande. - Utilité directe. - Utilité indirecte. - La valeur. - Frais de production. - Règles générales relatives à la valeur. - Comment se mesure la valeur. - Le prix. - Le prix courant. - L'offre et la demande. - Le prix de revient. - Notions sur la monnaie. - Le billet de banque. - Ses caractères essentiels. - La lettre de change. - Moyens nécessaires du commerce intérieur. - Le cabotage. - Évaluation de la circulation commerciale à l'intérieur. - Octrois. - Institutions créées en vue du commerce intérieur. - Bourses de commerce. - Les effets publics. - La rente: rente perpétuelle; rente viagère. - Agents de change et courtiers. - Opérations des banques. - Banques de dépôt. - Banques à billets. - Le commerce extérieur. - La liberté du commerce extérieur. - Le système mercantile. - Le système protecteur. - Les douanes. - Arguments invoqués à l'appui du libre-échange. - Le Zollverein. - Valeurs actuelles et valeurs officielles. - Commerce général. - Commerce spécial. - Le transit. - Les entrepôts. - Matières traitées dans un cours de Droit commercial. - Droit commercial maritime

CHAPITRE VI. - LE DROIT DE PROCÉDURE CIVILE.

La Procédure civile. - Les Corps judiciaires. - Utilité des formes de procédure. - Procédures contentieuse et volontaire. - Parties comprises dans la procédure contentieuse. - Les incidents. - Questions dont se compose un cours de procédure civile. - Principes de la procédure moderne. - Garanties données aux plaideurs. - Double degré de juridiction. - Gratuité de la justice. - L'assistance judiciaire. - Publicité des débats et instruction orale.

CHAPITRE VII. - LE DROIT PUBLIC.

Définition et Division. - Base du Droit public. - Espèce. - Race. - Formation des races. - Famille ou grande race aryane. - Nationalités. - Nations. - Peuples. - États. - Le Pangermanisme. - L'unité germanique. - Le Panslavisme. - L'unité scandinave. - L'identité d'un État. - L'unité nationale

CHAPITRE VIII. - LE DROIT POLITIQUE OU CONSTITUTIONNEL.

Définition. - La souveraineté. - A qui appartient la souveraineté. - Théories diverses sur la souveraineté. - Théorie de la souveraineté préétablie. - Théorie de la conquête et de la prescription. - Théorie du droit divin. - Théorie fataliste. - Théorie du contrat social. - La vraie théorie. - Points de vue différents sur la souveraineté, d'après les traités de Westphalie et de Vienne, et suivant l'esprit moderne. - Théorie de la souveraineté du peuple. - Limites de la souveraineté du peuple. - Distinction entre le droit de souveraineté et l'exercice de ce droit. - Théorie de la *délégation.* - Révolutions sociales et politiques. - La Constitution. - La loi fondamentale et les lois secondaires. - Le pouvoir constituant. - La Constitution est-elle un contrat entre la nation et le chef du gouvernement? - Est-elle un contrat entre les différents habitants d'un pays? - Peut-elle être modifiée? - La Constitution ne peut être modifiée par le pouvoir législatif. - Ce que contiennent ordinairement les constitutions. - Déclarations de droits. - Avantages et inconvénients des déclarations de droits. - Ce qu'il faut entendre par un gouvernement. - La légitimité. - Principes généralement reconnus, en matière de gouvernement. - Comment se décompose le gouvernement. - Séparation des pouvoirs. - L'autorité judiciaire constitue-t-elle un pouvoir distinct? - Mission du pouvoir législatif. - Caractère des prescriptions du législateur. - Convient-il que le pouvoir législatif soit confié à un seul homme ou à plusieurs? - Faut-il confier le pouvoir législatif à de grandes assemblées? - Convient-il de confier le pouvoir législatif à deux chambres ou à une chambre unique? - Parlements; Chambres; Sessions. - Mission du pouvoir exécutif. - Le pouvoir exécutif doit-il être confié à un seul individu ou à plusieurs?

CHAPITRE IX. - SUITE DU DROIT POLITIQUE OU CONSTITUTIONNEL.

Division générale des formes de gouvernement. - Formes simples. - Formes mixtes. - Formes simples: Gouvernement démocratique ou républicain. - - Gouvernement oligarchique. - Gouvernement monarchique. - Formes mixtes de gouvernement. - Notion du gouvernement constitutionnel ou représentatif. - Inconvénients du gouvernement constitutionnel ou représentatif. - Questions ordinairement traitées à propos du gouvernement constitutionnel ou représentatif. - Questions relatives à l'organisation de la représentation nationale. - Quel sera le principe de la représentation? - Gratuité du mandat législatif. - Durée du mandat législatif. - Dissolution de la chambre des représentants par le pouvoir exécutif. - Le droit électoral. - Le suffrage universel. -Conditions d'éligibilité. - La meilleure forme de gouvernement

CHAPITRE X. - SUITE DU DROIT POLITIQUE OU CONSTITUTIONNEL.

Aperçu général sur quelques gouvernements européens. - Forme du gouvernement français. - Attributions de l'empereur. - Les ministres. - Attributions des ministres. - Attributions générales. - Attributions spéciales. - Le Conseil d'État. - Le Sénat. - Le Corps législatif. - Droit public de la . - Gouvernement de l'empire russe. - Hérédité. - Majorité de l'empereur. - Régence. - Caractère du pouvoir impérial en . - Pouvoir législatif. - Pouvoir judiciaire. - Pouvoir exécutif. - Le Conseil de l'empire. - Les ministres. - Le Sénat dirigeant. - Le Saint-Synode. - Assemblées de la noblesse. - Gouvernement pontifical. - Le Pape. - Le secrétaire d'Étal. - Les ministres. - Le Sacré-Collége des cardinaux. - Le Conseil d'État. - La Sacrée-Consulte pour les finances. - Forme du gouvernement ottoman. - Le Sultan. - La Sublime-Porte. - Le grand-vizir. - Les ministères. - Le Conseil privé du Sultan, ou Divan. - Le Conseil de justice. - Le Conseil général de l'empire. - La législation turque. - Gouvernements constitutionnels ou représentatifs. - Quel est le type du gouvernement dit constitutionnel ou représentatif? - La constitution anglaise est-elle écrite? - Citer quelques-uns des principaux actes dont l'ensemble forme la constitution britannique. - Caractère de la monarchie en . - A qui appartient le pouvoir exécutif? - Serment du roi. - Minorité. - Prérogatives et attributions du roi en Angleterre. - Titre que prend le roi. - Attributions religieuses. - Influence de la responsabilité des ministres sur les pouvoirs du roi. -Le roi d'Angleterre est-il sans défense vis-à-vis de son cabinet ou du Parlement? - Avantages de l'irresponsabilité du monarque. - Titre de l'héritier présomptif de la couronne d'. - Quelles sont les attributions du Conseil privé en ? - Attributions politiques. - Attributions judiciaires. - Composition du Conseil privé. - Convocations. - Séances. - Comités du Conseil privé. - Le cabinet. - Ses attributions. - Composition du cabinet. - Quelles sont les conséquences d'un changement de ministère en ? - Attributions du premier lord de la Trésorerie. - Le Chancelier de l'Échiquier. - Le lord Haut-Chancelier. - Les ministres ou principaux secrétaires d'État. - Les sous-secrétaires d'État. - Le premier lord et les lords de l'Amirauté. - Définition du pouvoir exécutif en . - Par qui est exercé le pouvoir législatif en ? - De quoi se compose le parlement? - Premières opérations de chaque session. - Discours du roi. - Vote de l'adresse. - Les séances du parlement sont-elles publiques? - Garanties dont jouissent: 1° les membres du parlement. - 2° Les citoyens. - Composition de la chambre des lords. - Pairs spirituels. - Pairs temporels. - Vote des pairs. - Présidence de la chambre des lords. - Privilèges des pairs. - Attributions judiciaires de la chambre des lords. - Caractère général de la chambre des lords dans le jeu des institutions politiques de l'. - Composition de la chambre des communes. - Électeurs. - Quelles personnes ne peuvent l'être. - Éligibles. - En quoi a consisté la réforme électorale de 1832. - Présidence de la chambre des communes. - Le Speaker. - Initiative des lois en . - Présentation d'un bill à la chambre des communes. - Les trois lectures. - Dans quel ordre les bills sont-ils présentés aux deux chambres? - Combien distingue-t-on de sortes de bills? - Bills privés. - Bills publics. - Sanction royale. - Quels sont les principes du droit public belge? - Comment s'exerce le pouvoir législatif en ? - Composition de la chambre des représentants. - Composition du Sénat belge. - Par qui le pouvoir exécutif est-il exercé? - Quelles sont les attributions du roi en . - Quelles restrictions sont apportées par la constitution aux pouvoirs du roi? - Les ministres. - Comment est sanctionnée l'indépendance de la représentation nationale, en , vis-à-vis du pouvoir exécutif? - Constitution politique du royaume des . - États-Généraux hollandais. - Composition de la première chambre. - Composition de la seconde chambre. - États provinciaux. - Conseil d'État hollandais. - Pouvoir exécutif en Hollande. - Droit public danois. - Le Rigsraad. - Gouvernement

de la . - Droit public de l'. - Gouvernement des américains. - Pouvoir exécutif. - Le président des . - Pouvoir législatif. - La Cour suprême.
CHAPITRE XI. - SUITE DU DROIT POLITIQUE OU CONSTITUTIONNEL.
Devoirs du gouvernement. - Devoirs envers l'État, être organique. - Envers l'État, être moral. -La liberté de conscience. - Relations de l'Église et de l'État. - Question des religions d'État. - Législation des moeurs. - Devoirs du gouvernement envers l'État, être intelligent. - La liberté d'enseignement. - Devoirs du gouvernement envers l'État, être physique. - L'hygiène. - Les travaux publics. - L'intervention du gouvernement dans le travail. - Les dépenses publiques. - Devoirs du gouvernement envers l'État, être indépendant. - Influence du gouvernement sur les arts libéraux
CHAPITRE XII. - LE DROIT ADMINISTRATIF.
§ 1. - Le Droit administratif. - La science administrative. - L'autorité administrative. - Subdivision de l'autorité administrative. - L'administration active. - Centralisation et hiérarchie. - Avantages et inconvénients de la centralisation. - En quoi consiste la hiérarchie. - Division de l'administration active. - Agents administratifs. - Agents directs. - Agents indirects. - Division des agents indirects ou auxiliaires. - Agents auxiliaires généraux. - Agents de l'administration générale, en dehors de l'ordre administratif proprement dit. - Agents auxiliaires départementaux. - Agents auxiliaires communaux. - Agents auxiliaires coloniaux. - Inspections administratives. - Administration consultative. - Administration contentieuse. - Coup d'oeil sur l'administration en . - Administration centrale. - La Trésorerie. - Administrations qui dépendent de la Trésorerie. - Les comités du Conseil privé. - Le département de l'intérieur. - Le département des affaires étrangères. - Des colonies. - De la guerre. - Services ressortissant à l'administration de la guerre. - Le département de l'Inde. - L'Amirauté. - Le bureau de la loi des pauvres. - Administration locale. - Les comtés. - Les Juges de paix. - Les comtés d'. - D'Irlande. - Les paroisses. - Les bourgs. - Bourgs d'Écosse et d'Irlande. - Administration de . - D'Edimbourg. - De Dublin. - Appréciation générale de l'organisation administrative anglaise. - Coup d'oeil sur l'organisation administrative dans les de l'. - L'Union. - Les États de l'Union. - Caractères généraux de l'organisation administrative aux . - Organisation de chaque État. - Le comté américain. - La commune américaine. - Les magistrats communaux américains. - Responsabilité des agents administratifs aux . - Coup d'oeil général sur l'administration en . - L'empereur. - Divisions administratives locales. - Les municipalités. - Autorités de la police. - Coup d'oeil sur l'administration en . - Caractère des institutions de la . - Administration locale. - Les gouvernements généraux. - Les provinces. - Les districts et les communes. - Finances de la . - La propriété en . - Les étrangers en Turquie. - Les capitulations et les traités. - Poids et mesures. - Monnaies. - Routes et voies de communication diverses. - Chemins de fer. - Phares. Télégraphie électrique. - Postes. - Hatti-Shériff du 3 novembre 1839. - Hatti-Houmaïoun du 18 février 1856. - Organisation administrative de la . - Provinces. - Gouverneurs. - Conseil provincial. - Députation permanente. - Commissaires du roi. - Cantons. - Communes. - Conseil municipal. - Collège du bourgmestre et des échevins. - Autorité centrale. - Résumé de l'organisation administrative de la Hollande. - Provinces. - États provinciaux. - États députés. - Députation permanente. - Commissaires du roi. - Arrondissements ou districts. - Communes. - Conseil communal. - Bourgmestre et Échevins. - Conseil d'État. - Ministres. - Défense physique. - Résumé général de l'organisation administrative en . - Divisions administratives. - Provinces. - Le gouverneur civil. - Le Conseil de la province. - La Députation provinciale. - Les*Partidos.* - Les communes. - L'Alcade. - Les *Tenientes* de l'alcade. - *L'Ayuntamiento.* - Les ministres. - Les sous-secrétaires d'État. - Ordres royaux. - Le Conseil royal. - Conseils administratifs. - Résumé sommaire de l'organisation administrative en . - La Province. - *L'Ober-Praesident.* - La Diète provinciale, ou *Lantag.* - Le district de régence. - Le conseil de régence et le Président de régence. - Le cercle. - L'assemblée du cercle et le comité du cercle. - Le Landrath. - La commune. - Le conseil municipal. - Le corps municipal. - Les commissions ou députations. - Résumé sommaire de l'organisation administrative en Autriche. - Le lieutenant de l'Empereur. - Les Diètes provinciales. - Les comités. - La Diète de . - Conseils de Cercles et de Districts. - Les communes. - Les ministres. - Le conseil d'État. - La commune italienne. - Le Camerlingue. - § II. Lois administratives. - Lois relatives à l'industrie agricole. - Alignement. - Voirie. - Grande voirie. - Petite voirie. - Chasse. - Dessèchement des marais. - Expropriation pour cause d'utilité publique. - Mines, minières et carrières. - Pêche. - Police rurale. - Régime des bois et forêts. - Régime des eaux. - Lois relatives à l'industrie manufacturière. - L'apprentissage. - Lois qui protègent les manufactures. - Lois qui restreignent la liberté de l'industrie manufacturière ou commerciale, dans l'intérêt de la fortune, de l'honneur ou de la vie des citoyens. - Dans un intérêt d'ordre et d'humanité. - Dans l'intérêt de la morale publique. - Dans l'intérêt de la salubrité publique. - Dans l'intérêt de l'ordre social. -Dans un intérêt fiscal. - Les brevets d'invention. - Lois concernant la fortune publique. - Domaine de l'État. - Domaine public. - L'impôt. - Impôts directs et indirects. -Charges de l'État. - Dette publique. - Dettes courantes ou ordinaires de l'État. - Dette flottante. - Dette viagère. - Rémunération des fonctions publiques. - Comptabilité
CHAPITRE XIII. - LE DROIT CRIMINEL.
Le droit criminel. - Justification du droit de punir. - Source du droit de punir. - Systèmes divers. - Système de Bentham. - Système de Locke. - Système de Joseph de Maistre. - Système de Gall. - Système de MM. Cousin, Guizot, de Broglie et Rossi. - Opinion de Kant. - Système de l'école éclectique. - Opinion de M. Ortolan. - Théorie de M. Franck. - Conditions pour qu'un fait soit punissable. - La tentative. - Imputabilité. - Signification générale du mot délit. - Différentes sortes de délits. - Division des infractions d'après le code pénal français. - Qualités que doit présenter la peine. - Elle doit être proportionnée au délit; - Personnelle; - Exemplaire; - Égale; - Moralisante. - Systèmes pénitentiaires. -Système d'Auburn. - Système de Pensylvanie ou de . - Séparation des détenus par catégories. - Système suisse. - Systèmes allemand et hollandais. - Système irlandais. - Condamnés politiques. - La peine doit être réparable. - La peine de mort. - Arguments pour, et contre la peine de mort. - Objets divers du Droit pénal. - Interprétation des lois pénales. - Circonstances aggravantes et atténuantes. - Excuses atténuantes et absolutoires. - La récidive. - La complicité. - La procédure criminelle. - Le droit de grâce. - L'amnistie
CHAPITRE XIV. - LE DROIT INTERNATIONAL.
Le Droit des gens, ou international. - Le *Jus gentium* chez les Romains. - Origine de la dénomination du Droit international. - Existe-t-il réellement un Droit des gens ou international? - Raison de douter. - Raison de décider. - Existe-t-il-un Droit des gens universel, reconnu par toutes les nations?- Caractère du Droit public européen. - Sa garantie. - Sources du Droit des gens ou international. - Objet des traités considérés comme source du Droit des gens. - Ordonnances des États souverains pour régler les prises en temps de guerre, considérées comme sources du Droit des gens. - Arrêtés des tribunaux internationaux, considérés comme sources du Droit des gens. - Divisions du Droit des gens considéré comme objet d'études. - Droit des gens naturel. - Droit des gens positif. - Droit des gens public. -Droit des gens privé. -Justification de la division en Droit des gens naturel et Droit des gens positif. -Justification de l'existence d'un Droit des gens positif. - Grandes divisions de l'histoire du Droit des gens moderne. - Faits politiques, économiques et sociaux, amenés par les tendances nouvelles des temps modernes. - Publicité. - Importance donnée aux faits économiques. Principes divers qui ont régi le Droit des gens privé aux différentes époques historiques. - Écoles diverses des jurisconsultes et publicistes qui se sont occupés du Droit des gens. - École philosophique. - École historique. - Subdivision de l'école philosophique. - Esquisse d'un programme de cours de Droit international. - Droits d'égalité et d'indépendance des nations. - Droit de propriété. - Les frontières. - La mer. - Droits conventionnels. - Les traités. - Relations des nations entre elles, en temps de paix. - Droit d'ambassade. - Le cérémonial. - La préséance. - Les ministres publics. - Privilèges des ministres publics. - Fin des missions diplomatiques. - Les consuls. - Droit des gens privé. - Les étrangers. - Relations des nations entre elles en temps de guerre. - La rétorsion. - Les représailles. - Déclaration de la guerre. - La bataille. - La conquête. - La course. - Les auxiliaires. - Les neutres. - Rétablissement de la paix. - Les traités de paix. - Principe qui doit dominer les relations des nations entre elles
FIN DE LA TABLE DES CHAPITRES.

TABLE ALPHABÉTIQUE ET ANALYTIQUE DES MATIÈRES.

