



Acerca de este libro

Esta es una copia digital de un libro que, durante generaciones, se ha conservado en las estanterías de una biblioteca, hasta que Google ha decidido escanearlo como parte de un proyecto que pretende que sea posible descubrir en línea libros de todo el mundo.

Ha sobrevivido tantos años como para que los derechos de autor hayan expirado y el libro pase a ser de dominio público. El que un libro sea de dominio público significa que nunca ha estado protegido por derechos de autor, o bien que el período legal de estos derechos ya ha expirado. Es posible que una misma obra sea de dominio público en unos países y, sin embargo, no lo sea en otros. Los libros de dominio público son nuestras puertas hacia el pasado, suponen un patrimonio histórico, cultural y de conocimientos que, a menudo, resulta difícil de descubrir.

Todas las anotaciones, marcas y otras señales en los márgenes que estén presentes en el volumen original aparecerán también en este archivo como testimonio del largo viaje que el libro ha recorrido desde el editor hasta la biblioteca y, finalmente, hasta usted.

Normas de uso

Google se enorgullece de poder colaborar con distintas bibliotecas para digitalizar los materiales de dominio público a fin de hacerlos accesibles a todo el mundo. Los libros de dominio público son patrimonio de todos, nosotros somos sus humildes guardianes. No obstante, se trata de un trabajo caro. Por este motivo, y para poder ofrecer este recurso, hemos tomado medidas para evitar que se produzca un abuso por parte de terceros con fines comerciales, y hemos incluido restricciones técnicas sobre las solicitudes automatizadas.

Asimismo, le pedimos que:

- + *Haga un uso exclusivamente no comercial de estos archivos* Hemos diseñado la Búsqueda de libros de Google para el uso de particulares; como tal, le pedimos que utilice estos archivos con fines personales, y no comerciales.
- + *No envíe solicitudes automatizadas* Por favor, no envíe solicitudes automatizadas de ningún tipo al sistema de Google. Si está llevando a cabo una investigación sobre traducción automática, reconocimiento óptico de caracteres u otros campos para los que resulte útil disfrutar de acceso a una gran cantidad de texto, por favor, envíenos un mensaje. Fomentamos el uso de materiales de dominio público con estos propósitos y seguro que podremos ayudarle.
- + *Conserve la atribución* La filigrana de Google que verá en todos los archivos es fundamental para informar a los usuarios sobre este proyecto y ayudarles a encontrar materiales adicionales en la Búsqueda de libros de Google. Por favor, no la elimine.
- + *Manténgase siempre dentro de la legalidad* Sea cual sea el uso que haga de estos materiales, recuerde que es responsable de asegurarse de que todo lo que hace es legal. No dé por sentado que, por el hecho de que una obra se considere de dominio público para los usuarios de los Estados Unidos, lo será también para los usuarios de otros países. La legislación sobre derechos de autor varía de un país a otro, y no podemos facilitar información sobre si está permitido un uso específico de algún libro. Por favor, no suponga que la aparición de un libro en nuestro programa significa que se puede utilizar de igual manera en todo el mundo. La responsabilidad ante la infracción de los derechos de autor puede ser muy grave.

Acerca de la Búsqueda de libros de Google

El objetivo de Google consiste en organizar información procedente de todo el mundo y hacerla accesible y útil de forma universal. El programa de Búsqueda de libros de Google ayuda a los lectores a descubrir los libros de todo el mundo a la vez que ayuda a autores y editores a llegar a nuevas audiencias. Podrá realizar búsquedas en el texto completo de este libro en la web, en la página <http://books.google.com>



A propos de ce livre

Ceci est une copie numérique d'un ouvrage conservé depuis des générations dans les rayonnages d'une bibliothèque avant d'être numérisé avec précaution par Google dans le cadre d'un projet visant à permettre aux internautes de découvrir l'ensemble du patrimoine littéraire mondial en ligne.

Ce livre étant relativement ancien, il n'est plus protégé par la loi sur les droits d'auteur et appartient à présent au domaine public. L'expression "appartenir au domaine public" signifie que le livre en question n'a jamais été soumis aux droits d'auteur ou que ses droits légaux sont arrivés à expiration. Les conditions requises pour qu'un livre tombe dans le domaine public peuvent varier d'un pays à l'autre. Les livres libres de droit sont autant de liens avec le passé. Ils sont les témoins de la richesse de notre histoire, de notre patrimoine culturel et de la connaissance humaine et sont trop souvent difficilement accessibles au public.