A

ABROGATION DES LOIS. *Expresse ou tacite*, p.
ABROGATION DES LOIS. Questions relatives à l'abrogation, p.
ABROGATION DES LOIS. Jusqu'à quel point, lorsque deux lois contiennent des dispositions contradictoires, faut-il décider que la première loi est abrogée par la seconde? p.
ABROGATION DES LOIS. Lois spéciales et lois générales, p.
ABROGATION DES LOIS. Voir: *Désuétude.*
ACTES DE L'ÉTAT CIVIL, p.
ABROGATION DES LOIS. Voir: *Personnes.*
ACTION PUBLIQUE ET ACTION PRIVÉE, p.
ADMINISTRATION ACTIVE. Définition, p.
ADMINISTRATION ACTIVE. Son caractère,
ADMINISTRATION ACTIVE. Division de l'administration active,
ADMINISTRATION ACTIVE. Son principe est *l'unité,*
ADMINISTRATION ANGLAISE. sur l'administration en P.
ADMINISTRATION ANGLAISE. Administration centrale, p.
ADMINISTRATION ANGLAISE. Nomenclature des administrations qui s'y rattachent,
ADMINISTRATION ANGLAISE. Administration locale,
ADMINISTRATION ANGLAISE. Appréciation générale de l'organisation administrative anglaise,
ADMINISTRATION BELGE. Organisation administrative de la , p.
ADMINISTRATION ANGLAISE. Autorité centrale,
ADMINISTRATION CONSULTATIVE. Définition, p.
ADMINISTRATION CONSULTATIVE. Son caractère, p.
ADMINISTRATION CONSULTATIVE. Son principe est la *collectivité,* p.
ADMINISTRATION CONTENTIEUSE. Définition, p.
ADMINISTRATION CONSULTATIVE. Son objet,
ADMINISTRATION CONSULTATIVE. Son caractère,
ADMINISTRATION CONSULTATIVE. Voir: *Tribunaux administratifs.*
ADMINISTRATION EN . Résumé sommaire de l'administration en , p.
ADMINISTRATION EN . Résumé sommaire de l'organisation administrative de la Prusse, p.
ADMINISTRATION EN . Coup d'oeil général sur l'administration en , p.
ADMINISTRATION EN . L'empereur de , p.
ADMINISTRATION EN . Divisions administratives locales,
ADMINISTRATION EN . Caractère de l'organisation administrative russe,
ADMINISTRATION EN . Coup d'oeil sur l'organisation de l'administration en , p.
ADMINISTRATION EN . Caractère de cette organisation, p.

ADMINISTRATION EN . Administration locale,
ADMINISTRATION ESPAGNOLE. Résumé général de l'organisation administrative en , p.
ADMINISTRATION ESPAGNOLE. Divisions administratives,
ADMINISTRATION ESPAGNOLE. Provinces,
ADMINISTRATION HOLLANDAISE. Coup d'oeil sur l'organisation administrative de la , p.
ADMINISTRATION HOLLANDAISE. Défense physique,
ADRESSE. La discussion de l'*Adresse,* en , p.
ADRESSE. Voir *Parlement anglais.*
ADULTÈRE. L'adultère devant la loi et devant la morale, p.
ADULTÈRE. Adultère de la femme; adultère du mari, p.
ADULTÈRE. Voir: *Mariage.*
AGENTS ADMINISTRATIFS. Agents *directs* et agents *indirects* ou *auxiliaires,* p.
AGENTS AUXILIAIRES COLONIAUX, p.
AGENTS AUXILIAIRES COMMUNAUX, p.
AGENTS AUXILIAIRES DÉPARTEMENTAUX, p.
AGENTS AUXILIAIRES GÉNÉRAUX. Définition, p.
AGENTS AUXILIAIRES GÉNÉRAUX. Enumération,
AGENTS DE CHANGE. Attributions de ces intermédiaires du commerce, p.
AGENTS DIPLOMATIQUES. Voir: *Lois de police.*
AGENTS DIPLOMATIQUES ANGLAIS. Quatre grades différents, p. *Département des affaires étrangères.*
AGENTS DIRECTS DE L'ADMINISTRATION. Leur caractère, p.
AGENTS DIRECTS DE L'ADMINISTRATION. Nomenclature,
AGENTS DE L'ADMINISTRATION GÉNÉRALE, EN DEHORS DE L'ORDRE ADMINISTRATIF PROPREMENT DIT. Nomenclature, p.
AGENTS DU POUVOIR EXÉCUTIF. Ils sont essentiellement amovibles et responsables, p.
AGENTS INDIRECTS DE L'ADMINISTRATION. Leur caractère, p.
AGENTS INDIRECTS DE L'ADMINISTRATION. Définition, p.
AGENTS INDIRECTS DE L'ADMINISTRATION. Division,
AGENTS INDIRECTS DE L'ADMINISTRATION. Agents généraux,
AGENTS INDIRECTS DE L'ADMINISTRATION. Enumération,
AGRICULTURE. Conduit à la réunion des hommes en corps de nation, p.
AGRICULTURE. Voir: *Nation.*
ALCADE. Voir: *Communes espagnoles.*
ALIGNEMENT, p.
ALLIANCE. Définition, p.
AMENDEMENTS. Définition, p.
AMENDEMENTS. Voir: *Confection des lois.*
AMIRAUTÉ. Voir: *Premier lordde l'Amirauté.*
AMIRAUTÉ ANGLAISE. Attributions de ce service administratif, p.
AMIRAUTÉ ANGLAISE. Composition de ce service,
AMNISTIE. Effets de *l'amnistie,* p.
AMNISTIE. Différence entre *l'amnistie* et la *grâce,* p.
AMNISTIE. Voir: *Droit de grâce.*
. Le principe de la *séparation des pouvoirs* dans ce pays, p.
ANGLETERRE. Voir ce mot.
ANGLETERRE. Voir: *Droit dé succession.*
APPEL. Définition, p.
APPEL. Caractère et effets de cette voie de recours, p.
APPRENTISSAGE. Définition, p
APPRENTISSAGE. Son utilité, p
APPRENTISSAGE. Principes généraux,
ARISTOCRATIE. Voir: *Gouvernement oligarchique* ;
ARISTOCRATIE. Voir: *Républiques aristocratiques.*
ARISTOTE. Sa définition de l'homme, p.
ARISTOTE. Son opinion sur la vie en société,
ARMISTICE. Définition, p.
ARMISTICE. En quoi il diffère de la trève, p.
ARRÊTÉS. Voir: *Maires, Préfets.*
ARRONDISSEMENTS BELGES. Leur organisation administrative, p.
ARRONDISSEMENTS BELGES. Le commissaire du roi,
ARRONDISSEMENTS DE LA HOLLANDE. Caractère de cette division territoriale, p.
ARTISAN. Sens de cette signification, p.
ARTS LIBÉRAUX. Influence exercée sur eux par le gouvernement, p.
ASSEMBLÉE CONSTITUANTE. A indiqué d'une manière incomplète la mission des associations humaines, p.
ASSEMBLÉES DE LA NOBLESSE (). Origine de ces réunions, p.
ASSEMBLÉES DE LA NOBLESSE (). Leur objet,
ASSISTANCE JUDICIAIRE. Origine de cette institution charitable, p.
ASSISTANCE JUDICIAIRE. Critique de son organisation, p.
ATTAQUE PAR PRÉVENTION. Est-elle permise aux nations? p. *Conservation* (droit de); Légitime défense; Nations.
ATTENTES LÉGITIMES. Voir: *Non-rétroactivité des lois.*
ATTORNEYS. Leurs attributions, p.
AUTORITÉ ADMINISTRATIVE. Définition, p.
AUTORITÉ ADMINISTRATIVE. En quoi diffère-t-elle de l'autorité législative?
AUTORITÉ ADMINISTRATIVE. Qu'a-t-elle de commun avec l'autorité législative?
AUTORITÉ ADMINISTRATIVE. Subdivision de cette autorité,
AUTORITÉ DE LA LOI, p.
AUTORITÉ DE LA LOI, Peut-on s'éloigner des dispositions de la loi? p.
AUTORITÉ DE LA LOI, Distinction entre les *devoirs* qu'elle impose et les *droits* qu'elle confère,
AUTORITÉ JUDICIAIRE. Constitue-t-elle un pouvoir distinct? p.
AUTORITÉ JUDICIAIRE. Arguments pour l'affirmative,
AUTORITÉ JUDICIAIRE. Ses rapports avec le pouvoir législatif,
AUTORITÉ JUDICIAIRE. En quoi dépend-elle du pouvoir exécutif,
AUTORITÉ JUDICIAIRE. Opinion de Montesquieu,
AUTORITÉ JUDICIAIRE. Arguments pour la négative,
AUTORITÉ JUDICIAIRE. Opinion de Henrion de Pansey,
AUTORITÉ JUDICIAIRE. Constitue-t-elle un pouvoir distinct? p.
AUTORITÉ JUDICIAIRE. Arguments pour et contre,
AUTORITÉ JUDICIAIRE. Définition,
AUTORITÉ JUDICIAIRE. Quel est son domaine?
AUTORITÉ JUDICIAIRE. Voir: *Pouvoir exécutif.*
AUTORITÉ LÉGISLATIVE. En quoi diffère-t-elle. de l'autorité administrative? p.
AUTORITÉ LÉGISLATIVE. Qu'a-t-elle de commun avec l'autorité administrative? p.
AUXILIAIRES. Droits et devoirs des auxiliaires, p
AYUNTAMIENTO. Voir: *Communes espagnoles.*

B

BANNIS. Définition, p.
BANQUES. Opérations de banque, p.
BANQUES. Banques de dépôt; banques à billets, p.
BANQUES. Voir: *Banquiers.*

BANQUIERS. Sens de cette qualification, p.
BANQUIERS. Opérations diverses des banquiers, p.
BATAILLE. - Principes reconnus par le Droit des gens moderne dans l'exercice des hostilités, p.
. Divisions de la constitution belge, p.
BELGIQUE. Voir: *Octrois.*
BENJAMIN-CONSTANT. Voir: *Obéissance passive.*
BENJAMIN-CONSTANT. Son opinion sur l'égoïsme politique, p.
BENJAMIN-CONSTANT. Sur les lois d'exception,
BIENS. Définition, p.
BIENS. Corporels ou incorporels, p.
BIENS. Meubles et immeubles, p.
BIENS. Droits qu'on peut avoir sur les biens,
BIENS. Points de vue divers sous lesquels la loi considère les biens,
BIENS. Anciennes distinctions entre les biens, d'après le vieux Droit civil de la , p.
BIENS. Le Droit civil moderne les a supprimées. p.
BILLS. Dans quel ordre les bills sont-ils présentés aux deux chambres du Parlement anglais? p.
BILLS. Voir: *Chambre des Communes*
BILLS. Combien distingue-t-on de sortes de bills?
BILLS. Bills privés.
BILLS. Bills publics,
BILLS. Sanction royale,
BILLET DE BANQUE. Définition, p.
BILLET DE BANQUE. Ses caractères essentiels, p.
BILLS D'INTÉRÊT PRIVÉ. Droits considérables à payer, en , pour leur obtention, p.
BLACKSTONE. A signalé le principe de la *Séparation des pouvoirs,* p.
BLACKSTONE. Voir ce mot.
BLOCUS. Principes inaugurés par le congrès de , p.
BLOCUS. Quelle sera la position des neutres, en présence d'un blocus effectif?
BONALD (DE). Son opinion sur l'origine des sociétés humaines, p.
BOSSUET. Son opinion sur le soi-disant état de nature, p.
BOURGMESTRE. Voir: *Communes belges.*
BOURGMESTRE. Voir: *Communes hollandaises.*
BOURGS ANGLAIS. Définition, p.
BOURGS ANGLAIS. Bourgs *municipaux, parlementaires, ordinaires,* p.
BOURGS ANGLAIS. *Cités,* p.
BOURGS ANGLAIS. *Comtés incorporés,* p.
BOURGS ANGLAIS. Par qui est exercée l'autorité dans les bourgs anglais,
BOURGS ANGLAIS. Attributions des divers magistrats des bourgs et des principaux services administratifs des bourgs,
BOURGS D'. Leur organisation administrative, p.
BOURGS D'. Leur organisation administrative, p.
BOURSES DE COMMERCE. Définition, p.
BOURSES DE COMMERCE. Leur utilité, p.
BOURSES DE COMMERCE. Opérations et négociations qui s'y font, p.
BUREAU DU COMMERCE. Les neufs services administratifs qui constituent le bureau du commerce du conseil privé anglais, p.
BUREAU DE LA LOI DES PAUVRES. Attributions de ce service administratif en , p.
BUREAU DE LA LOI DES PAUVRES. Sa composition, p.
BURLAMAQUI. Son opinion sur l'origine des sociétés humaines, p.
. Division de la constitution de l'empire du , p.
BREVETS D'INVENTION. Principes généraux, p.
BUTIN, p.
BUTIN, Guerres continentales, p.
BUTIN, Guerres maritimes,
BUTIN, Voir: *Droit de prise.*

C

CABINET ANGLAIS. Ses attributions, p.
CABINET ANGLAIS. Sa composition,
CABINET ANGLAIS. Conséquences d'un changement de ministère ou de cabinet, en ,
CABOTAGE. Définition, p.
CABOTAGE. Grand et petit cabotage, p.
CABOTAGE. Voir: *Commerce intérieur.*
CAMERLINGUE *(le),* en , p.
CANTON (*en*). - De quoi se compose un canton, p.
CANTONS BELGES. Caractère de cette division du territoire belge, p.
CANTONS . Classification des cantons, au point de vue de la forme du gouvernement, p.
CAPACITÉ DES PERSONNES PHYSIQUES. Voir: *Personnes.*
CAPITULATION d'une ville assiégée. Définition, p.
CAPITULATIONS AVEC LA . Histoire et question des *Capitulations,* p.
CARRIÈRES. En France leur exploitation est libre, p.
CENS. Voir: *Éligibilité.*
CENTRALISATION. Définition, p.
CENTRALISATION. Ses avantages et ses inconvénients,
CENTURIES. Voir: *Suffrage.*
CERCLE D'ACTION DES LOIS, p.
CERCLE PRUSSIEN. Son organisation, p.
CERCLE PRUSSIEN. L'assemblée du cercle et le comité du cercle,
CÉRÉMONIAL ÉTRANGER. Questions qui s'y rattachent, p.
CHAMBORD (*le comte de*). Programme d'un bon gouvernement, tracé par ce prince, p.
CHAMBRES. Définition, p.
CHAMBRE DES LORDS. Sa composition, p.
CHAMBRE DES LORDS. Pairs spirituels, p.
CHAMBRE DES LORDS. Pairs temporels,
CHAMBRE DES LORDS. Vote des pairs,
CHAMBRE DES LORDS. Présidence de la chambre des lords,
CHAMBRE DES LORDS. Privilèges des pairs,
CHAMBRE DES LORDS. Attributions judiciaires de la chambre des lords,
CHAMBRE DES LORDS. Caractère général de cette chambre, dans le jeu des institutions politiques de l',
CHAMBRE DES COMMUNES. Sa composition, p.
CHAMBRE DES COMMUNES. Présidence de la chambre des communes,
CHAMBRE DES COMMUNES. Le *Speaker,*
CHAMBRE DES COMMUNES. Présentation d'un bill à la chambre des communes,
CHAMBRE DES COMMUNES. Les trois lectures, *Bills.*
CHANCELIER DE L'ÉCHIQUIER. Ses attributions, p.
CHEMINS DE FER (*en*), p.
CHAMBRE DES REPRÉSENTANTS. Peut-elle être dissoute par le Pouvoir exécutif? p.
CHAMBRE DES REPRÉSENTANTS (*aux*). Sa composition, p.
CHAMBRE DES REPRÉSENTANTS BELGES. Composition et organisation, p.
CHARGES DE L'ÉTAT, p.
CHARITÉ. Est-elle un principe de *Droit naturel?* p.

CHARITÉ. L'égoïsme politique et international,
CHASSE. Principes qui dominent, en , la législation sur la chasse, p.
CHEIK-UL-ISLAM *(le).* Ses attributions; son caractère religieux, p.
CHEIK-UL-ISLAM *(le).* Son pouvoir, p.
CICÉRON. Son opinion sur la nature sociable de l'homme, p.
CICÉRON. Voir: *Droit naturel.*
CIRCONSTANCES AGGRAVANTES. Définition; énumération, p.
CIRCONSTANCES ATTÉNUANTES. Définition, p.
CIRCONSTANCES ATTÉNUANTES. Différences entre les *circonstances atténuantes* et les *excuses atténuantes.*
CITÉS. Voir: *Bourgs anglais.*
CITÉ DE . Son organisation, p.
CITOYENS ANGLAIS. Garanties dont ils jouissent, p.
COAUTEURS. Différence entre les coauteurs et les complices, p.
COAUTEURS. Voir: *Complices; Complicité.*
CODES D'INTRUCTION CRIMINELLE. Matières contenues dans ces codes, p.
CODES D'INTRUCTION CRIMINELLE. Voir: *Instruction criminelle.*
CODE NAPOLÉON. Est plus favorable à la propriété foncière qu'à la propriété mobiliére, p.
CODE NAPOLÉON (le), p.
CODE NAPOLÉON (le), Définition,
CODE NAPOLÉON (le), Divisions de ce code,
CODE NAPOLÉON (le), Bienfait de cette loi uniforme,
CODE NAPOLÉON (le), Voir: France; *Législation de l'ancienne* France.
CONFECTION DES LOIS. Éléments dont elle se compose, p.
CONFECTION DES LOIS. *Proposition* ou *initiative*,
CONFECTION DES LOIS. Discussion,
CONFECTION DES LOIS. Amendements,
CONFECTION DES LOIS. Sanction,
CONFECTION DES LOIS. Promulgation,
CONFECTION DES LOIS. A qui appartient l'initiative des lois en ?
CONFECTION DES LOIS. En ?
CONFECTION DES LOIS. En et dans d'autres Etats,
CONFECTION DES LOIS. Publication,
COLONIES ANGLAISES. Leur développement prodigieux dans les temps modernes, p.
COLONISATION EUROPÉENNE EN . Conditions arrêtées par la Sublime-Porte, p.
COMITÉS autrichiens, p.
COMITÉ DE L'ÉDUCATION. Attributions de ce bureau du conseil privé anglais, p.
COMITÉ DE L'ÉDUCATION. Sa composition,
COMMERCE. Définition, p.
COMMERCE. Faits qui constituent le commerce,
COMMERCE EXTÉRIEUR. Définition, p.
COMMERCE EXTÉRIEUR. Liberté de ce commerce,
COMMERCE EXTÉRIEUR. Commerce général; commerce spécial,
COMMERCE EXTÉRIEUR. Voir: *Douanes; Entrepôts; Libre échange; Système mercantile; Système protecteur; Transit; Valeurs actuelles du commerce; Valeurs officielles; Zollverein.*
COMMERCE INTÉRIEUR. Définition, p.
COMMERCE INTÉRIEUR. Son objet, p.
COMMERCE INTÉRIEUR. Son étendue,
COMMERCE INTÉRIEUR. Ses effets,
COMMERCE INTÉRIEUR. Moyens nécessaires du commerce intérieur,
COMMERCE INTÉRIEUR. Cabotage,
COMMERCE INTÉRIEUR. Evaluation de la circulation commerciale à l'intérieur,
COMMERCE INTÉRIEUR. Octrois,
COMMERCE INTÉRIEUR. Institutions créées en vue du commerce intérieur,
COMMERCE INTÉRIEUR. Voir: *Agents de change; Banques; Bourses de commerce; Courtiers.*
COMMERCE NEUTRE. Voir: *Neutralité.*
COMMISSAIRES DE POLICE (*en*). Leurs attributions, p.
COMMUNE AMÉRICAINE. Son caractère, p.
COMMUNE AMÉRICAINE. Son organisation , administrative, p.
COMMUNE AMÉRICAINE. Les magistrats communaux américains,
COMMUNES AUTRICHIENNES, p.
COMMUNE ITALIENNE, p.
COMMUNE PRUSSIENNE. Son organisation, p.
COMMUNE PRUSSIENNE. Le conseil municipal, p.
COMMUNE PRUSSIENNE. Le corps municipal, p.
COMMUNE PRUSSIENNE. Les commissions ou députations, p.
COMMUNES BELGES. Leur organisation administrative, p.
COMMUNES BELGES. Le conseil communal,
COMMUNES BELGES. Le Bourgmestre,
COMMUNES BELGES. Le collège du Bourgmestre et des Echevins,
COMMUNES ESPAGNOLES. Leur organisation administrative, p.
COMMUNES ESPAGNOLES. L'Alcade,
COMMUNES ESPAGNOLES. Les *Tenientes* de l'alcade,
COMMUNES ESPAGNOLES. *L'Ayuntamiento,*
COMMUNES HOLLANDAISES. Leur organisation administrative, p.
COMMUNES HOLLANDAISES. Le conseil communal, p.
COMMUNES HOLLANDAISES. Le Bourgmestre,
COMMUNES HOLLANDAISES. Les Echevins,
COMMUNES TURQUES. Leur administration, p.
COMPLICES. De quelle peine sont-ils passibles? p.
COMPLICES. Voir: *Coauteurs; Complicité.*
COMPLICITÉ. Définition, p.
COMPLICITÉ. Ne pas confondre avec la coopération principale,
COMPLICITÉ. Faits qui constituent la complicité,
COMPLICITÉ. Voir: *Complices.*
COMPTABLE. Ce que c'est qu'un *comptable,* p.
COMPTABILITÉ. Principes généraux sur la comptabilité publique, p.
COMTE (CH.). Son opinion sur l'origine des sociétés humaines, p.
COMTÉ AMÉRICAIN. Son caractère, p.
COMTÉ AMÉRICAIN. Son organisation administrative,
COMTÉS ANGLAIS. Enumération des autorités du comté d', p.
COMTÉS ANGLAIS. Le Haut-Shériff,
COMTÉS ANGLAIS. Le Lord-Lieutenant,
COMTÉS ANGLAIS. Voir: *Juges de paix anglais.*
COMTÉS ANGLAIS. Les Coroners,
COMTÉS ANGLAIS. Le Haut-Constable,
COMTÉS ANGLAIS. Services que comprend l'administration des comtés d',
COMTÉS D'. Leur organisation administrative, p.
COMTÉS D'. Leur organisation administrative, p.

COMTÉS INCORPORÉS. Voir: *Bourgs anglais.*
CONDAMNÉS POLITIQUES. Principes d'une bonne législation pénale, à leur égard, p.
CONFECTION DES LOIS (*aux*), p.
CONGRÈS. Leur objet, p.
CONGRÈS. Parties qui s'y font représenter, p.
CONGRÈS. Leur influence, p.
CONGRÈS. Questions ordinairement traitées dans les congrès,
CONGRÈS. Tenue des congrès; vérification des pouvoirs; séances; travaux;
CONGRÈS DES , p.
CONQUÊTE. Définition, p.
CONQUÊTE. Les droits du vainqueur, p.
CONQUÊTE. Choses qui sont à l'abri de la conquête, p.
CONSEIL D'ÉTAT, en , p.
CONSEIL D'ÉTAT, Mission et caractère de cette institution,
CONSEIL D'ÉTAT, Sa division en sections,
CONSEIL D'ÉTAT, Attributions des sections,
CONSEIL D'ÉTAT, Assemblée générale,
CONSEIL D'ÉTAT, Le président du Conseil d'État,
CONSEIL D'ÉTAT (*Gouvernement pontifical*). Ses attributions, p.
CONSEIL D'ÉTAT HOLLANDAIS. Caractère de cette institution. p.
CONSEIL D'ÉTAT HOLLANDAIS. Le titre de conseiller d'État est purement honorifique, p.
CONSEIL D'ÉTAT HOLLANDAIS. Voir encore p.
CONSEIL D'ÉTAT OTTOMAN. Son organisation; ses attributions, p.
CONSEIL DE JUSTICE (). Sa composition, p.
CONSEIL DE L'EMPIRE (). Organisation et attributions, p.
CONSEIL GÉNÉRAL DE L'EMPIRE (). Sa composition, p.
CONSEIL JUDICIAIRE, p.
CONSEIL PRIVÉ. Sa mission, p.
CONSEIL PRIVÉ (). Ses attributions, p.
CONSEIL PRIVÉ (). Attributions politiques,
CONSEIL PRIVÉ (). Attributions judiciaires,
CONSEIL PRIVÉ (). Sa composition,
CONSEIL PRIVÉ (). Convocations et séances,
CONSEIL PRIVÉ (). Ses comités,
CONSEIL PRIVÉ (). Les comités du commerce et de l'éducation du Conseil privé, p.
CONSEIL PRIVÉ (Angleterre). Voir: *Bureau du commerce.*
CONSEIL PRIVÉ DU SULTAN. Voir: *Divan.*
CONSEIL PRIVÉ (en). Ses attributions, p.
CONSEIL ROYAL (en), p.
CONSEILS ADMINISTRATIFS. Division, p.
CONSEILS ADMINISTRATIFS. Conseils placés auprès des agents généraux,
CONSEILS ADMINISTRATIFS. Auprès des agents locaux,
CONSEILS ADMINISTRATIFS. Nomenclature des conseils généraux, départementaux, communaux et coloniaux de l'empire français,
CONSEILS ADMINISTRATIFS. Conseils exclusivement consultatifs,
CONSEILS ADMINISTRATIFS. Conseils de gestion,
CONSEILS ADMINISTRATIFS. Conseils de répartition.
CONSEILS ADMINISTRATIFS. Conseils contentieux,
CONSEILS ADMINISTRATIFS en , p.
CONSEILS DE CERCLES en , p.
CONSEILS DE DISTRICTS en , p.
CONSERVATION (*droit de*). Voir: *Légitime défense.* - Droit de légitime défense entre les nations, p.
CONSERVATION (*droit de*). Voir: *Attaque par prévention; Nations; Raison d'État.*
CONSTABLES. Leurs attributions, p.
CONSTITUTION. Sens étymologique de ce mot, p.
CONSTITUTION. Signification politique,
CONSTITUTION. Définition,
CONSTITUTION. Une société peut-elle exister sans constitution.
CONSTITUTION. Synonyme de *loi fondamentale*, p.
CONSTITUTION. La constitution est-elle un contrat entre la nation et le chef du gouvernement?
CONSTITUTION. Est-elle un contrat entre les différents habitants d'un pays?
CONSTITUTION. Peut-elle être modifiée?
CONSTITUTION. Peut-elle être modifiée par le pouvoir législatif?
CONSTITUTION. Arguments pour l'affirmative et pour la négative,
CONSTITUTION. Législation comparée,
CONSTITUTION. Que contiennent ordinairement les constitutions?
CONSTITUTION. Exemples tirés de diverses constitutions contemporaines,
CONSTITUTION. Quelles sont les meilleures constitutions?
CONSTITUTION. Il faut que la constitution soit acceptée par le pays,
CONSTITUTION. Voir: *Loi fondamentale.*
CONSTITUTION. Que contiennent ordinairement les constitutions? p.
CONSTITUTION ANGLAISE. Est-elle écrite? p.
CONSTITUTION ANGLAISE. Actes principaux dont l'ensemble forme la constitution britannique,
CONSTITUTION DE 1852. A rétabli le principe d'autorité, p.
CONSULS. Leur caractère officiel, p.
CONSULS. Historique, p.
CONSULS. Leurs attributions,
CONTRAINTE MORALE. Voir: *Légitime défense; Misère; Nécessité; Obéissance passive; Raison d'État.*
CONTRAT. Définition, p.
CONTRAT. Raison de droit du contrat,
CONTRAT. Conditions générales de validité du contrat,
CONTRAT. Division des contrats,
CONTRAT. Contrats de bienfaisance,
CONTRAT. Contrats d'échange,
CONTRAT. Contrats unilatéraux et synallagmatiques,
CONTRAT. Commutatifs et aléatoires,
CONTRAT. Principaux et accessoires,
CONTRAT. Solennels et consensuels,
CONTRAT. Nommés et innommés,
CONTRAT. Règles communes à tous les contrats,
CONTRAT. Règles spéciales pour certains contrats,
CONTRAT. Fin des rapports juridiques résultant des contrats,
CONTRAT. Intervention de l'État dans les contrats,
CONTRATS DE BIENFAISANCE, p.
CONTRATS DE BIENFAISANCE, Énumération, p.
CONTRATS D'ÉCHANGE. Différentes sortes de contrats d'échange, p.
CONTRAT SOCIAL. Voyez: *Rousseau* (J.-J.).
CONTRAT SOCIAL. Voir: *Souveraineté.*
CONTRAVENTION DE SIMPLE POLICE. Définition, p.

CONTREBANDE DE GUERRE. Définition, p.
CONTRE BANDE DE GUERRE. Voir: *Droit de visite.*
COPYHOLDERS *(les).* Signification de ce mot, p,
CORAN. Base de la législation turque, p.
CORPS LÉGISLATIF (*en*). - Définition, p.
CORPS LÉGISLATIF (*en*). - Ses attributions, p.
CORPS LÉGISLATIF (*en*). - Sa composition,
CORPS LÉGISLATIF (*en*). - Base de l'élection,
CORPS LÉGISLATIF (*en*). - Comment a lieu le vote
CORPS LÉGISLATIF (*en*). - L'empereur doit le convoquer,
CORPS JUDICIAIRES. Leur institution marche de pair avec les règles de la procédure, p.
COUR SUPRÊME (*aux*). Sa composition, p.
COUR SUPRÊME (*aux*). Ses attributions, p.
COURSE. Définition de ce moyen de guerre, p.
COURSE. Le corsaire et le pirate, p.
COURSE. Abolition de la course, p.
COURTIERS. Attributions de. ces intermédiaires du commerce, p.
COUTUME (la), p.
COUTUME (la), Source la plus abondante de la législation, dans l'enfance des sociétés,
COUTUME (la), Son empire se restreint à mesure que la civilisation s'étend,
COUTUME (la), Pays européens où la coutume exerce encore un certain empire,
CRIMES CONTRE LA CHOSE PUBLIQUE. Enumération, p.
CRIMES CONTRE LA PERSONNE DES PARTICULIERS. Enumération, p.
CRIMES CONTRE LA PROPRIÉTÉ DES PARTICULIERS. Enumération, p.
CURIES. Voir: *Suffrage.*

D

DÉCISION DE LA GUERRE. Ne pas la confondre avec la *Déclaration,* p.
DÉCISION DE LA GUERRE. A qui doit appartenir le droit de décider la guerre? p.
DÉCLARATIONS DE DROITS. Définition, p.
DÉCLARATIONS DE DROITS. Origine et historique,
DÉCLARATIONS DE DROITS. Déclaration des droits de l'homme et du citoyen,
DÉCLARATIONS DE DROITS. Avantages et inconvénients des déclarations de droits,
DÉCLARATION DE LA GUERRE, p.
DÉCLARATION DE LA GUERRE, Pratique ancienne; pratique contemporaine,
DÉCRETS. Voir: *Pouvoir réglementaire.*
DÉCRETS. En quoi diffèrent-ils des réglements? p.
DÉCRETS. Quand deviennent-ils exécutoires? Voir: *Promulgation, Publication des lois.*
DÉCRETS. Quand les décrets *particuliers* sont-ils exécutoires?
DEGRÉ de parenté. Définition, p.
DÉLÉGATION. Théorie de la *Délégation,* p.
DÉLÉGATION. Voir.: *Souveraineté.*
DÉLÉGATIONS austro-hongroises, p.
DÉLIT. Signification générale de ce mot, p.
DÉLIT. Différentes sortes de délits,
DÉLITS CONTRE LA CHOSE PUBLIQUE. Enumération, p.
DÉLITS CONTRE LA PERSONNE DES PARTICULIERS. Enumération, p.
DÉLITS CONTRE LA PROPRIÉTÉ DES PARTICULIERS. Enumération, p.
DEMANDE. Qualités qui influent sur la demande, p.
DEMANDE. Elle constate *l'utilité,* p.
DEMANDE. L'offre et la demande,
DÉMEMBREMENTS DE LA PROPRIÉTÉ, p.
DÉPARTEMENT DE LA GUERRE. Attributions de ce département, en , p.
DÉPARTEMENT DE LA GUERRE. Services ressortissant à l'administration de la guerre, p.
DÉPARTEMENT DE L'. Attributions de ce département, p.
DÉPARTEMENT DE L'INTÉRIEUR *(le).* Attributions du département de l'intérieur, en , p.
DÉPARTEMENT DE L'INTÉRIEUR *(le).* Services qui en font partie,
DÉPARTEMENT DE L'INTÉRIEUR *(le).* Office central,
DÉPARTEMENT DE L'INTÉRIEUR *(le).* Offices spéciaux et séparés,
DÉPARTEMENT DE L'INTÉRIEUR *(le).* Agents extérieurs,
DÉPARTEMENT DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES. Attributions de ce département, en , p.
DÉPARTEMENT DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES. Sa composition, p.
DÉPARTEMENT DES COLONIES. Attributions de ce département, en , p.
DÉPARTEMENT DES COLONIES. Sa composition, p.
DÉPENSES PUBLIQUES. Définition, p.
DÉPENSES PUBLIQUES. Leur caractère,
DÉPENSES PUBLIQUES. Leur utilité relative,
DÉPENSES PUBLIQUES. Critique de quelques dépenses publiques,
DÉPENSES PUBLIQUES. Réponse à ces critiques,
DÉPENSES PUBLIQUES. Comment l'Etat pourvoit-il aux dépenses publiques?
DÉPUTATION PROVINCIALE. Voir: *Provinces de la Hollande.*
DÉPUTATION PROVINGIALE ESPAGNOLE, p.
DÉSUÉTUDE. Second mode d'abrogation des lois, p.
DÉSUÉTUDE. Objections contre ce mode d'abrogation, p.
DÉSUÉTUDE. Réponse à ces objections, p.
DÉSUÉTUDE. Conditions auxquelles est subordonnée l'abrogation par *désuétude,*
DÉSUÉTUDE. Voir: *Abrogation des lois.*
DESSÈCHEMENT DES MARAIS. Principes qui dominent la législation sur le dessèchement, p.
DETTE PUBLIQUE. Définition, p.
DETTE PUBLIQUE. Dettes courantes ou ordinaires de l'Etat, p.
DETTE PUBLIQUE. Déclaration et liquidation des dettes courantes, p.
DETTE PUBLIQUE. Dette flottante,
DETTE PUBLIQUE. Dette viagère,
DEVOIRS EXTÉRIEURS. Définition, p.
DEVOIRS EXTÉRIEURS. Leur caractère, p.
DEVOIRS INTÉRIEURS. Définition, p.
DEVOIRS INTÉRIEURS. Leur caractère, p.
DICTATURE LÉGALE. Voir: *Raison d'Etat.*
DICTATURE LÉGALE. Exposition historique, p.
DICTATURE LÉGALE. Dispositions diverses des constitutions politiques de la , à cet égard,
DIÈTE DE , p.
DIÈTE- PROVINCIALE. Voir: *Province prussienne.*
DIÈTES PROVINCIALES, en , p.
DIPLOMATIE. Voir: *Missions diplomatiques.*
DISCOURS DU TRÔNE. En , p.
DISCUSSION *de la loi.* Son objet, p.
DISCUSSION Voir: *Confection des lois.*
DISTRICTS DE LA HOLLANDE, Voir: *Arrondissements de la Hollande.*
DISTRICTS DE RÉGENCE, en , p.