Les notes de bas de page et autres annotations en marge du texte présentes dans le volume original sont reprises dans ce fichier, comme un souvenir du long chemin parcouru par l'ouvrage depuis la maison d'édition en passant par la bibliothèque pour finalement se retrouver entre vos mains.

Consignes d'utilisation

Google est fier de travailler en partenariat avec des bibliothèques à la numérisation des ouvrages appartenant au domaine public et de les rendre ainsi accessibles à tous. Ces livres sont en effet la propriété de tous et de toutes et nous sommes tout simplement les gardiens de ce patrimoine. Il s'agit toutefois d'un projet coûteux. Par conséquent et en vue de poursuivre la diffusion de ces ressources inépuisables, nous avons pris les dispositions nécessaires afin de prévenir les éventuels abus auxquels pourraient se livrer des sites marchands tiers, notamment en instaurant des contraintes techniques relatives aux requêtes automatisées.

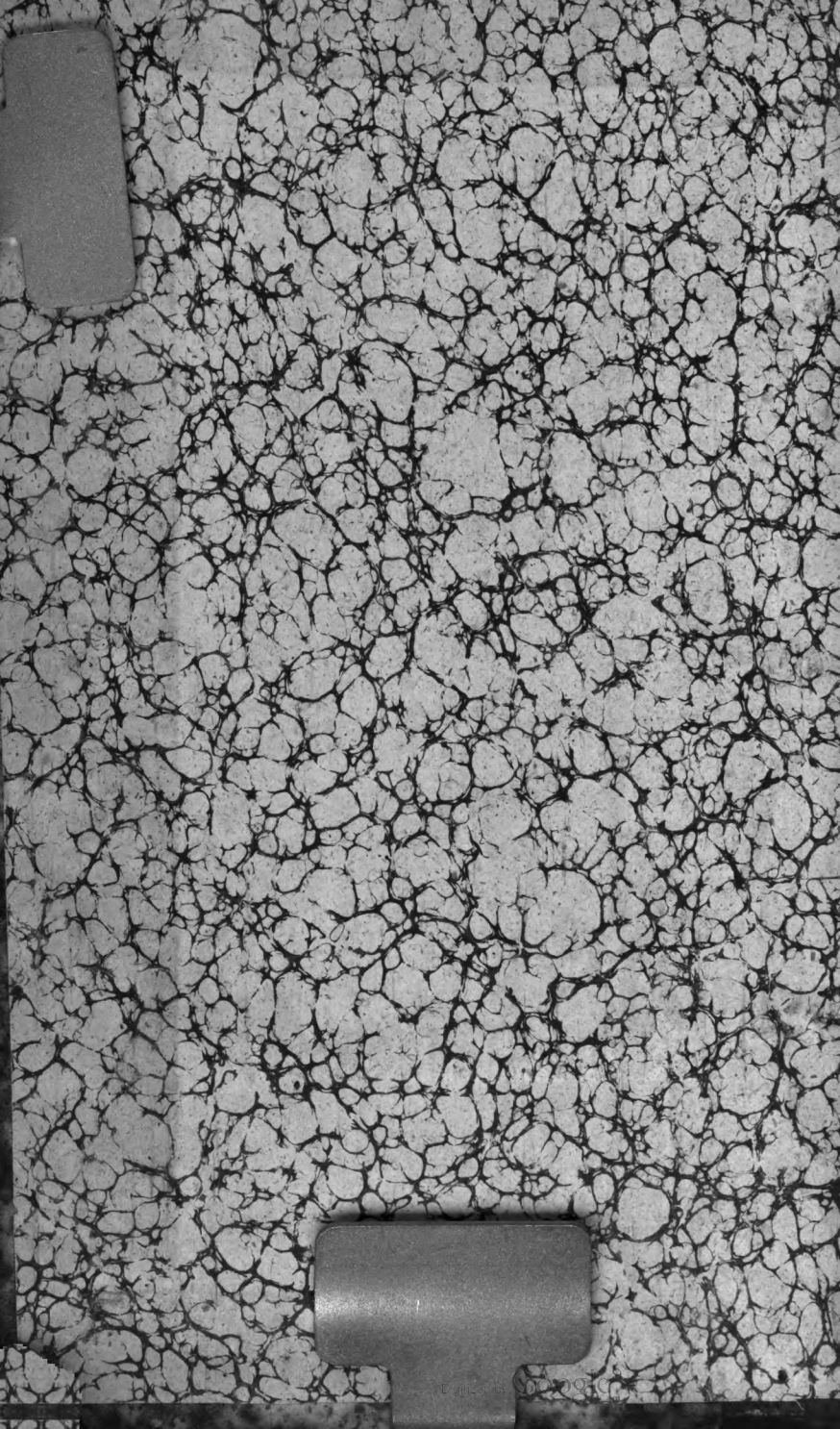
Nous vous demandons également de:

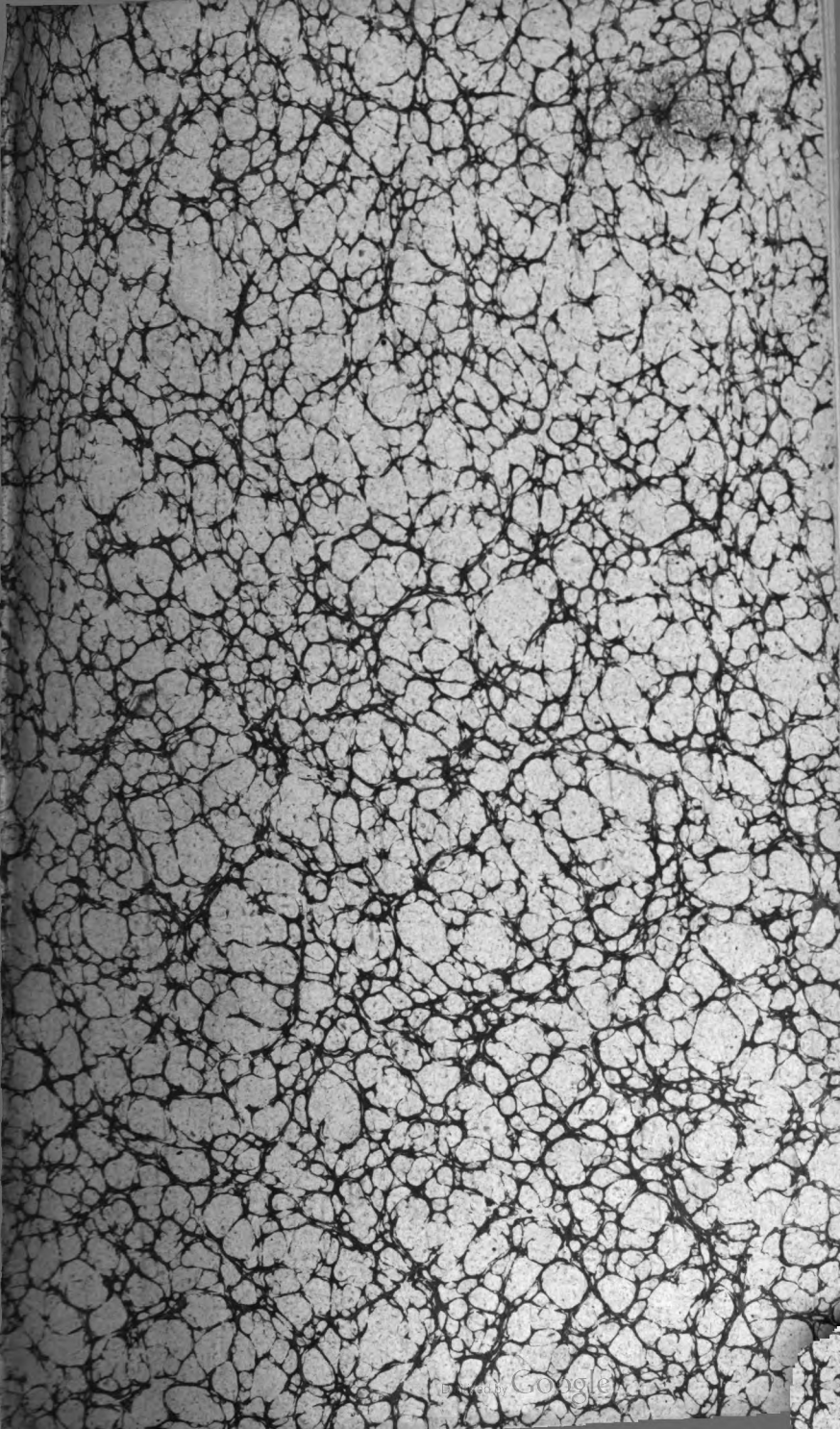
- + *Ne pas utiliser les fichiers à des fins commerciales* Nous avons conçu le programme Google Recherche de Livres à l'usage des particuliers. Nous vous demandons donc d'utiliser uniquement ces fichiers à des fins personnelles. Ils ne sauraient en effet être employés dans un quelconque but commercial.
- + *Ne pas procéder à des requêtes automatisées* N'envoyez aucune requête automatisée quelle qu'elle soit au système Google. Si vous effectuez des recherches concernant les logiciels de traduction, la reconnaissance optique de caractères ou tout autre domaine nécessitant de disposer d'importantes quantités de texte, n'hésitez pas à nous contacter. Nous encourageons pour la réalisation de ce type de travaux l'utilisation des ouvrages et documents appartenant au domaine public et serions heureux de vous être utile.
- + *Ne pas supprimer l'attribution* Le filigrane Google contenu dans chaque fichier est indispensable pour informer les internautes de notre projet et leur permettre d'accéder à davantage de documents par l'intermédiaire du Programme Google Recherche de Livres. Ne le supprimez en aucun cas.
- + *Rester dans la légalité* Quelle que soit l'utilisation que vous comptez faire des fichiers, n'oubliez pas qu'il est de votre responsabilité de veiller à respecter la loi. Si un ouvrage appartient au domaine public américain, n'en déduisez pas pour autant qu'il en va de même dans les autres pays. La durée légale des droits d'auteur d'un livre varie d'un pays à l'autre. Nous ne sommes donc pas en mesure de répertorier les ouvrages dont l'utilisation est autorisée et ceux dont elle ne l'est pas. Ne croyez pas que le simple fait d'afficher un livre sur Google Recherche de Livres signifie que celui-ci peut être utilisé de quelque façon que ce soit dans le monde entier. La condamnation à laquelle vous vous exposeriez en cas de violation des droits d'auteur peut être sévère.