DISTRICTS DE RÉGENCE, Le conseil de régenc p.
DISTRICTS DE RÉGENCE, Le président de régence, p.
DISTRICTS TURCS. Leur division en communes, p.
DISTRICTS TURCS. Leur administration, p.
DIVAN. Sa composition, p.
DIVISION DES LOIS, SOUS LE RAPPORT DE LEUR OBJET, p.
DIVORCE. Exposition de la question du divorce, p.
DIVORCE. Arguments pour et contre le divorce, p.
DOMAINE. Définition, p.
DOMAINE. Domaine de l'Etat, p.
DOMAINE. Domaine public, p.
DOMESTIQUE. Voir: *Circonstances aggravantes.*
DONATION *proprement dite.* Définition, p.
DOUANES. Définition, p.
DOUANES. Objet des droits de douane,
DOUANES. Voir: *Libre échange; Système mercantile; Système protecteur.*
DOUBLE DEGRÉ DE JURIDICTION. Voir: *Appel.*
DROIT. Qu'est-ce qu'*un droit?* p.
DROIT. *Droits réels ou personnels; transmissibles ou intransmissibles; originaires ou acquis; parfaits ou imparfaits,*
DROIT. Voir ces mots.
DROIT (le). Sa définition, p.
DROIT (le). Il naît de la sociabilité, p.
DROIT (le). Le principe du Droit est antérieur aux législations humaines,
DROIT (le). Etymologie du mot *Droit*,
DROIT (le). Acceptions diverses de ce mot,
DROIT (le). Distinction entre le *Droit* et la *Morale,*
DROIT (le). Points sur lesquels le *Droit* et la *Morale* diffèrent,
DROIT (le). Rapports entre le *Droit* et la *Morale, Morale.*
DROIT ADMINISTRATIF. Bibliographie, p.
DROIT ADMINISTRATIF. Définition, p.
DROIT ADMINISTRATIF. Sources de ce Droit,
DROIT ADMINISTRATIF. Distinction entre le *Droit administratif* et la *Science administrative,*
DROIT ADMINISTRATIF. Que comprend l'étude du *Droit administratif*?
DROIT CIVIL, p.
DROIT CIVIL, Définition de ce Droit,
DROIT CIVIL, Objets du Droit civil,
DROIT CIVIL, Caractère du Droit civil de la ,
DROIT CIVIL, Progrès sociaux consacrés par ce Droit,
DROIT CIVIL, Caractère démocratique de ce Droit,
DROIT CIVIL, Sources du Droit civil français,
DROIT CIVIL, Le Code Napoléon,
DROIT CIVIL, Voir: *Code Napoléon;* France; Législation de *l'ancienne* France.
DROIT COMMERCIAL. Définition, p.
DROIT COMMERCIAL. Sources de ce Droit, p.
DROIT COMMERCIAL. Matières traitées dans un cours de Droit commercial,
DROIT COMMERCIAL. Bibliographie du Droit commercial,
DROIT COMMERCIAL. Voeu pour l'établissement d'un Droit commercial uniforme commun à tous les peuples européens,
DROIT COMMERCIAL MARITIME. Son objet, p.
DROIT COMMERCIAL MARITIME. Ses relations avec le Droit des gens, p.
DROIT CONSTITUTIONNEL. Voir: *Droit politique ou constitutionnel.*
DROITS CONVENTIONNELS pour les nations. Voir: *Traités.*
DROIT COUTUMIER. Voir: *Coutume.*
DROIT CRIMINEL. Définition, p.
DROIT CRIMINEL. Ouvrages à consulter sur le droit criminel ou pénal, p.
DROIT D'AMBASSADE. Voir: *Missions diplomatiques.*
DROIT DE GRÂCE. En quoi existe ce droit? p.
DROIT DE GRÂCE. Objections contre ce droit, p.
DROIT DE GRÂCE. Justification de ce droit,
DROIT DE GRÂCE. Effets de la grâce,
DROIT DE GRÂCE. Voir: *Amnistie.*
DROIT DE PRISES. Droits des belligérants dans les guerres maritimes, p.
DROIT DE PROPRIÉTÉ. Voir: *Propriété.*
DROIT DE PUNIR. Sa justification, p.
DROIT DE PUNIR. Sources de ce droit,
DROIT DE PUNIR. Systèmes divers,
DROIT DE PUNIR. Système de Bentham,
DROIT DE PUNIR. De Locke,
DROIT DE PUNIR. De Joseph de Maistre,
DROIT DE PUNIR. De Gall,
DROIT DE PUNIR. De MM. Cousin, Guizot, de Broglie et Rossi,
DROIT DE PUNIR. Opinion de Kant,
DROIT DE PUNIR. Système de l'école éclectique.
DROIT DE PUNIR. Opinion de M. Ortolan,
DROIT DE PUNIR. Théorie de M. Franck,
DROIT DE RÉVOLUTION. La logique le confirme, p.
DROIT DE SUCCESSION, p.
DROIT DE SUCCESSION, Justification de ce droit,
DROIT DE SUCCESSION, Objections contre ce droit.
DROIT DE SUCCESSION, Principes sur lesquels ce droit repose,
DROIT DE SUCCESSION, Succession testamentaire et succession légitime,
DROIT DE SUCCESSION, Législation comparée,
DROIT DE SUCCESSION, Système français et système anglais,
DROIT DE VISITE. En quoi consiste ce droit, p.
DROIT DE VISITE. Son objet. p.
DROIT DE VISITE. Distinction entre ce droit et celui d'*enquête de pavillon,* p.
DROIT DES GENS. Définition, p.
DROIT DES GENS. Certains auteurs le rattachent au Droit naturel, p.
DROIT DES GENS. Existe-t-il réellement un Droit des gens,
DROIT DES GENS. Raison de douter,
DROIT DES GENS. Raison de décider,
DROIT DES GENS. Existe-t-il un Droit des gens universel reconnu par toutes les nations?
DROIT DES GENS. Sources du Droit des gens,
DROIT DES GENS. Objets des traités considérés comme sources du Droit des gens,
DROIT DES GENS. Ordonnances des Etats souverains pour régler les prises, en temps de guerre, considérées comme sources du Droit des gens,
DROIT DES GENS. Arrêts des tribunaux internationaux, considérés comme sources du Droit des gens,
DROIT DES GENS. Divisions du Droit des gens, considéré comme objet d'études,
DROIT DES GENS. Justification de la division en Droit des gens naturel et Droit des gens positif,
DROIT DES GENS. Ecoles diverses des jurisconsultes et publicistes qui se sont occupés du Droit des gens, p.

DROIT DES GENS. Ecole philosophique,
DROIT DES GENS. Ecole historique,
DROIT DES GENS. Subdivision de l'Ecole philosophique,
DROIT DES GENS. Indication des principaux publicistes appartenant à chaque Ecole,
DROIT DES GENS. Esquisse d'un programme de cours de Droit des gens ou international,
DROIT DES GENS MODERNE. Grandes divisions de son histoire, p.
DROIT DES GENS NATUREL. Définition, p.
DROIT DES GENS NATUREL. Source de ses règles,
DROIT DES GENS NATUREL. Dénominations diverses qui lui sont données,
DROIT DES GENS POSITIF. Définition, p.
DROIT DES GENS POSITIF. Ses subdivisions, p.
DROIT DES GENS POSITIF. *Coutumier* ou *non écrit,* et *écrit* ou *conventionnel,* p.
DROIT DES GENS POSITIF. Ses sources, p.
DROIT DES GENS POSITIF. Son caractère, p.
DROIT DES GENS POSITIF. Dénominations diverses qui lui sont données, p.
DROIT DES GENS POSITIF. Justification de l'existence d'un Droit des gens positif, p.
DROIT DES GENS PRIVÉ. Définition, p.
DROIT DES GENS PRIVÉ. Principes divers qui l'ont régi aux différentes époques historiques, p.
DROIT DES GENS PRIVÉ Questions qui se rattachent à cette branche du droit international, p.
DROIT DES GENS PUBLIC. Définition, p.
DROIT DES OBLIGATIONS. Voir: *Obligations.*
DROIT DIVIN. Voir: *Souveraineté.*
DROIT ÉCRIT, p.
DROIT ÉLECTORAL. Le *droit électoral* est-il un *droit naturel,* ou une *fonction,* un *mandat?* p.
DROIT ÉLECTORAL. Idées de Rousseau et de Mably,
DROIT ÉLECTORAL. Point de vue des peuples de race anglo-saxonne,
DROIT ÉLECTORAL. Conséquences de ces diverses manières de voir,
DROIT ÉLECTORAL. Aperçu historique,
DROIT ÉLECTORAL. Conditions d'éligibilité,
DROIT ÉLECTORAL. Voir: *Suffrage universel.*
DROIT ÉLECTORAL EN . Electeurs anglais, p.
DROIT ÉLECTORAL EN . Quelles personnes ne peuvent être électeurs,
DROIT ÉLECTORAL EN . Eligibles,
DROIT ÉLECTORAL EN . En quoi a consisté la réforme électorale de 1832 et de 1868,
DROIT INTERNATIONAL. Voir: Droit *des gens.*
DROIT INTERNATIONAL. Origine de cette dénomination, p.
DROIT NATUREL. Définition, p.
DROIT NATUREL. Objections relatives à la signification et à l'existence du *Droit naturel.*
DROIT NATUREL. Systèmes divers,
DROIT NATUREL. Point de vue de l'Ecole utilitaire,
DROIT NATUREL. L'existence du *Droit naturel* est démontrée par l'observation et reconnue par les plus beaux génies,
DROIT NATUREL. Belle citation de Cicéron,
DROIT NATUREL. De Gains,
DROIT NATUREL. Principes fondamentaux du *Droit naturel,*
DROIT NATUREL. Règles du *Droit naturel*formulées par Ulpien,
DROIT NATUREL. Définition des principes du *Droit naturel.*
DROIT NATUREL. Questions diverses relatives au *Droit naturel,*
DROIT NATUREL. Voir: *Légitime défense; Excuse de la nécessité; Excuse de la misère; Obéissance passive; Raison d'Etat.*
DROIT NATUREL. La charité est-elle un principe de *Droit naturel,*
DROIT NATUREL. Utilité de l'étude du *Droit naturel,*
DROIT NATUREL. Aperçu historique sur la culture du *Droit naturel,*
DROIT NATUREL. Bibliographie du *Droit naturel,*
DROIT NON ÉCRIT, p.
DROIT NON ÉCRIT, Voir: *Coutume.*
DROIT PÉNAL. Ses objets divers, p.
DROIT PERSONNEL. Définition, p.
DROIT PERSONNEL. Exemple, p.
DROIT PERSONNEL. Son caractère,
DROIT POLITIQUE OU CONSTITUTIONNEL, P.
DROIT POLITIQUE OU CONSTITUTIONNEL, Définition,
DROIT POSITIF. Définition, p.
DROIT POSITIF. Etymologie,
DROIT POSITIF. Raison d'être d'un *Droit positif,*
DROIT POSITIF. Branches diverses de ce Droit, p.
DROIT PUBLIC. Définition, p.
DROIT PUBLIC. Ses divisions, p.
DROIT PUBLIC. Sa base, p.
DROIT PUBLIC AUTRICHIEN. Coup d'oeil sur les institutions politiques de l', p.
DROIT PUBLIC AUTRICHIEN. Division de la monarchie austro-hongroise, en deux parties, p.
DROIT PUBLIC AUTRICHIEN. Le Reichsrath,
DROIT PUBLIC AUTRICHIEN. Le Reichstag,
DROIT PUBLIC AUTRICHIEN. Composition de ces assemblées
DROIT PUBLIC AUTRICHIEN. Leurs attributions,
DROIT PUBLIC BELGE. Quels sont les principes de ce droit, p.
DROIT PUBLIC BELGE. Comment est sanctionnée l'indépendance de la représentation nationale, en , vis-à-vis du pouvoir exécutif,
DROIT PUBLIC DANOIS. Coup d'oeil sur les institutions politiques du , p.
DROIT PUBLIC DE LA , p.
DROIT PUBLIC DE LA , Caractère de ce droit, p.
DROIT PUBLIC EUROPÉEN. Qu'entend-on par cette dénomination? p.
DROIT PUBLIC EUROPÉEN. Extension de ce Droit, p.
DROIT PUBLIC EUROPÉEN. Son caractère,
DROIT PUBLIC EUROPÉEN. Sa garantie,
DROIT PUBLIC INTERNE. Se subdivise en Droit *politique, administratif, criminel,* p.
DROIT PUBLIC PRUSSIEN. Coup d'oeil sur les institutions politiques de la Prusse, p.
DROIT RÉEL. Définition; Exemple, p.
DROIT RÉEL. Son caractère, p.
DROIT RÉEL. En quoi il diffère de *l'obligation,* p.
DROITS ACQUIS. Définition; Exemple, p.
DROITS IMPARFAITS. Définition, p.
DROITS INTRANSMISSIBLES. Définition; Exemple, p.
DROITS ORIGINAIRES. Définition; Exemple, p.
DROITS PARFAITS. Définition; Exemple, p.
DROITS TRANSMISSIBLES, p.
DROITS TRANSMISSIBLES, Définition; Exemple, p.
DUBLIN. Administration de cette ville, p.
DUCIIÉ DE CORNWALL. Son administration spéciale, p.
DUCHÉ DE LANCASHIRE. Son administration spéciale, p.
DURÉE DU DÉLIT. Voir: *Circonstances aggravantes.*

E

ECHANGE. Voir: *Contrats d'échangé.*
ECHEVINS. Voir: *Communes belges.*
ECHEVINS. Voir: *Communes hollandaises.*
EGHIQUIER. Attributions de ce service administratif en Angleterre, p.
ECOLE UTILITAIRE. Son opinion sur le *Droit naturel,* p.
EDIMBOURG. Administration de cette ville, p.
EDITS VERBAUX. Voir: *Lois russes.*
EFFETS PUBLICS. Définition, p.
EFFETS PUBLICS. Exemples,
EGALITÉ DES NATIONS. Qu'entend-on par égalité des nations? p.
EGALITÉ DES NATIONS. Conséquence du droit d'égalité,
EGLISE. Relations de l'Eglise et de l'Etat, p.
EGLISE. Systèmes divers, p.
EGLISE. Question des religions d'Etat,
EGOÏSME. Question de l'égoïsme politique et international, p.
EGOÏSME. Voir: *Charité.*
ELECTION. Voir: *Corps législatif.*
ELIGIBILITÉ. Conditions généralement exigées, p.
ELIGIBILITÉ. Doit-on exiger un *Cens?* p.
ELIGIBILITÉ. Raisons invoquées peur l'affirmative et pour la négative, p.
ELIGIBILITÉ. Opinion de M. Royer-Collard, p.
EMANCIPATION. Capacité des mineurs émancipés, p.
EMBARGO. Définition, p.
EMIGRATION. Un gouvernement peut-il s'opposer à l'émigration de ses nationaux? p.
EMIGRÉS. Définition, p.
EMPEREUR DE . Caractère de son pouvoir,
EMPEREUR DE . Tout relève de lui,
EMPEREUR DE RUSSIE. Voir: *Hérédité.*
EMPEREUR DE . A quel âge est-il majeur?
EMPEREUR DE RUSSIE. Voir: *Régence.*
EMPEREUR DE . Caractère du pouvoir impérial en ,
EMPEREUR DE . Serment de fidélité qui est prêté à l'empereur,
EMPEREUR DE . Sacre et couronnement de l'empereur,
EMPEREUR DE . Sa religion,
EMPEREUR DES FRANÇAIS. Sa majorité, p.
EMPEREUR DES FRANÇAIS. Régence, p.
EMPEREUR DES FRANÇAIS. Attributions de l'empereur,
EMPEREUR DES FRANÇAIS. Sa responsabilité illusoire,
EMPEREUR DES FRANÇAIS. Différence entre les pouvoirs de l'empereur et ceux d'un roi constitutionnel,
EMPEREUR DES FRANÇAIS. Au moyen de qui l'empereur gouverne-t-il?
EMPEREUR DES FRANÇAIS. SA responsabilité, p.
EMPEREUR DES FRANÇAIS. En quoi consiste cette responsabilité,
EMPEREUR DES FRANÇAIS. Limites de son pouvoir réglementaire,
ENFANTS NATURELS. Leur situation dans la famille, p.
ENFANTS NATURELS. Partis différents que peut prendre à leur égard le législateur,
ENFANTS NATURELS. Règle que le législateur doit observer,
ENQUÊTE DE PAVILLON. En quoi consiste cette mesure, p.
ENQUÊTE DE PAVILLON. Son objet, p.
ENQUÊTE DE PAVILLON. Distinction entre le droit *d'enquête de pavillon* et le *droit de visite* p.
ENTREPÔTS. Définition, p.
ÉPOUX. Devoirs qui existent entre eux, p.
ÉPOUX. Devoirs communs, p.
ÉPOUX. Devoirs spéciaux,
ÉPOUX. Devoirs des époux envers leurs enfants,
ÉPOUX. Voir: *Mariage.*
ÉQUITÉ (L'). Considérée comme une source du droit, p.
ÉQUITÉ (L'). Critique du recours à l'équité,
ÉQUITÉ (L'). Réponse à cette critique,
ESPÈCE. Définition, p.
ESPÈCE. Différence entre *l'espèce* et la *race,* p.
ESPIONS. Leur emploi dans la guerre, p.
ESPRIT DÉMOCRATIQUE des institutions civiles de la , p.
ESPRIT DÉMOCRATIQUE Biens, Conventions, Successions,
ÉTAT. Définition, p.
ÉTAT. Conditions pour qu'une société d'hommes forme un *État,*
ÉTAT. Les mots *État* et *Nation* ne sont pas synonymes,
ÉTAT. Il serait à désirer que chaque nationalité constituât un État,
ÉTAT. L'identité d'un État,
ÉTAT. Débiteur de rentes *perpétuelles* et de rentes *viagères,* p.
ÉTAT. Voir: *Rente.*
ÉTAT. Être *organique,* p.
ÉTAT. Être *moral,*
ÉTAT. Être *intelligent,*
ÉTAT. Être *physique*,
ÉTAT. Être *indépendant,*
ÉTAT. Relations entre l'État et l'Église, p.
ÉTAT. Systèmes divers, p.
ÉTAT. Question des religions d'Etat,
ÉTAT. Son influence sur la famille, p.
ÉTAT CIVIL. Voir: *Actes de l'état civil.*
ÉTAT DE NATURE. Utopie abandonnée du xix^{e} siècle, p.
ÉTAT DE NATURE. Voir: *Hobbes, Rousseau; Philosophes du XIX^{e} siècle.* ;
ÉTAT DE NATURE. Voir: *Bossuet.*
ÉTAT DE SIÉGE. Ses effets, p.
ÉTAT DE SIÉGE. Législation, p.
ÉTAT DES PERSONNES. Voir: *Personnes.*
ÉTAT SAUVAGE. Antipathique à l'idée de liberté, p.
ÉTAT SAUVAGE. Ce qu'il faut entendre par la liberté du sauvage, p.
ÉTAT SOCIAL. Favorable au développement des facultés intellectuelles de l'homme, p.
ÉTATS *(de l'Union américaine).* Organisation de chaque État, p.
ÉTATS-DÉPUTÉS. Voir: *Provinces de la Hollande.*
ÉTATS - GÉNÉRAUX HOLLANDAIS. Leur composition, p.
ÉTATS - GÉNÉRAUX HOLLANDAIS. Leurs sessions, p.
ÉTATS - GÉNÉRAUX HOLLANDAIS. Composition de la première Chambre,
ÉTATS - GÉNÉRAUX HOLLANDAIS. Composition de la seconde Chambre,
ÉTATS PROVINCIAUX HOLLANDAIS. Leurs attributions, p.
ÉTATS PROVINCIAUX HOLLANDAIS. Leur ancienne importance, p.