À propos du service Google Recherche de Livres

En favorisant la recherche et l'accès à un nombre croissant de livres disponibles dans de nombreuses langues, dont le français, Google souhaite contribuer à promouvoir la diversité culturelle grâce à Google Recherche de Livres. En effet, le Programme Google Recherche de Livres permet aux internautes de découvrir le patrimoine littéraire mondial, tout en aidant les auteurs et les éditeurs à élargir leur public. Vous pouvez effectuer des recherches en ligne dans le texte intégral de cet ouvrage à l'adresse <http://books.google.com>







17-5-7

INSTITUTIONS
DU
DROIT DE LA NATURE
ET DES GENS



FACULTAD DE DERECHO
Biblioteca



Excluido de préstamo
Et Consulta en Sala

UNIVERSIDAD CENTRAL
MUSEO-LABORATORIO
DE LA FACULTAD DE DERECHO
Vol. 382 4^o Obra 1651 (1651)
Folios 27 Suba 1
Clasificación 340.12:341

Ra 22g

50.235

INSTITUTIONS

DE

DE L'IMPRIMERIE DE CRAPELET

RUE DE VAUGIRARD, 9

ET DES GENS



FACULTAD DE DERECHO

Biblioteca

Ej. Consulta en Sala
Excluido de préstamo
(201)

50.235 (1021)

BIBLIOTECA UCM



5306860574

J. (FA)
50.235

INSTITUTIONS

DU

DROIT DE LA NATURE

ET DES GENS

PAR

GERARD DE RAYNEVAL



NOUVELLE ÉDITION
publiée en 1832



TOME PREMIER



PARIS

AUGUSTE DURAND, LIBRAIRE

5, RUE DES GRÈS

1851

INSTITUTIONS

DE

BIEN DE LA NATURE

ET DES CRIS

DE

PAR M. DE LAUNAY

DE

PAR M. DE LAUNAY

DE LAUNAY

DE LAUNAY

DE LAUNAY

DE LAUNAY

PARIS

DE LAUNAY

X-53-200744-0

DE LAUNAY

AVIS DE L'ÉDITEUR.

L'ouvrage dont nous publions la troisième édition, a paru pour la première fois en 1803. L'auteur que la révolution avait prématurément écarté des affaires, voulant encore être utile à sa patrie, lors même qu'elle oubliait ses services, a déposé dans ses *Institutions du Droit de la nature et des gens*, le fruit de sa longue expérience. Jusqu'à sa mort, il n'a cessé de retoucher cet ouvrage, et de chercher à le perfectionner.