ÉTATS PROVINCIAUX HOLLANDAIS. Leur composition, p.
. Coup d'oeil sur l'organisation administrative dans les de l', p.
. Caractère des États de l'Union, p.
. Caractères généraux de l'organisation administrative aux ,
. Principes qui en sont la base,
. Responsabilité des agents administratifs,
ÉTATS-UNIS. Forme de leur gouvernement, p.
. Pouvoir exécutif,
. Le président des ,
. Pouvoir législatif,
. La Cour suprême,
ÉTRANGERS. Que faut-il entendre par cette dénomination? p.
ÉTRANGERS. Entrée sur le territoire,
ÉTRANGERS. Lois auxquelles les nationaux d'un autre pays sont soumis, sur territoire étranger,
ÉTRANGERS. Lois de police et de sûreté,
ÉTRANGERS. Lois réelles,
ÉTRANGERS. Lois personnelles,
ÉTRANGERS. Voir: *Émigration; Exécution des jugements étrangers; Extradition; Naturalisation.*
EXCUSE DE LA MISÈRE. Voir: *Misère.*
EXCUSE DE LA NÉCESSITÉ. Voir: *Nécessité.*
EXCUSES ABSOLUTOIRES. Définition, p.
EXCUSES ABSOLUTOIRES. Exemples, p.
EXCUSES ATTÉNUANTES. Définition, p.
EXCUSES ATTÉNUANTES. Différence avec les circonstances atténuantes, p.
EXCUSES ATTÉNUANTES. Exemples, p.
EXÉCUTION DES JUGEMENTS ÉTRANGERS. Principes qui gouvernent la matière, p.
EXÉCUTION DES JUGEMENTS ÉTRANGERS. Exceptions et règles généralement admises,
EXPROPRIATION POUR CAUSE D'UTILITÉ PUBLIQUE. Principes généraux, p.
EXPROPRIATION POUR CAUSE D'UTILITÉ PUBLIQUE. Législation française, p.
ENTRADITION. Définition et principes généraux, p.
EXTERRITORIALITÉ. Voir: *Ministres publics.*

F

FABRICANTS. Sens de cette qualification, p.
FAITS ÉCONOMIQUES. Importance de ces faits dans les temps modernes, p.
FAITS ÉCONOMIQUES. Résultats qui en découlent,
FAITS PUNISSABLES. Conditions pour qu'un fait soit punissable, p.
FAITS PUNISSABLES. Division des infractions, d'après le code pénal français,
FAMILLE. Définition, p.
FAMILLE. Influence de l'État sur la famille,
FAMILLE. La famille dans l'histoire,
FAMILLE. Le progrès moderne,
FAMILLE. Le mariage est la base de la famille,
FAMILLE (la). Est le berceau de la société, p.
FAMILLE. Voir: *Race.*
FEMME. La femme doit-elle participer aux droits politiques? p.
FEMME. Question du suffrage universel étendu aux femmes,
FEMME. Origine et discussion de cette question,
FEMME. La femme en ,
FEMME MARIÉE. Caractère de son incapacité, p.
FEMME MARIÉE. En quoi consiste son incapacité,
FEMME MARIÉE. Voir: *Puissance maritale.*
FÉNELON. Son opinion sur l'origine des sociétés humaines, p.
FIANCÉE. Enlèvement de la fiancée, chez les Scandinaves, p.
FIANCÉE. Le code suédois, p.
FILIATION. Différentes sortes de filiation, p.
FINANCES DE LA . Revenus; Impôts, p.
FINANCES DE LA . Le *Verghi,*
FIRMAN (*de février* 1854), p.
FONCTIONNAIRES. Voir: *Agents directs de l'administration.*
FORCE. Là où règne la force il n'y a ni sécurité, ni liberté, p.
FORCE. La force s'est rencontrée à l'origine de tous les pouvoirs, p.
FORMES DE GOUVERNEMENT. Divisions générales des formes de gouvernement, p.
FORMES DE GOUVERNEMENT. Formes simples, p.
FORMES DE GOUVERNEMENT. Formes mixtes,
FORMES DE GOUVERNEMENT. La meilleure forme de gouvernement,
FORMES DE GOUVERNEMENT. Critique de la division tripartite des formes de gouvernement, par M. Guizot, p.
FORMES DE PROCÉDURE. Utilité des formes de procédure, p.
FORMES DE PROCÉDURE. Voir: *Procédure civile.*
FORMES DES ACTES. Lois qui les déterminent, p.
FORMES DU GOUVERNEMENT. Leur influence sur l'étendue du pouvoir réglementaire, p.
FORMES MIXTES DE GOUVERNEMENT. Notion sur les formes mixtes de gouvernement, p.
FORMES MIXTES DE GOUVERNEMENT. Aristote et Platon, p.
FORMES MIXTES DE GOUVERNEMENT. Événements qui ont fondé les formes mixtes de gouvernement dans l' moderne.
FORTUNE PUBLIQUE. Indication des lois qui la concernent, p.
FRAIS DE PRODUCTION. Définition, p.
. Division de l'ancienne , au point de vue de la législation, p.
FRANCE. Voir: *Code Napoléon.*
. Division de la constitution française de 1852, p.
. En quoi consistait la constitution de ce pays avant 1789, p.
FRONTIÈRES. Question de la délimitation des États, p.

G

GAÏUS. Voir: *Droit naturel.*
GOUVERNEMENT. Ce qu'il faut entendre par un *gouvernement,* p.
GOUVERNEMENT. Significations diverses et définition, p.
GOUVERNEMENT. Les gouvernements ne sont pas nécessairement les représentants de la nation, p.
GOUVERNEMENT. Quelle est la base légitime et raisonnable des gouvernements?
GOUVERNEMENT. Principes généralement reconnus en matière de gouvernement,
GOUVERNEMENT. Comment se décompose le gouvernement,
GOUVERNEMENT. Justification de la distinction entre le *pouvoir législatif et le pouvoir exécutif,*
GOUVERNEMENT. Théorie de la séparation des pouvoirs,
GOUVERNEMENT. Voir: *Formes de gouvernements.*
GOUVERNEMENT. Quelle est la meilleure forme de gouvernement? p.
GOUVERNEMENT. Règles absolues en matière de gouvernement, p.
GOUVERNEMENT. Voir: CHAMBORD (*le comte de*).
GOUVERNEMENT. Ses devoirs, en vue de La conservation sociale, p.
GOUVERNEMENT. Devoirs envers l'État, être *organique,*
GOUVERNEMENT. Étendue de son action,
GOUVERNEMENT. Devoirs envers l'État, être *moral,*

GOUVERNEMENT. Devoirs envers l'État, être *intelligent,*
GOUVERNEMENT. Devoirs envers l'État, être *physique,*
GOUVERNEMENT. Intervention du gouvernement dans le travail,
GOUVERNEMENT. Devoirs envers l'État, être *indépendant*,
GOUVERNEMENT. Influence du gouvernement sur les arts libéraux,
GOUVERNEMENT CONSTITUTIONNEL. C'est la forme de gouvernement adoptée par la plupart des nations modernes, p.
GOUVERNEMENT CONSTITUTIONNEL. Notion de cette forme de gouvernement, p.
GOUVERNEMENT CONSTITUTIONNEL. Origine historique,
GOUVERNEMENT CONSTITUTIONNEL. Événements qui ont contribué à fonder cette forme de gouvernement dans l'Europe moderne,
GOUVERNEMENT CONSTITUTIONNEL. Exposition et analyse de son mécanisme,
GOUVERNEMENT CONSTITUTIONNEL. Principes et règles du gouvernement constitutionnel,
GOUVERNEMENT CONSTITUTIONNEL. - Inconvénients de cette forme de gouvernement,
GOUVERNEMENT CONSTITUTIONNEL. Questions ordinairement traitées à propos du gouvernement constitutionnel ou représentatif,
GOUVERNEMENT CONSTITUTIONNEL. Exemples de gouvernements constitutionnels,
GOUVERNEMENT CONSTITUTIONNEL. Quel est le type du gouvernement dit constitutionnel ou représentatif?
GOUVERNEMENT FRANÇAIS. Sa forme, p.
GOUVERNEMENT DÉMOCRATIQUE OU RÉPUBLICAIN. Définition, p.
GOUVERNEMENT DÉMOCRATIQUE OU RÉPUBLICAIN. Avantages et inconvénients de cette forme de gouvernement,
GOUVERNEMENT DÉMOCRATIQUE OU RÉPUBLICAIN Exemples,
GOUVERNEMENT FRANÇAIS. Sa forme actuelle, p.
GOUVERNEMENT MONARCHIRUE. Description de cette forme de gouvernement, p.
GOUVERNEMENT MONARCHIRUE. Ses avantages et ses inconvénients,
GOUVERNEMENT OLIGARCHIQUE. Description de cette forme de gouvernement, p.
GOUVERNEMENT OLIGARCHIQUE. Il ne faut pas confondre cette forme avec *l'aristocratie,* p.
GOUVERNEMENT OLIGARCHIQUE. Avantages et inconvénients du gouvernement oligarchique,
GOUVERNEMENT OTTOMAN. Sa forme, p.
GOUVERNEMENT OTTOMAN. Son caractère, p.
GOUVERNEMENT PONTIFICAL. Son caractère, p.
GOUVERNEMENT PONTIFICAL. Son organisation,
GOUVERNEMENT PONTIFICAL. Jugement de Gibbon,
GOUVERNEMENT PRUSSIEN. Sa forme, p.
GOUVERNEMENT PRUSSIEN. Droit public de la ,
GOUVERNEMENT REPRÉSENTATIF. Voir: *Gouvernement constitutionnel.*
GOUVERNEMENT RÉPUBLICAIN. Voir: *Gouvernement démocratique* ou *républicain* .
GOUVERNEMENT RUSSE. Sa forme, p.
GOUVERNEMENT RUSSE. Son caractère, p.
GOUVERNEMENT RUSSE. La centralisation en, est le principe essentiel, p.
GOUVERNEMENT RUSSE. Voir: *Hérédité.*
GOUVERNEMENT RUSSE. Caractère du pouvoir impérial en ,
GOUVERNEMENTS. Aperçu général sur quelques gouvernements européens, p.
GOUVERNEMENTS GÉNÉRAUX (*en*). Leur organisation administrative, p.
GOUVERNEMENTS RUSSES. Voir: *Provinces russes.* GRACE. Voir: *Droit de grâce.*
GRAND LIVRE DE LA DETTE PUBLIQUE. Définition, p.
GRAND-VIZIR. Attributions, p.
GRAND-VIZIR. Origine étymologique de ce titre, p.
GRATUITÉ DE LA JUSTICE. Ce qu'il faut entendre par cette gratuité, p.
GRATUITÉ DE LA JUSTICE. Voir: *Assistante judiciaire.*
. Divisions de la constitution de la , p.
. La séparation des pouvoirs n'existait pas dans le droit public de l'ancienne , p.
GUERRE. Relations des nations entre elles, en temps de guerre, p.
GUERRE. Définition de la guerre, p.
GUERRE. Principes anciens; principes modernes, p.
GUERRE. Sombre page de De Maistre sur la guerre, p.
GUERRE. Considérations générales sur la guerre,
GUERRE. Limites du droit de faire la guerre,
GUERRE. Théorie moderne de la guerre,
GUERRES MARITIMES. Droit de prise, p.
GUERRES D'ENVAHISSEMENT. Condamnées par la civilisation moderne, p.

H

HATTI-HOUMAÏOUN *(du* 18 *février* 1856), p.
HATTI-SHÉRIFF *(du* 3 *novembre* 1839), p.
HAUT-SHÉRIFF. Voir: *Comtés anglais.*
HÉRÉDITÉ. Quelle est la règle de succession au trône, en , p.
HÉROS. Cause de leur déïfication, dans les temps primitifs. p.
HEURE DU CRIME. Voir: *Circonstances aggravantes.*
HIÉRARCHIE. Définition, p.
HIÉRARCHIE. Ses effets, p.
HIÉRARCHIE. Son complément nécessaire, p.
HISTOIRE (l'). Définition, p.
HISTOIRE (l'). Démontre que l'homme est essentiellement sociable, p.
HOBBES. Sa théorie sur les origines de la société et sur la nature de l'homme, p.
HOBBES. Sa vie; ses ouvrages, p.
HOBBES. Critique de la théorie de Hobbes,
HOBBES. Voir: *Rousseau* (J.-J.).
HOMICIDE PAR PRÉVENTION. Rien ne peut le justifier, p.
HOMICIDE PAR PRÉVENTION. Voir: *Légitime défense.*
HOMICIDE PAR PRÉVENTION. Opinion de Cicéron, de Puffendorff, de Barbeyrac,
HOMME (l'). Défini par Aristote, p.
HOMME (l'). Est un être essentiellement sociable,
HOMME (l'). Démonstration de cette vérité,
HYGIÈNE. Mesures que doit prendre le gouvernement, en vue de l'hygiène publique, p.

I

IDENTITÉ D'UN ÉTAT. Définition, p.
IDENTITÉ D'UN ÉTAT. Voir: *État.*
IMMEUBLES. Par quelle loi sont-ils régis? p.
IMMEUBLES. Voir: *Lois réelles.*
IMMEUBLES. Voir: *Propriété foncière.*
IMPÔT. Définition, p.
IMPÔT. Sa justification,
IMPÔT. Impôts directs et indirects,
IMPÔTS DIRECTS. Définition, p.
IMPÔTS INDIRECTS. Définition, p.
IMPUTABILITÉ. Éléments qui la constituent, p.
INAMOVIBILITÉ DES JUGES. Est-elle une garantie suffisante donnée aux plaideurs? p.
INAMOVIBILITÉ DES-JUGES. N'est qu'un mot vide de sens, suivant M. de Vaulabelle, et qui ne garantit nullement l'indépendance des magistrats, p.
INCAPABLES. Dispositions favorables aux incapables, formulées par les lois civiles de la , p
INCIDENTS. Voir: *Procédure civile.*
INDÉPENDANCE. L'indépendance des pouvoirs n'est pas l'irresponsabilité, p.

INDÉPENDANCE *des pouvoirs.* En quoi elle consiste, p.
INDUSTRIE AGRICOLE. Définition, p.
INDUSTRIE AGRICOLE. Lois administratives qui s y rapportent,
INDUSTRIE COMMERCIALE. Lois qui restreignent la liberté de cette industrie, p.
INDUSTRIE MANUFACTURIÈRE. Définition, p.
INDUSTRIE MANUFACTURIÈRE. Devoirs de l'administration à son égard, p.
INDUSTRIE MANUFACTURIÈRE. Lois administratives relatives à cette industrie, p.
INDUSTRIE MANUFACTURIÈRE. Lois qui protégent les manufactures,
INDUSTRIE MANUFACTURIÈRE. Lois qui restreignent la liberté de l'industrie manufacturière,
INITIATIVE DE LA LOI. Définition, p.
INITIATIVE DE LA LOI. Voir: *Confection des lois.*
INITIATIVE DE LA LOI. A qui appartient l'initiative des lois en ?
INITIATIVE DE LA LOI. En ?
INITIATIVE DE LA LOI. En et dans d autres Etats?
INITIATIVE des lois. A qui appartient-elle en , p.
INITIATIVE DES LOIS EN , p.
INITIATIVE DES LOIS EN ANGLETERRE, Voir: *Bills.*
INSPECTION ADMINISTRATIVE. Utilité et organisation de ce service, p.
INSPECTION ADMINISTRATIVE. Nomenclature des inspections diverses qui se rattachent à chacune des branches de l'administration active, en ,
INSTRUCTION ORALE, p.
INSTRUCTION ORALE, Voir: *Procédure civile.*
INSTRUCTION CRIMINELLE. Définition, p.
INSTRUCTION CRIMINELLE. Utilité des formes usitées dans cette procédure, p.
INSTRUCTION CRIMINELLE. Distinction entre les fonctionnaires chargés de *la recherche* et ceux chargés de *la poursuite* p.
INSTRUCTION CRIMINELLE. Exemple, p.
INSTRUCTION CRIMINELLE. Enumération des parties de l'instruction criminelle,
INSTRUCTIONS. Voir: *Ministres publics.*
INTERDICTION. Situation de l'interdit, p.
INTERDICTION. L'interdiction constitue un état exceptionnel,
INTERPRÉTATION DES LOIS. Diverses sortes d'interprétation, p.
INTERPRÉTATION DES LOIS. Par voie de doctrine, p.
INTERPRÉTATION DES LOIS. Interprétation judiciaire, p.
INTERPRÉTATION DES LOIS. Caractère commun à ces deux interprétations,
INTERPRÉTATION DES LOIS. Différence qui existe entre elles,
INTERPRÉTATION DES LOIS. La jurisprudence,
INTERPRÉTATION DES LOIS. Interprétation par voie d'autorité,
INTERPRÉTATION DES LOIS. Manière d'interpréter les lois,
INTERPRÉTATION DES LOIS PÉNALES, p.
INTERPRÉTATION JUDICIAIRE. Voir: *Interprétation des lois.*
INTERPRÉTATION PAR VOIE D'AUTORITÉ, Voir: *Interprétation des lois.*
INTERPRÉTATION PAR VOIE DE DOCTRINE. Voir: *Interprétation des lois.*
INTERVENTION. Question du droit d'intervention, p.
ISOLEMENT. Antipathique à la nature de l'homme, p.

J

JUGE. Devoirs du juge, p. *Inamovibilité* des juges.
JUGEMENTS ÉTRANGERS. Peuvent-ils servir de base à la *récidive?* p.
JUGES DE PAIX ANGLAIS. Leurs attributions, p.
JUGES DE PAIX ANGLAIS. Leur caractère, p.
JUGES DE PAIX ANGLAIS. Leurs sessions générales,
JUGES DE PAIX ANGLAIS. Leurs sessions spéciales,
JUGES DE PAIX ANGLAIS. Petites sessions,
JUGES DE PAIX ANGLAIS. Caractère de leur juridiction,
JURISCONSULTES ROMAINS. Comment ils déterminent l'effet de la loi, p.
JURISPRUDENCE. Voir: *Interprétation des lois.*
Jus GENTIUM. Ce qu'était le *Jus gentium* des Romains, p.
JUSTICE. Elle n'émane que de la nation, p.
JUSTICE. Voir: *Autorité judiciaire.*
JUSTICE CRIMINELLE. Son organisation en , p.