C'est sur un exemplaire chargé de corrections de sa main, et qui offre plusieurs changemens et de nombreuses additions, qu'est faite l'édition que nous présentons au public.

Les changemens les plus importans sont au livre 1^{er} qui traite de l'origine et de

a

l'organisation des sociétés politiques. Le chapitre de la propriété a été refait à peu près en entier et transporté à sa véritable place, avant l'examen des diverses formes de gouvernement. Une transposition du même genre a eu lieu au livre II, où le chapitre de la *garantie* suit immédiatement ceux qui traitent des alliances et des obligations qu'elles imposent. Le chapitre qui parle de la *mer* ou du droit maritime, a été l'objet d'un soin particulier ; on y trouve le germe d'un traité spécial sur cette vaste et difficile matière, que l'auteur publia en 1811. Mais la partie la plus importante du livre, ou, pour mieux dire, celle qui, parmi tous les ouvrages du même genre, lui assigne une place à part, est l'appendice où sont tracées les règles pratiques de la politique, et expliquées les fonctions et les prérogatives des agens qui entretiennent les relations entre les états.

On pourra remarquer qu'il a beaucoup gagné par les corrections que l'auteur y a faites, et principalement par les notes qu'il a ajoutées à celles que contenaient les

premières éditions. Nous recommandons particulièrement à l'attention du lecteur celle qui contient l'exposé rapide, mais complet, du système politique que suivait la France au moment où elle éprouva les premiers symptômes de la grande tempête sociale, qui, en commençant par elle, a changé la face du monde.

La table des chapitres qui terminait l'ouvrage, nous a paru insuffisante; nous avons pensé qu'une table des matières détaillée et par ordre alphabétique, devait être annexée à un livre destiné à servir en quelque sorte de manuel à toutes les personnes qui étudient la politique et la diplomatie. Ce travail est la seule chose qui ne soit pas de l'auteur; mais il eût sans doute jugé comme nous qu'un pareil moyen de faciliter les recherches était le complément indispensable de son ouvrage.

Nous avons, en outre, cru devoir placer à la tête du premier volume une notice biographique sur M. Gérard de Rayneval; elle nous a semblé nécessaire moins pour

a.

rectifier les erreurs que contiennent à son sujet plusieurs dictionnaires historiques, que pour faire connaître ses titres à la confiance de ceux qui le prendront pour guide.

NOTICE BIOGRAPHIQUE

SUR M. DE RAYNEVAL.

Gérard de Rayneval (Joseph-Mathias) naquit, le 24 février 1736, à Masvieux, en haute Alsace, où son père exerçait un emploi dans la magistrature. Il commença ses études à Fribourg, en Brisgau, dont l'université jouissait d'une certaine considération. Il les acheva à Strasbourg : à cette époque, presque toute la jeunesse qui se destinait aux affaires publiques, venait de toutes les parties de l'Europe, s'y préparer, sous la direction de maîtres habiles.

M. de Rayneval hésitait sur le choix d'un état, lorsque son frère aîné, M. Gérard, qui depuis fut le premier envoyé accrédité par la France auprès des États-Unis d'Amérique, et qui, alors, était secrétaire de la légation près de la cour palatine, fixa ses incertitudes en le faisant attacher à la même mission comme secrétaire interprète. Il remplissait ces fonctions, lorsque sur la demande du duc de Choiseul, qui était informé de la connaissance approfondie qu'il avait du droit public de l'Allemagne, il composa un ouvrage où il réussit à traiter cette matière (1) avec une clarté à laquelle aucun publiciste allemand n'avait atteint. Cet ouvrage parut à Leipsick, en 1766, pendant que l'auteur occupait, à Dresde, le poste de secrétaire de légation.

(1) Institution du droit public d'Allemagne.

De Dresde il fut appelé à Ratisbonne, où, après avoir servi quelque temps sous les ordres du saint empereur des *Origines* (Dubuat), il resta en qualité de chargé d'affaires jusqu'au moment qu'il fut désigné pour être envoyé en Pologne. Déjà se manifestaient les troubles qui ont amené le démembrement de ce malheureux pays.