L

LABOULAYE. Son opinion sur la *Séparation des pouvoirs*, p.
LABOULAYE. Voir ce mot.
LANDESTHING. Voir: *Rigsraad.*
LANDRATH (le) prussien, p.
LANGUE DIPLOMATIQUE, p.
LANTAG. Voir: *Province prussienne.*
LÉGISLATION DE L'ANCIENNE , p.
LÉGISLATION DE L'ANCIENNE FRANCE, Voir: *Code Napoléon.*
LÉGISLATION DES MOEURS. Dispositions que doit comprendre une bonne législation des moeurs, p.
LÉGISLATION TURQUE. Coup d'oeil sur la législation de la , p.
LÉGISLATION TURQUE. Voir: *Coran.*
LÉGITIME DÉFENSE. Historique de cette question, p.
LÉGITIME DÉFENSE. Saint Ambroise, saint Cyprien; Grotius, Puffendorff; Bentham; Ahrens, p.
LÉGITIME DÉFENSE. Exposition de la question, au point de vue de la législation,
LÉGITIME DÉFENSE. Théorie de la légitime défense,
LÉGITIME DÉFENSE. L'agression doit avoir été injuste,
LÉGITIME DÉFENSE. L'attaque doit avoir eu lieu par voies de fait,
LÉGITIME DÉFENSE. L'attaque doit avoir été commise contre la sûreté d'une personne,
LÉGITIME DÉFENSE. Que décider, relativement à l'attaque contre les biens?
LÉGITIME DÉFENSE. Que décider, quant à l'attaque contre un tiers?
LÉGITIME DÉFENSE. Législation comparée,
LÉGITIME DÉFENSE. Il doit y avoir eu nécessité *actuelle* de tuer ou de blesser,
LÉGITIME DÉFENSE. Rien ne peut justifier l'homicide par prévention,
LÉGITIME DÉFENSE. Légitime défense entre les nations,
LÉGITIME DÉFENSE. Droits que comporte la légitime défense internationale,
LÉGITIME DÉFENSE. Restrictions à ces droits,
LÉGITIME DÉFENSE. Attaque par prévention,
LÉGITIME DÉFENSE. Question de la raison d'État,
LÉGITIMITÉ. En quoi consiste-t-elle? p.
LÉGITIMITÉ. Origine de ce mot,
LETTRES AVOCATOIRES, DÉHORTATOIRES, INHIBITOIRES, p.
LETTRE DE CHANGE. Définition, p.
LETTRE DE CHANGE. Son utilité, p.
LETTRE DE CHANGE. Personnes qui figurent dans la lettre de change, p.
LETTRE DE CHANGE. Conditions d'existence de la lettre de change, p.
LETTRE DE CHANGE. Caractère de la lettre de change et son utilité,
LETTRES DE CRÉANCE. Voir: *Ministres publics.*
LIBERTÉ. Condition essentielle du développement de l'être humain, p.
LIBERTÉ DU COMMERCE EXTÉRIEUR. Significations diverses de cette proposition, p.

LIBERTÉ DU COMMERCE EXTÉRIEUR. Voir; *Commerce extérieur.*
LIBERTÉ DE CONSCIENCE. Principe du Droit public moderne, p.
LIBERTÉ D'ENSEIGNEMENT. Question de la liberté d'enseignement, p.
LIEUTENANT DE L'EMPEREUR, en , p.
LIGNE COLLATÉRALE. Voir: *Parenté.*
LIGNE DIRECTE. Voir: *Parenté.*
LIBRE ÉCHANGE. Arguments invoqués à l'appui du *libre échange,* p.
LOI. Définition de la *loi,* p.
LOI. La définition de Montesquieu,
LOI. Détermination de l'effet de la loi, d'après les jurisconsultes romains,
LOI. Voir: *Confection des lois.*
LOI. Que faut-il pour que la loi soit exécutoire et obligatoire?
LOI. Nul n'est censé ignorer la loi,
LOI. Quand la promulgation est- elle censée connue?
LOI. Publication d'urgence,
LOI. Interprétation des lois,
LOI. Non-rétroactivité des lois,
LOI. Abrogation des lois,
LOI. Désuétude,
LOI. Cercle d'action des lois,
LOI. Division des lois sous le point de vue de leur objet,
LOI. Lois réelles,
LOI. Lois de police,
LOI. Lois personnelles proprement dites,
LOI. Lois qui déterminent la forme des actes,
LOI. Autorité de la loi,
LOI DES CITATIONS, p.
LOI FONDAMENTALE. Définition, p.
LOI. Voir: *Constitution.*
LOI POSITIVE. Sa définition, p.
LOI POSITIVE. Son objet, p.
LOI POSITIVE. Son caractère essentiel, p.
LOI POSITIVE. Ses effets,
LOI POSITIVE. Différences entre les *lois positives* et les *lois naturelles,*
LOI POSITIVE. Différentes sortes de lois positives,
LOI POSITIVE. Tout ce que les lois positives n'ont pas ordonné ou défendu, reste abandonné au libre arbitre de chacun,
LOI POSITIVE. Uniformité dans les lois,
LOIS ADMINISTRATIVES. Définition, p.
LOI POSITIVE. Leur caractère et leur force obligatoire,
LOI POSITIVE. Divers groupes de lois administratives,
LOIS DE POLICE. Définition, p.
LOIS DE POLICE. Qui régissent-elles? p.
LOIS DE POLICE. Exception en faveur des agents diplomatiques,
LOIS D'EXCEPTION. Définition, p.
LOIS D'EXCEPTION. Exemple, p.
LOIS D'EXCEPTION. Elles sont toujours fâcheuses et généralement injustes, p.
LOIS D'EXCEPTION. Opinion de Benjamin Constant, p.
LOIS FACULTATIVES. Définition; Exemples, p.
LOIS FACULTATIVES. Leur caractère,
LOIS FACULTATIVES. Certaines lois sont à la fois facultatives et prohibitives,
LOIS FACULTATIVES. L'existence des lois facultatives a été contestée; arguments pour et contre l'existence de ces lois,
LOIS GÉNÉRALES. Définition, p.
LOIS IMPÉRATIVES. Définition; Exemples, p.
LOIS IMPÉRATIVES. Les *lois pénales* sont impératives
LOIS INNOVATIVES. Définition, p.
LOIS INTERPRÉTATIVES. Définition, p.
LOIS INTERPRÉTATIVES. Elles rétroagissent au jour de la loi interprétée, p.
LOIS INTERPRÉTATIVES. En quel sens, p.
LOIS INTERPRÉTATIVES. Exemple de loi interprétative,
LOIS LOCALES. Définition, p.
LOIS NATURELLES. Différences entre les *lois naturelles* et les *lois positives,* p.
LOIS NATURELLES. Ne peuvent être abrogées par la *Désuétude,* p.
LOIS ORGANIQUES, p.
LOIS ORGANIQUES, Voir: *Lois secondaires.*
LOIS PÉNALES. Forment-elles une classe particulière de lois? p.
LOIS PÉNALES. Elles sont impératives, p.
LOIS PÉNALES. Voir: *Interprétation des lois pénales.*
LOIS PERMISSIVES. Voir: *Lois facultatives.*
LOIS PERSONNELLES. Définition, p.
LOIS PERSONNELLES. On doit les multiplier le moins possible, p.
LOIS PERSONNELLES. Exceptions fondées sur certaines situations particulières, p.
LOIS PERSONNELLES PROPREMENT DITES. Définition, p.
LOIS PERSONNELLES PROPREMENT DITES. Qui régissent-elles? p.
LOIS PERSONNELLES PROPREMENT DITES. Exemples, p.
LOIS PERSONNELLES PROPREMENT DITES. Justification de la règle relative aux *lois personnelles,*
LOIS PRÉVENTIVES. Définition, p.
LOIS PRÉVENTIVES. Objections contre elles, p.
LOIS PRÉVENTIVES. Exemple, p.
LOIS PROHIBITIVES. Définition; Exemples, p.
LOIS PROHIBITIVES. Le législateur ne fait pas de lois pour défendre ce qui est déjà interdit par un droit naturel *évident,*
LOIS PROHIBITIVES. Certaines lois sont à la fois prohibitives et facultatives,
LOIS QUI DÉTERMINENT LA FORME DES ACTES, p.
LOIS RÉELLES. Définition, p.
LOIS RÉELLES. Quels biens régissent-elles?
LOIS RÉELLES. Voir: *Immeubles; Meubles.*
LOIS RUSSES. Sous quelles dénominations sont-elles promulguées? p.
LOIS RUSSES. Edits verbaux,
LOIS SECONDAIRES. Définition, p.
LOIS SECONDAIRES. On les nomme encore *Lois organiques* p.
LOIS SECONDAIRES. Leur objet, p.
LOIS SECONDAIRES. Quelle est l'autorité la plus compétente pour faire les lois secondaires ou organiques,
. Administration de Londres, p.
LORD. Comment s'acquiert ce titre, p.
LORD. Voir: *Chambre des lords.*
LORD HAUT-CHANCELIER. Ses attributions, p.
LORD-LIEUTENANT. Voir: *Comtés anglais.*

M

MAGISTRATS DE L'ORDRE JUDICIAIRE. Ils sont irresponsables et inamovibles, p.

MAIRE DE . Ses attributions, p.
MAIRES (*en*). Leurs attributions, p.
MAIRES. Leur pouvoir réglementaire, en , p.
MAIRES. Limites de leur pouvoir réglementaire,
MAIRES. Leurs arrêtés,
MAIRES. Arrêtés *temporaires* et *permanents,*
MAIRES. Voir: *Pouvoir réglementaire.*
MANDAT LÉGISLATIF. Question de la *gratuité* de ce mandat, p.
MANDAT LÉGISLATIF. Question de sa durée,
MANIFESTES. Publication de manifestes avant le commencement de là guerre, p.
MARCHANDISE. Définition, p.
MARCHANDS. Sens de cette qualification, p.
MARCHÉS PUBLICS. Définition. p.
MARIAGE. Définition, p.
MARIAGE. Utilité sociale de cette institution,
MARIAGE. Double caractère du mariage,
MARIAGE. Conséquence de ce qu'il est un contrat,
MARIAGE. Législation comparée,
MARIAGE. Conditions requises pour la formation du mariage,
MARIAGE. Conditions essentielles du mariage,
MARIAGE. Législation comparée,
MARIAGE. Empêchements au mariage,
MARIAGE. Obligations qui résultent du mariage,
MARIAGE. Devoirs des époux entre eux,
MARIAGE. Devoirs communs,
MARIAGE. La polygamie,
MARIAGE. L'adultère,
MARIAGE. Devoirs spéciaux,
MARIAGE. Devoirs des époux envers leurs enfants,
MEDJILIS (*les*). Attributions de ces conseils turcs, p.
MER. Question de la propriété des mers, p.
MER TERRITORIALE. Son étendue, p.
MER TERRITORIALE. Ligne de respect, p.
MER TERRITORIALE. Droits de l'État riverain dans l'étendue de la mer territoriale,
MEUBLES. Par quelle loi sont-ils régis? p.
MEUBLES. Voir: *Lois réelles.*
MINES (*en*). Règlement sur les mines de l'Empire ottoman (17 *juillet* 1861), p.
MINES ET MINIÈRES. Principes généraux, p.
MINES ET MINIÈRES. Législation française, p.
MINISTÈRE. Nécessité de l'existence d'un ministère, p.
MINISTÈRE. Distribution des ministères,
MINISTÈRES. Organisation des bureaux de ministères, en , p.
MINISTÈRES. Service central et service départemental général,
MINISTÈRES (*en*). Nombre des ministères, p.
MINISTRES. Ils n'exercent pas le pouvoir réglementaire en , p.
MINISTRES. Les ministres en , p.
MINISTRES. Leurs attributions, p.
MINISTRES. Attributions générales, p.
MINISTRES. Attributions spéciales,
MINISTRES. Les ministres ne forment plus de conseil responsable,
MINISTRES. Leurs réunions bi-hebdomadaires,
MINISTRES ANGLAIS. Influence de leur responsabilité sur les pouvoirs du roi, p.
MINISTRES ANGLAIS. Voir: *Cabinet anglais.*
MINISTRES ANGLAIS. Les ministres ou principaux secrétaires d'État, en , p.
MINISTRES BELGES (*les*), p.
MINISTRES (*en*). Leur responsabilité, p.
MINISTRES (*en*). Ministres transleithaniens et cisleithaniens,
MINISTRES (*en*). Ministres des affaires communes,
MINISTRES (*en*), p.
MINISTRES (*en*). Leurs attributions, p.
MINISTRES (*en*), p.
MINISTRES (*en*). Rappel de leurs attributions, p.
MINISTRES (*en*), p.
MINISTRES (*gouvernement pontifical*). Leurs attributions, p.
MINISTRES PUBLICS. Définition de cette dénomination, p.
MINISTRES PUBLICS. Utilité des ministres publics,
MINISTRES PUBLICS. Différentes sortes de ministres publics,
MINISTRES PUBLICS. Historique,
MINISTRES PUBLICS. Tout État souverain a le droit d'en envoyer,
MINISTRES PUBLICS. Lettres de créance,
MINISTRES PUBLICS. Instructions,
MINISTRES PUBLICS. Privilèges des ministres publics,
MINISTRES PUBLICS. Exterritorialité,
MINISTRES PUBLICS. Exemption d'impôts personnels,
MINISTRES RUSSES. Nombre des départements ministériels en , p.
MINISTRES RUSSES. Travail des ministres avec l'empereur, p.
MINISTRES RUSSES. Réunions des ministresen conseil, p.
MISÈRE. Moyen de combattre cette plaie sociale, p.
MISÈRE. Peut-elle justifier certains actes dommageables? p.
MISÈRE. Question de l'excuse de la misère, p.
MISÈRE. Législation comparée, p.
MISSIONS DIPLOMATIQUES. - Relations des nations entre elles en temps de paix, p.
MISSIONS DIPLOMATIQUES. - Droit d'ambassade, p.
MISSIONS DIPLOMATIQUES. - Diplomatie, p.
MISSIONS DIPLOMATIQUES. - Protocole, p.
MISSIONS DIPLOMATIQUES. - Voir: *Ministres publics.*
MISSIONS DIPLOMATIQUES. - Fin des missions diplomatiques,
MODE D'EXÉCUTION DU CRIME. Voir: *Circonstances aggravantes.*
MONARCHIE. Définition, p.
MONARCHIE. Voir: *Gouvernement monarchique.*
MONARCHIE ANGLAISE. Son caractère, p.
MONARCHIE ANGLAISE. Ordre d'hérédité,
MONARCHIE CONSTITUTIONNELLE. Voir: *Gouvernement constitutionnel.*
MONNAIE. Notions sur la monnaie, p.
MONTESQUIEU. Sa définition de la *Loi,* p.
MONTESQUIEU. Critique, explication et justification, p.
MONTESQUIEU. Son opinion sur l'origine des sociétés humaines, p.
MONTESQUIEU. Voir: *Autorité judiciaire; Séparation des pouvoirs.*

MORALE. Sa définition, p.
MORALE. Distinction entre la *Morale* et le *Droit,* p.
MORALE. Points sur lesquels la *Morale* et le *Droit* diffèrent,
MORALE. Rapport entre la *Morale* et le *Droit,*
MORALE. Tout ce qui est commandé ou défendu par la *Morale,* n'est pas ordonné ou prohibé par le *Droit,*
MORALE. Il n'est pas vrai que la *Morale* commande ou défende tout ce que le *Droit* ordonne ou prohibe,
MOUNIER. Son opinion sur la *Séparation des pouvoirs,* p.
MOUNIER. Voir ce mot.
MUNICIPALITÉS RUSSES. Leur origine, p.
MUNICIPALITÉS RUSSES. Leur situation, p.
MUNICIPALITÉS RUSSES. Leur organisation,

N

NATION. Définition, p.
NATION. Conditions pour qu'une société d'hommes forme une *nation*,
NATION. Les mots *Nation* et *État* ne sont pas synonymes,
NATION. Il serait à désirer que chaque nation constituât un État,
NATION. L'unité nationale,
NATION. Les nations conservent toujours la faculté de modifier leur organisation politique,
NATION. Voir: *Souveraineté.*
NATION. La réunion des hommes en corps de nation est la troisième phase de l'existence sociale, p.
NATION. Voir: *Agriculture.*
NATION. Les nations ont été peu étendues dans le principe, p.
NATIONALITÉ. Définition, p.
NATIONALITÉ. Distinction entre le lien de la *race* et celui de la *nationalité,* p.
NATIONALITÉ.Origine du mot *Nationalité*,
NATIONALITÉ. But providentiel de l'existence des nationalités diverses,
NATIONALITÉ. Théorie des nationalités, jugée par M. Thiers,
NATIONS. Question de la légitime défense entre les nations, p.
NATIONS. Voir: *Droit de conservation; Légitime défense; Attaque par prévention.*
NATURALISATION, p.
NÉCESSITÉ. Question du droit de la nécessité, p.
NÉCESSITÉ. Exposition théorique; arguments pour et contre l'existence de ce droit; législation comparée,
NÉCESSITÉ. Voir: *Raison d'Etat.*
NEUTRALITÉ. Définition, p.
NEUTRALITÉ. De quoi peut-elle résulter? p.
NEUTRALITÉ. Droits et devoirs qui découlent de la neutralité,
NEUTRALITÉ. Conditions de l'indépendance du commerce neutre,
NEUTRALITÉ. La marchandise ennemie est-elle protégée sous pavillon neutre?
NEUTRALITÉ. Historique de cette question,
NEUTRALITÉ. Principe proclamé par le Congrès de ,
NEUTRES. Voir: *Neutralité.*
NOMBRE DES DÉLINQUANTS. Voir: *Circonstances aggravantes.*
NON-RÉTROACTIVITÉ DES LOIS. La loi n'a pas d'effet rétroactif, p.
NON-RÉTROACTIVITÉ DES LOIS. Exceptions à ce principe,
NON-RÉTROACTIVITÉ DES LOIS. Quelles sont les attentes légitimes qui peuvent être atteintes par la loi nouvelle?
NON-RÉTROACTIVITÉ DES LOIS. Systèmes divers,
NON-RÉTROACTIVITÉ DES LOIS. Pouvoirs du législateur à cet égard,
NUE-PROPRIÉTÉ (la), p.

O

OBÉISSANCE PASSIVE. Exposition historique et théorique de cette question, p.
OBÉISSANCE PASSIVE. Citation de Benjamin Constant,
OBER - PRAESIDENT. Voir: *Province prussienne.*
OBLIGATION. Définition de l'obligation, p.
OBLIGATION. En quoi l'obligation diffère-t-elle du droit réel?
OBLIGATION. Conditions relatives aux personnes considérées comme sujets de l'obligation,
OBLIGATION. Conditions relatives à l'objet de l'obligation,
OBLIGATION. Conditions relatives à la raison ou à la cause des obligations,
OBLIGATION. Efficacité des obligations,
OBLIGATION. Extension du rapport obligatoire aux tiers,
OBLIGATION. Fin des obligations,
OBLIGATION. Sources des obligations,
OBLIGATION. Preuve des obligations,
OCCUPATION. Moyen originaire d'acquérir la propriété, p.
OCTROIS. Définition,
OCTROIS. Objections contre les octrois,
OCTROIS. Les octrois en ,
OFFICIER PUBLIC. Voir: *Circonstances aggravantes.*
OFFRE. *L'offre et la demande,* p.
OFFRE. Voir: *Prix courant.*
ORDONNANCES. Voir: *Pouvoir règlementaire.*
ORDONNANCER. Voir: *Ordonnateur.*
ORDONNATEUR. Ce que c'est qu'un *ordonnateur*,
ORDRES ROYAUX, en . Ce qu'il faut entendre par ces mots, p.
ORGANISATION ADMINISTRATIVE. Elle repose, en , sur la *centralisation* et la *hiérarchie,*
OTAGES. Définition. p.
OTAGES. Les nations modernes ne recourent plus à ce moyen de garantir l'exécution des traités, p.

P

PAIRS D'ANGLETERRE. Voir: *Chambre des lords; Lord.*
PAIRESSES ANGLAISES. Leur vote à la chambre des lords, p.
PAIX. Voir: *Rétablissement de la paix.*
PALEY. A signalé le principe de la *Séparation des pouvoirs,* p.
PALEY. Voir ce mot.
PANGERMANISME. Définition et exposition de ce système politique, p.
PANSLAVISME. Définition et exposition de ce système politique, p,
PAPE. Ses attributions et son pouvoir comme chef suprême du gouvernement pontifical, p.
PARENTÉ. Définition, p.
PARENTÉ. Ligne directe; Ligne collatérale. p.
PAROLE (la). La parole donnée à l'homme prouve que l'être humain est essentiellement sociable, p.
PAROISSE ANGLAISE. Son organisation administrative, p.
PAROISSE ANGLAISE. Le *Vestry,* p.
PAROISSE D'ECOSSE. Son organisation administrative, p.
PAROISSE D'IRLANDE. Son organisation administrative. p.
PARLEMENTS. Définition, p.
PARLEMENTS. Leur origine, p.
PARLEMENT ANGLAIS. Sa composition, p.
PARLEMENT ANGLAIS. Où s'assemble-t-il? p.
PARLEMENT ANGLAIS. Premières opérations de chaque session,
PARLEMENT ANGLAIS. Discours du roi,

PARLEMENT ANGLAIS. Vote de l'adresse,
PARLEMENT ANGLAIS. Les séances du Parlement sont-elles publiques?
PARLEMENT ANGLAIS. Garanties dont jouissent les membres du Parlement,
PARTIDOS espagnols, p.
PARTIS. Les partis en , p.
PAYS. Y a-t-il des pays plus spécialement agricoles, commerçants ou manufacturiers les uns que les autres? p.
. Constitution politique de ce royaume, p.
PÊCHE. Principes généraux, p.
PEINE. Qualités que doit présenter la peine, p.
PEINE. Elle doit être proportionnée au délit,
PEINE. Personnelle,
PEINE. Exemplaire,
PEINE. Égale,
PEINE. Moralisante,
PEINE. Réparable,
PEINE DE MORT. Arguments pour et contre cette peine, p.
PEINE DE MORT. Question de la peine de mort, p.
PEINE DE MORT. Historique,
PEINE DE MORT. Pays où cette peine a été abolie,
PERSONNES. Définition, p.
PERSONNES. Personnes physiques et personnes morales, p.
PERSONNES. Personnes physiques,
PERSONNES. État des personnes physiques,
PERSONNES. Questions d'état,
PERSONNES. Comment se détermine l'état des personnes,
PERSONNES. Capacité des personnes physiques,
PERSONNES. Capacité politique et capacité civile,
PERSONNES. Modifications apportées à la capacité juridique,
PERSONNES. Personnes, morales,
PERSONNES. Constatation des faits et actes qui déterminent ou modifient l'état et la capacité des personnes
PERSONNES MORALES. Voir: *Personnes.*
PERSONNES PHYSIQUES. Voir: *Personnes.*
PÉTITION (*droit de*). Ce droit s'exerce, en , auprès du Sénat, p.
PÉTITION (*droit de*) en , p.
PEUPLE. Définition, p.
PEUPLE. Conditions pour qu'une société d'hommes forme un *peuple,*
PHARES (*en*), p.
PHILOSOPHES du XIX^{e} siècle. Leur doctrine sur l'origine des sociétés et la sociabilité de l'homme, p.
PHYSIOLOGIE. Définition, p.
PHYSIOLOGIE. Elle prouve que l'homme est essentiellement sociable, p.
PLEINE PROPRIÉTÉ (la), p.
POIDS ET MËSURES (*en*), p.
POLICE. Voir: *Contraventions de simple police.*
POLICE JUDICIAIRE. Définition, p.
POLICE RURALE. Définition, p.
POLICE RURALE. Exemples de quelques prohibitions qui émanent de la police rurale, p.
POLICE RUSSE. Autorités de la police, p.
POLICE RUSSE. Police centrale et police locale, p.
. Suppression récente du royaume de , p.
POLYGAMIE. Historique, p.
POLYGAMIE. Les défenseurs et les adversaires de la polygamie,
POLYGAMIE. Voir: *Mariage.*
POPULATION. La réunion en société lui est favorable, p.
POUVOIR ADMINISTRATIF. Définition, p.
POUVOIR ADMINISTRATIF. Quel est son domaine? p.
POUVOIR ADMINISTRATIF. Voir: *Pouvoir exécutif.*
POUVOIR CONSTITUANT. Définition, p.
POUVOIR CONSTITUANT. A qui appartient-il?
POUVOIR EXECUTIF. Son attribution, p.
POUVOIR EXECUTIF. Mission du *Pouvoir exécutif,*
POUVOIR EXECUTIF. Éléments dont se compose le *Pouvoir exécutif,*
POUVOIR EXECUTIF. Voir: *Pouvoir administratif* et *Pouvoir judiciaire.*
POUVOIR EXECUTIF. Le *Pouvoir exécutif* doit-il être confié à un seul individu, ou à plusieurs?
POUVOIR EXÉCUTIF. Son caractère en , p.
POUVOIR EXÉCUTIF (*en*). A qui appartient-il? p.
POUVOIR EXÉCUTIF (*en*). Par qui est-il exercé? p.
POUVOIR EXÉCUTIF (*en*). A qui appartient-il? p.
POUVOIR EXÉCUTIF (*en*). En quelles mains réside-t-il? p.
POUVOIR EXÉCUTIF (*en*). Son organisation,
POUVOIR JUDICIAIRE (*en*). En quelles mains réside-t-il? p.
POUVOIR JUDICIAIRE (*en*). Son organisation, p.
POUVOIR JUDICIAIRE. Voir: *Autorité judiciaire.*
POUVOIR LÉGISLATIF. Son attribution, p.
POUVOIR LÉGISLATIF. Mission du *Pouvoir législatif,*
POUVOIR LÉGISLATIF. Peut-il, en principe, porter atteinte à la loi fondamentale?
POUVOIR LÉGISLATIF. Caractère des prescriptions du législateur,
POUVOIR LÉGISLATIF. Convient-il que le pouvoir législatif soit confié à un seul homme ou à plusieurs?
POUVOIR LÉGISLATIF. Faut-il confier le pouvoir législatif à de grandes assemblées?
POUVOIR LÉGISLATIF. Convient-il de confier le pouvoir législatif à deux Chambres ou à une Chambre unique?
POUVOIR LÉGISLATIF (*en*). Par qui est-il exercé? p.
POUVOIR LÉGISLATIF (*en*). Comment s'exerce-t-il, p.
POUVOIR LÉGISLATIF (*en* Belgique). Voir: *Chambre des représentants belges; Sénat belge.*
POUVOIR LÉGISLATIF (*en*), p.
POUVOIR LÉGISLATIF (*en*), Le Rigsraad,
POUVOIR LÉGISLATIF (*en*). Entre quelles mains réside-t-il? p.
POUVOIR LÉGISLATIF (*en*). Initiative et confection des lois, en , p.
POUVOIR LÉGISLATIF (*en*). Promulgation, p.
POUVOIR LÉGISLATIF (*en*). Sous quelles dénominations les lois sont-elles promulguées, en ?
POUVOIR LÉGISLATIF (*en*). Édits verbaux,
POUVOIR RÉGLEMENTAIRE. En quoi il consiste. - Sa raison d'être, p.
POUVOIR RÉGLEMENTAIRE. Actes du pouvoir réglementaire,
POUVOIR RÉGLEMENTAIRE. Décrets, règlements, arrêtés, ordonnances,
POUVOIR RÉGLEMENTAIRE. Sous quelles conditions sont-ils obligatoires?
POUVOIR RÉGLEMENTAIRE. Législation comparée,
POUVOIR RÉGLEMENTAIRE. , , , , , , ,
POUVOIR RÉGLEMENTAIRE. Justification du pouvoir réglementaire,
POUVOIR RÉGLEMENTAIRE. Sur quoi repose l'exercice de ce pouvoir?
POUVOIR RÉGLEMENTAIRE. Influence de la forme du gouvernement sur l'étendue de ce pouvoir,

POUVOIR RÉGLEMENTAIRE. Limites de ce pouvoir,
POUVOIR RÉGLEMENTAIRE. Les ministres ne l'exercent pas en ,
POUVOIR RÉGLEMENTAIRE. Pouvoir réglementaire des préfets et des maires,
POUVOIR RÉGLEMENTAIRE. Obéissance due aux actes du pouvoir réglementaire,
POUVOIRS *législatif* et *exécutif,* p.
POUVOIRS Justification de cette division des éléments du gouvernement, p.
POUVOIRS Voir: *Séparation des pouvoirs.*
POUVOIRS. Quand sont-ils véritablement indépendants?
POUVOIRS. Voir: *Séparation des pouvoirs.*
POSTES (*en*), p.
PRÉAMBULE. Préambule de la charte de 1814, p.
PRÉAMBULE. Préambule de la constitution de 1848,
PRÉFETS (*en*). Leurs attributions, p.
PRÉFETS. Leur pouvoir réglementaire en , p.
PRÉFETS. Limites de leur pouvoir réglementaire,
PRÉFETS. Les arrêtés préfectoraux,
PRÉFETS. Voir: *Pouvoir réglementaire.*
PRÉSÉANCE. Questions qui s'y rattachent, p.
PRÉSÉANCE. Quelles doivent être les bases des préséances entre États souverains?
PRÉSIDENT DES . Ses attributions, p.
PREMIER-LORD DE L'AMIRAUTÉ. Ses ttributions, p.
PREMIER-LORD DE LA TRÉSORERIE. Attributions, p.
PRESCRIPTION. Justification de la prescription considérée comme moyen d'acquérir la propriété, p.
PREUVE DES OBLIGATIONS. Définition de la *preuve,* p.
PREUVE DES OBLIGATIONS. A qui incombe la charge de prouver? p.
PREUVE DES OBLIGATIONS. Conditions pour qu'un fait allégué soit admis en preuve, p.
PREUVE DES OBLIGATIONS. Division des preuves,
PREUVE DES OBLIGATIONS. Preuves *préconstituées* et *casuelles,*
PRINCE DE GALLES. Titre de l'héritier présomptif de la couronne d', p.
PRINCIPE D'AUTORITÉ. Il n'exclut pas le principe de la liberté,
PRINCIPES DE 1789. Voir: *Déclarations de droits.*
PRIVILÈGES. Voir: *Lois personnelles.*
PRIVILÈGES. Les lois de privilège sont odieuses, p.
PRIX (le). Définition, p.
PRIX (le). Le prix courant,
PRIX (le). Le prix de revient,
PRIX (le). *L'offre et la demande,*
PRIX COURANT. Voir: *Prix.*
PRIX DE REVIENT. Voir: *Prix.*
PROCÉDURE CIVILE. Définition, p.
PROCÉDURE CIVILE. Son objet, p.
PROCÉDURE CIVILE. Utilité des formes de procédure,
PROCÉDURE CIVILE. Procédures contentieuse et volontaire,
PROCÉDURE CIVILE. Parties comprises dans la procédure contentieuse,
PROCÉDURE CIVILE. Les incidents,
PROCÉDURE CIVILE. Questions dont se compose un cours de procédure civile,
PROCÉDURE CIVILE. Principe de la procédure moderne,
PROCÉDURE CIVILE. Garanties données aux plaideurs,
PROCÉDURE CIVILE. Double degré de juridiction,
PROCÉDURE CIVILE. Gratuité de la justice,
PROCÉDURE CIVILE. Assistance judiciaire,
PROCÉDURE CIVILE. Publicité des débats et instruction orale,
PROCÉDURE CIVILE. Critiques contre la procédure civile,
PROCÉDURE CIVILE. Bibliographie,
PROCÉDURE CRIMINELLE. En quoi consiste-t-elle? p.
PROCÉDURE CRIMINELLE. Voir: *Instruction criminelle.*
PROCÉDURE CONTENTIEUSE. Définition, p.
PROCÉDURE CONTENTIEUSE. Parties comprises dans la procédure contentieuse,
PROCÉDURE VOLONTAIRE. Définition, p.
PRODIGUES, p.
PROMULGATION. Définition, p.
PROMULGATION. Voir: *Confection des lois.*
PROMULGATION. Effet de la promulgation,
PROMULGATION. La promulgation et la sanction peuvent avoir lieu séparément,
PROMULGATION. Quand la promulgation est-elle censée connue?
PROPOSITION DE LA LOI. Définition, p.
PROPOSITION DE LA LOI. Voir: *Confection des lois.*
PROPRIÉTÉ. Comment la propriété Se perd-elle pour les nations? p.
PROPRIÉTÉ. Définition, p.
PROPRIÉTÉ. Théorie des philosophes du XVIII^{e} siècle sur le droit de propriété, p.
PROPRIÉTÉ. Théorie des philosophes du xix^{e} siècle,
PROPRIÉTÉ. Objets de la propriété,
PROPRIÉTÉ. Acquisition de la propriété,
PROPRIÉTÉ. Justification du droit de propriété,
PROPRIÉTÉ. Protection et respect qui lui sont dus,
PROPRIÉTÉ. Les adversaires du droit de propriété,
PROPRIÉTÉ. Système de Proudhon,
PROPRIÉTÉ. Réponse aux critiques des adversaires de la propriété,
PROPRIÉTÉ. Aliénation de la propriété,
PROPRIÉTÉ EN . Question de la propriété en , p.
PROPRIÉTÉ EN . Les *vacoufs,*
PROPRIÉTÉ EN . La propriété patrimoniale ou privée (*Mulk*),
PROPRIÉTÉ EN . La propriété domaniale,
PROPRIÉTÉ FONCIÈRE. Tendance du code Napoléon à entourer de plus de garanties cette propriété, p.
PROPRIÉTÉ INTERNATIONALE. Droit de propriété appartenant aux nations, p.
PROPRIÉTÉ INTERNATIONALE. Moyen d'acquérir la propriété internationale, p.
PROPRIÉTÉ PERSONNELLE (la), p.
PROVINCE PRUSSIENNE. Son organisation administrative, p.
PROVINCE PRUSSIENNE. L'*oberpraesident,* p.
PROVINCE PRUSSIENNE. La Diète provinciale, ou *Landtag,*
PROVINCES BELGES. Leur organisation administrative, p.
PROVINCES BELGES. Le gouverneur, p.
PROVINCES BELGES. Le Conseil provincial, p.
PROVINCES BELGES. La députation permanente,
PROVINCES DE LA HOLLANDE. Leur organisation administrative, p.
PROVINCES DE LA HOLLANDE. États provinciaux, p.
PROVINCES DE LA HOLLANDE. États députés, ou Députation permanente,
PROVINCES DE LA HOLLANDE. Les commissaires du roi,

PROVINCES ESPAGNOLES. Leur organisation administrative, p.
PROVINCES ESPAGNOLES. Le gouverneur civil, p.
PROVINCES ESPAGNOLES. Le Conseil de la province,
PROVINCES ESPAGNOLES. La Députation provinciale,
PROVINCES ESPAGNOLES. Les *partidos,*
PROVINCES TURQUES. Leur organisation administrative, p.
PROVINCES TURQUES. Leur division en *districts* et en *communes,*
PROVINCES RUSSES. - Organisation de la province russe, p.
PROVINCES RUSSES. - Divisions des provinces, p.
PROTOCOLE. - Voir: *Missions diplomatiques.*
PROUDHON. - Voir: *Propriété.*
PUBLICATION *des lois.* Définition, p.
PUBLICATION Voir: *Confection des lois.*
PUBLICATION Objet et utilité de la publication,
PUBLICATION Comment se fait-elle en ?
PUBLICATION Publication d'urgence,
PUBLICATION Publicité de fait,
PUBLICITÉ. Voir: *Temps modernes.*
PUBLICITÉ DES DÉBATS JUDICIAIRES, p.
PUISSANCE MARITALE. En quoi elle consiste, p.
PUISSANCE MARITALE. Sa justification,
PUISSANCE PATERNELLE. Justification de cette puissance, p.
PUISSANCE PATERNELLE. Quand cesse-t-elle, p.
PUFFENDORFF. Son opinion sur l'origine des sociétés humaines, p.
PUFFENDORFF. Sa vie et ses ouvrages, p.

Q

QUESTION d'ËTAT. Voir: *Personnes.*

R

RACE. Définition, p.
RACE. Différence entre la *race* et *l'espèce,*
RACE. Formation des races,
RACE. Systèmes divers,
RACE. Les cinq grandes races ou familles européennes,
RACE. La grande race Aryane,
RACE. Situation géographique et ethnographique des autres races,
RACE. Distinction entre le lien de la *race* et celui de la *nationalité*
RACE ARYANE, p.
RACE ARYANE, Son berceau, p.
RACE ARYANE, Ses rameaux,
RACE ARYANE, Son caractère,
RACE ARYANE, Races secondaires qui s'y rattachent,
RAISON D'ÉTAT. Exposition de la question de la *Raison d'État,* p.
RAISON D'ÉTAT. Question de la *dictature légale,*
RECEL *de personnes.* Voir: *Excuses absolutoires.*
RÉCIDIVE. Voir: *Circonstances aggravantes.*
RÉCIDIVE. Définition, p.
RÉCIDIVE. Récidives *générales* et *spéciales,* p.
RÉCIDIVE. Voir: *Jugements étrangers.*
RÉGENCE. En ,
RÉGENCE. Organisation de la régence, en , p.
RÉGENCE. Qui choisit le régent? p.
RÉGENCE. Le conseil de régence, p.
RÉGENCE. Attributions du régent et du conseil de régence, p.
RÉGIME DES BOIS ET FORÊTS. Principes généraux, p.
RÉGIME DES EAUX. Principes généraux, p.
RÉGIME MUNICIPAL, dans les États pontificaux, p.
RÈGLEMENTS. Voir: *Pouvoir réglementaire.*
RÈGLEMENTS. En quoi diffèrent-ils des décrets? p.
RÉFUGIÉS. Définition, p.
REICHSRATH. Voir: *Droit public autrichien.*
REICHSTAG. Voir: *Droit public autrichien.*
RELATIONS INTERNATIONALES. Principe qui doit les dominer, p.
RELIGION D'ÉTAT. Questions des religions d'État, p.
RÉMUNÉRATION DES FONCTIONS PUBLIQUES. Principes généraux, p.
RENTE. Définition, p.
RENTE. Rente *perpétuelle*; rente *viagère,* p.
RENTE. Comment l'État peut-il se trouver débiteur de rentes *perpétuelles* et *viagères,* p.
RENTE. Transfert de la rente, p.
REPRÉSAILLES. Définition, p.
REPRÉSAILLES. Quand y a-t-il lieu à représailles?
RÉPUBLIQUE. Voir: *Gouvernement démocratique ou républicain.*
RÉPUBLIQUES ARISTOCRATIQUES. Distinctions faites par Martens, p.
REPRÉSENTATION NATIONALE. L'organisation de cette représentation a donné lieu aux systèmes les plus nombreux, p.
REPRÉSENTATION NATIONALE. Quel sera le principe de la représentation?
REPRÉSENTATION NATIONALE. Le pouvoir exécutif peut-il dissoudre la chambre des représentants?
RESPONSABILITÉ DES AGENTS ADMINISTRATIFS AUX , p.
RESPONSABILITÉ *des agents du gouvernement,* p.
RESPONSABILITÉ Voir: *Empereur des Français.*
RÉTABLISSEMÉNT DE LA PAIX. Questions qui s'y rattachent, p.
RÉTABLISSEMÉNT DE LA PAIX. Voir: *Traités de paix.*
RÉTORSION. Définition, p.
RÉVOLUTIONS. Leur but providentiel, p.
RÉVOLUTIONS. Elles sont toujours un grand mal, mais peuvent aussi produire de grands biens, p.
RÉVOLUTIONS POLITIQUES. Définition, p.
RÉVOLUTIONS POLITIQUES. Ce qui les justifie,
RÉVOLUTIONS SOCIALES. Définition, p.
RÉVOLUTIONS SOCIALES. Exemple, p.
RIGSRAAD (le). Composition de cette assemblée législative danoise, p.
RIGSRAAD (le). Le Volksthing, p.
RIGSRAAD (le). Le Landesthing, p.
ROI D'. Son serment, p.
ROI D'. Sa minorité, p.
ROI D'. Ses prérogatives et ses attributions,
ROI D'. Son titre,
ROI D'. Ses attributions religieuses,
ROI D'. Influence de la responsabilité des ministres sur ses pouvoirs,
ROI D'. Est-il sans défense vis-à-vis de son cabinet ou du parlement?
ROI D'. Avantages de son irresponsabilité,

ROI D'. Titre de l'héritier présomptif de la couronne,
ROI DES BELGES. Caractère de son gouvernement, p.
ROI DES BELGES. Ses attributions,
ROI DES BELGES. Restrictions apportées par la Constitution à ses pouvoirs,
. La séparation des pouvoirs n'exis tait pas dans le droit public romain,
ROUSSEAU (Jean- Jacques). Sa théorie sur les origines de la société et sur la nature de l'homme, p.
ROUSSEAU (Jean- Jacques). Sa vie et ses ouvrages, p.
ROUSSEAU (Jean- Jacques). Le Contrat *social*,
ROUSSEAU (Jean- Jacques). Critique de la théorie de Rousseau,
ROUSSEAU (Jean- Jacques). Voir: *Hobbes.*
ROUTES EN . p.
DE LA ET D'. Sa division en *comtés,* en *paroisses* et en *bourgs,* p.
Droit public de ce pays,
Son gouvernement,
Sa religion,

S

SAC DE LAINE *(le).* Explication et origine de ce symbole, en , p.
SACRÉ COLLÈGE DES CARDINAUX. Sa composition; ses attributions, p.
SACRÉE-CONSULTE POUR LES FINANCES (*Gouvernement pontifical*). Sa composition; ses attributions, p.
SAINT- SYNODE (). Son organisation; son caractère; ses attributions, p.
SANCTION. Définition, p.
SANCTION. Voir: *Confection des lois.*
SANCTION. Comment s'opère-t-elle?
SANCTION. Objections contre l'utilité de la sanction,
SANCTION. Aucun délai n'est assigné au chef de l'État pour sanctionner la loi,
SANCTION. Peut-il refuser la sanction?
SANCTION. Peut-il sanctionner partiellement?
SANCTION. La sanction et la promulgation peuvent avoir lieu séparément,
SCIENCE ADMINISTRATIVE. Distinction entre la *Science administrative* et le *Droit administratif,*
SCIENCE DES FINANCES. Est - ce une branche de l'économie sociale? p.
SCIENCES NATURELLES. Définition, p.
SCIENCES NATURELLES. Elles prouvent que l'homme est essentiellement sociable, p.
SECRÉTAIRE D'ÉTAT (*le cardinal*). Ses attributions dans le gouvernement pontifical, p.
SECRÉTAIRE D'ÉTAT DE L'INTÉRIEUR (*en*). Ses attributions, p.
SECRÉTAIRES GÉNÉRAUX DE PRÉFECTURE. Attributions, p.
SÉCURITÉ. L'être humain en a besoin pour se développer, p.
SÉCURITÉ. La vie en société est la condition essentielle de toute sécurité, p.
SÉNAT (aux). Ses attributions; son caractère, p.
SÉNAT (aux). Sa composition,
SÉNAT (en). Caraçtère de ce grand Corps de l'État, p.
SÉNAT (en). Ses attributions,
SÉNAT (en). Membres dont il se compose,
SÉNAT BELGE. Son caractère; ses attributions; sa composition, p.
SÉNAT DIRIGEANT (). Origine, organisation et attributions, p.
SÉPARATION DES POUVOIRS. Est une garantie de liberté, p.
SÉPARATION DES POUVOIRS. Justification de cette séparation, p.
SÉPARATION DES POUVOIRS. Opinion de Montesquieu, p.
SÉPARATION DES POUVOIRS. N'était pas connue des anciens,
SÉPARATION DES POUVOIRS. Droit public de la Grèce et de , à cet égard,
SÉPARATION DES POUVOIRS. En quoi-consiste la séparation des pouvoirs,
SÉPARATION DES POUVOIRS. Se trouve inscrite dans toutes les chartes, depuis près d'un siècle,
SÉPARATION DES POUVOIRS. Montesquieu est le premier Français qui en ait indiqué l'importance,
SÉPARATION DES POUVOIRS. Ce principe avait été observé par Blackstone et par Paley,
SÉPARATION DES POUVOIRS. Difficultés pratiques de l'application du principe de la séparation,
SÉPARATION DES POUVOIRS. Exemple de l',
SÉPARATION DES POUVOIRS. Qu'entend-on par cette séparation?
SÉPARATION DES POUVOIRS. Opinion de M. Laboulaye,
SÉPARATION DES POUVOIRS. Le principe de la séparation n'est qu'une vérité d'observation,
SÉPARATION DES POUVOIRS. Opinion de Mounier,
SÉPARATION DES POUVOIRS. inconvénients d'une séparation absolue,
SÉPARATION DES POUVOIRS. Exemples tirés de l'histoire de ,
SERMENT DE FIDÉLITÉ, prêté à l'empereur de , p.
SERMENT DE FIDÉLITÉ, Voir: *Empereur de* Russie.
SERVICES FONCIERS. Définition, p.
SERVICES FONCIERS. Voir: *Servitudes.*
SERVITUDES. Définition, p.
SERVITUDES. Différentes sortes de servitudes,
SERVITUDES. Exemples,
SESSION. Définition, p.
SIGNES REPRÉSENTATIFS DE LA MONNAIE, p.
SOCIABILITÉ. Base du droit public, p.
SOCIABILITÉ. Son but providentiel,
SOCIABILITÉ. Voir: *Homme.*
SOCIABILITÉ. Les adversaires du principe de la sociabilité, p.
SOCIÉTÉ. Est un fait primitif, p.
SOCIÉTÉ. Suivant Hobbes, n'est qu'un accident de l'humanité, p.
SOCIÉTÉ. Voir: *Hobbes; Rousseau (J.-J.); Philosophes du XIX^{e} siècle.*
SOCIÉTÉS HUMAINES. Leur origine, p.
SOUS-PRÉFETS (*en*). Leurs attributions, p.
SOUS - SECRÉTAIRES-D'ÉTAT (*en*), p.
SOUS-SECRÉTAIRES D'ÉTAT (*en*), p.
SOUVERAINETÉ (*la*). Définition, p.
SOUVERAINETÉ (*la*). Notion de la souveraineté, p.
SOUVERAINETÉ (*la*). A qui appartient la souveraineté,
SOUVERAINETÉ (*la*). Théories diverses sur la souveraineté,
SOUVERAINETÉ (*la*). Théorie de la supériorité préétablie,
SOUVERAINETÉ (*la*). Théorie de la conquête et de la prescription,
SOUVERAINETÉ (*la*). Théorie du droit divin,
SOUVERAINETÉ (*la*). Théorie fataliste,
SOUVERAINETÉ (*la*). Théorie du contrat social,
SOUVERAINETÉ (*la*). La vraie théorie,
SOUVERAINETÉ (*la*). Points de vue différents sur la souveraineté, d'après les traités de Westphalie et de Vienne, et suivant l'esprit moderne,
SOUVERAINETÉ (*la*). Souveraineté du peuple,
SOUVERAINETÉ (*la*). Limites de cette souveraineté,
SOUVERAINETÉ (*la*). Distinction entre le droit de souveraineté et l'exercice de ce droit,
SOUVERAINETÉ (*la*). Théorie de la Délégation,
SOUVERAINETÉ DU PEUPLE. Exposition de cette théorie, p.
SOUVERAINETÉ (*la*). Limites de cette souveraineté,

SPEAKER (*le*). Voir: *Chambre des communes.*
SUBORDINATION. Complément nécessaire de la hiérarchie, p.
SUBORDINATION. Elle n'entraîne pas chez les agents de l'administration l'abnégation de la dignité morale, p.
SUBLIME - PORTE. Définition, p.
SUBLIME - PORTE. Origine de cette dénomination, p.
SUCCESSION. Voir: *Droit de succession.*
SUFFRAGE. Chez les Grecs, p.
SUFFRAGE. Divers systèmes de suffrage chez les Romains, p.
SUFFRAGE. Suffrage par *curies,* par *centuries* et par *tribus,* p.
SUFFRAGE UNIVERSEL. En quoi il consiste, p.
SUFFRAGE UNIVERSEL. Sa justification, p.
SUFFRAGE UNIVERSEL. Les enfants et les femmes doivent-ils avoir le droit de suffrage?
SUFFRAGE UNIVERSEL. Question du droit de suffrage à reconnaître aux femmes,
SUFFRAGE UNIVERSEL. Origine et discussion de cette question,
SUFFRAGE UNIVERSEL. Aperçu historique sur la question du suffrage, dans les temps anciens et modernes,
SUFFRAGE UNIVERSEL. N'était pas connu dans l'antiquité, tel qu'on l'entend de nos jours,
SUFFRAGE UNIVERSEL. Au moyen âge,
SUFFRAGE UNIVERSEL. Pendant la Révolution française,
SUFFRAGE UNIVERSEL. Introduit dans le Droit public de la en 1848,
SUFFRAGE UNIVERSEL. Objections contre le suffrage universel,
SULTAN (*le*). Son titre, p.
SULTAN (*le*). Ordre de la succession au trône, p.
SULTAN (*le*). Attributions et pouvoir du sultan,
SYSTÈME ÉLECTORAL. Voir: *Suffrage* et *Suffrage universel.*
SYSTÈME MERCANTILE. Définition, p.
SYSTÈME MERCANTILE. Exposition de cette théorie, p.
SYSTÈMES PÉNITENTIAIRES, p.
SYSTÈMES PÉNITENTIAIRES, Système d'Auburn,
SYSTÈMES PÉNITENTIAIRES, De Pensylvanie ou dePhiladelphie,
SYSTÈMES PÉNITENTIAIRES, Séparation des détenus par catégories,
SYSTÈMES PÉNITENTIAIRES, Système suisse,
SYSTÈMES PÉNITENTIAIRES, Systèmes allemand et hollandais,
SYSTÈMES PÉNITENTIAIRES, Irlandais,
SYSTÈMES PÉNITENTIAIRES, Français,
SYSTÈME PROTECTEUR. Définition, p,
SYSTÈME PROTECTEUR. Voir: *Douanes; Libre échange.*
SYSTÈME PROTECTEUR. Condamné par la plupart des économistes,
STATISTIQUE. Définition, p.
STATISTIQUE. Elle prouve la sociabilité naturelle de l'homme, p.
STRATAGÈMES. Leur emploi dans la guerre, p.
STYLE DES LOIS. Quel doit-il être? p.
STYLE DES LOIS. Opinion de Bentham,
STYLE DES LOIS. Critique de cette opinion,

T

TÉLÉGRAPHIE ÉLECTRIQUE (*en*), p.
TEMPS MODERNES. Faits politiques, économiques et sociaux, amenés par les tendances nouvelles des temps modernes, p.
TEMPS MODERNES. Publicité, p.
TEMPS MODERNES. Importance donnée aux faits économiques, p.
TEMPS MODERNES. Conséquences de cette importance,
TENIENTES (res) de l'Alcade. Voir: *Communes espagnoles.*
TENTATIVE (la). Définition, p.
TENTATIVE (la). Faits qui la constituent,
TERRE. Toute terre non cultivée et inhabitée est malsaine, p.
TERRE. La terre est assainie par la culture et le travail de l'homme, p.
TERRITOIRE. Définition, p.
TERRITOIRE. Propriété du territoire, p.
THIERS (M.). Son opinion sur la théorie des nationalités, p.
TORIES. Voir: *Partis.*
TRAITÉS AVEC LA . Histoire et question des traités avec la , p.
TRAITÉS D'ALLIANCE. - Leur objet, p.
TRAITÉS D'ALLIANCE. - Devoirs qui résultent de l'alliance,
TRAITÉS DE COMMERCE. Leur objet, p.
TRAITÉS DE NAVIGATION. Leur objet, p.
TRAITÉS DE PAIX. Définition, p.
TRAITÉS DE PAIX. Différence entre le *traité de paix* et la *soumission,* p.
TRAITÉS DE PAIX. Les congrès,
TRAITÉS DE PAIX. Pouvoir de conclure la paix,
TRAITÉS DE PAIX. Etendue de ce pouvoir,
TRAITÉS DE PAIX. Effets des traités de paix,
TRAITÉS DE PAIX. Sens de la, clause de *paix perpétuelle,*
TRAITÉS DE PAIX. Restitutions après la paix,
TRAITÉS DE SUBSIDES. Leur objet, p.
TRAITÉS INTERNATIONAUX. Importance pour les nations du droit de négocier les traités, p.
TRAITÉS INTERNATIONAUX. Définition et objet des traités,
TRAITÉS INTERNATIONAUX. A qui appartient le droit de conclure les traités au nom de la nation?
TRAITÉS INTERNATIONAUX. Conditions de validité des traités,
TRAITÉS INTERNATIONAUX. Leurs effets,
TRAITÉS INTERNATIONAUX. Différentes sortes de traités,
TRAITÉS INTERNATIONAUX. Conventions transitoires et traités proprement dits,
TRAITÉS INTERNATIONAUX. Clause de perpétuité dans les traités,
TRANSFERT. Voir: *Rente.*
TRANSIT. Définition, p.
TRAVAIL. Intervention du gouvernement dans le travail, p.
TRAVAUX PUBLICS. Leur objet, p.
TRÉSORERIE (la). Définition de ce service administratif en , p.
TRÉSORERIE (la). Comment est composé ce service,
TRÉSORERIE (la). Les cinq divisions de la Trésorerie,
TRÉSORERIE (la). Administrations qui dépendent de la Trésorerie,
TRÊVE. Définition, p.
TRÊVE. En quoi elle diffère de l'armistice, p.
TRIBUNAUX ADMINISTRATIFS. Tribunaux généraux, p.
TRIBUNAUX ADMINISTRATIFS. Tribunaux spéciaux, p.
TRIBUNAUX ADMINISTRATIFS. Voir: *Administration contentieuse.*
TRIBUS. Voir: *Suffrage.*
TRIBUS. Voir: *Vie pastorale.*
TRIBUS. La tribu succède à la famille, p.
TUNIS. Divisions de la loi fondamentale du royaume tunisien, p.
TUNIS. Caractère de celte loi politique, p.

. Caractère démocratique des institutions de la , p.
. Caractère des institutions de la , p.
TUTELLE. Justification de cette institution, p.
TUTELLE. Combien le Droit civil français, reconnaît-il de sortes de tutelles?
TUTELLE. Devoirs du tuteur,
U
ULPIEN. Règles-types du *Droit naturel* formulées par ce jurisconsulte, p.
ULPIEN. Voir: *Droit naturel.*
UNIFORMITÉ DANS LES LOIS. Est devenue, au XIX^{e} siècle, un axiome politique, p.
UNIFORMITÉ DANS LES LOIS. Ses résultats, p.
UNION SCANDINAVE Définition, historique et exposition de ce système politique, p.
UNION AMÉRICAINE. Voir: États-Unis.
UNITÉ DU GENRE HUMAIN. Cette grande idée tend de plus en plus, de nos jours, à entrer dans le domaine des faits, p.
UNITÉ GERMANIQUE. Définition et exposition de ce système politique, p.
UNITÉ NATIONALE. Ce qui constitue l'unité *nationale,* p.
UNITÉ NATIONALE. Voir: *Nation; Nationalité.*
USAGE (*le droit d'*), p.
USUFRUIT (L'), p.
UTILITÉ. Définition, p.
UTILITÉ. Utilité *directe* et *indirecte,* p.
UTILITÉ. Voir: *Demande.*
UTILITÉ. Est un élément de la valeur,
UTILITÉ. Différence entre les points de vue des producteurs et des consommateurs sur l'utilité,
V
VACOUFS. Définition, p.
VACOUFS. *Vacoufs légaux,* p.
VACOUFS. *Vacoufs coutumiers,*
VALEUR. Définition, p.
VALEUR. Éléments de la valeur, p.
VALEUR. Différence entre les points de vue des producteurs et des consommateurs sur la valeur,
VALEUR. Règles générales relatives à la valeur,
VALEUR. Comment se mesure la valeur,
VALEURS ACTUELLES DU COMMERCE. Définition, p.
VALEURS OFFICIELLES DU COMMERCE. Définition, p.
VERGHI (*le).* Voir: *Finances de la* Turquie.
VESTRY. Voir: *Paroisse anglaise.*
VIE EN SOCIÉTÉ. Est-elle pour l'homme un état de choix? p.
VIE EN SOCIÉTÉ. Est pour l'être humain un devoir, p.
VIE PASTORALE. Seconde phase de l'existence sociale, p.
VOIES DE COMMUNICATION EN , p.
VOIRIE. Définition, p.
VOIRIE. Grande voirie,
VOIRIE. Petite voirie,
VOIES DE COMMUNICATION. Immenses développements qui leur sont donnés dans les pays civilisés, p.
VOIES DE COMMUNICATION. Convient-il qu'elles soient exploitées par l'État, ou par des compagnies d'intéressés?
VOLKSTHING. Voir: *Rigsraad.*
VOLTAIRE. Son opinion sur l'origine des sociétés humaines, p.
W
WIGHS. Voir: *Partis.*
Z
ZOLLVEREIN. Définition, p.
ZOLLVEREIN. allemande,
ZOLLVEREIN. Etendue actuelle de cette union douanière