La France n'ayant point reconnu comme valable l'élection de Stanislas Poniatowski, n'entretenait encore aucun ministre public auprès de ce prince. Ce fut à Dantzick, alors république sous la protection de la Pologne, que M. de Rayneval fut placé, réunissant le double caractère de résident et de consul. Son travail fut immense pendant cette mission, qui dura plus de cinq années. Il était le centre de la correspondance du cabinet français avec Constantinople, Vienne, Berlin et St-Petersbourg, dans cette époque agitée où les Turcs et les Russes se faisaient la guerre la plus acharnée, et où la Pologne était déchirée par la guerre civile. Ce n'était pas avec le ministre et les ambassadeurs seulement que M. de Rayneval avait à entretenir des rapports assidus ; ces rapports s'étendaient aux chefs des différens partis qui divisaient la Pologne ainsi qu'aux nombreux agens militaires et politiques que la France avait envoyés dans ce pays pour tâcher de sauver son indépendance.

C'est dans cette volumineuse correspondance que se trouvent les véritables matériaux de la première partie de l'histoire de la chute de la Pologne ; cependant, elle ne paraît pas avoir été consultée par les historiens des événemens qui ont amené cette catastrophe. Elle peut servir à rectifier les récits brillans, mais peu exacts de Rhulière. Long-temps après, lorsque son ouvrage parut, M. de Rayneval crut devoir, dans

l'intérêt de la vérité, relever les principales erreurs de cet écrivain par des notes critiques, qui furent publiées dans un journal littéraire.

Pendant sa mission à Dantzick, M. de Rayneval eut occasion de rendre à son pays un service d'un autre genre. C'était en 1768 et 1769 ; la France éprouvait une disette générale. Il fit, de son propre mouvement, des achats de blé très considérables, et s'empessa de le faire passer en France; il opéra par là un soulagement qui eût été trop tardif, s'il eût attendu les ordres du gouvernement.

En 1774, peu de temps avant la mort de Louis XV, l'abbé de la Ville, l'un des deux premiers commis des affaires étrangères, ayant reçu le titre plutôt honorifique que réel de directeur de ce département, M. de Rayneval fut appelé à le remplacer. Il devint ainsi le collègue de M. Gérard, son frère, dont nous avons déjà parlé, et qui, appelé à Versailles, de Vienne, où il était chargé d'affaires, par M. de Choiseul, avait constamment possédé la confiance de cet habile ministre.

Les deux frères se séparèrent de nouveau en 1778, après avoir pris ensemble la part la plus active aux négociations dont le résultat fut l'alliance et le traité de commerce qui assurèrent l'émancipation des États-Unis. Ces deux actes furent signés, au nom de la France, par M. Gérard. M. de Vergennes était alors à la tête du département des affaires étrangères. Il crut ne pouvoir mieux faire, dans l'intérêt du nouvel État dont la France reconnaissait, la première, l'existence politique, que d'accréditer auprès de lui le négociateur qui l'avait déjà si bien servi, et qui connaissait à fond le système et les intentions du gouvernement français.

M. de Rayneval, resté auprès du ministre, devint plus que son collaborateur; il fut son ami, et conserva toute sa vie, avec la reconnaissance la plus vraie, le souvenir de l'invariable amitié de ce ministre honnête homme, et qui, mieux qu'aucun de ses prédécesseurs, connut les vrais intérêts de la France, et en fit la base de sa politique.

Il faut parcourir les archives des affaires étrangères, depuis l'époque dont nous parlons jusqu'aux premières années de la révolution, pour se faire une idée de tout le travail que peut faire un homme qui joint à l'habitude des affaires une connaissance complète des matières qu'il doit traiter. Toutes les minutes de la correspondance avec les principales cours, jusque sur les plus petites affaires, sont de la main de M. Rayneval, et, ce qui prouve son extrême facilité, ne portent presque aucune rature.

Mais ce ne furent pas là ses seuls services, ni les plus importants. Au mois de septembre 1782, au moment où la France devait le plus désirer la paix, et où la défaite de M. de Grasse, relevant les espérances de l'Angleterre, faisait craindre la prolongation de la guerre, M. de Rayneval fut envoyé secrètement à Londres, pour sonder les dispositions du cabinet britannique. Il reconnut dans les conférences qu'il eut avec lord Shelburne, depuis lord Lansdown, que l'on pouvait regarder l'indépendance des Etats-Unis comme acquise, que la France parviendrait à obtenir satisfaction sur plusieurs points importants, mais que de sérieuses difficultés naîtraient au sujet des prétentions de l'Espagne. Il revint à Versailles rendre compte de sa mission. On résolut d'entamer une négociation formelle; il fut à cet effet renvoyé à Londres, et les affaires semblaient prendre une tournure favorable, lorsque les

intrigues qui poussaient la France à la guerre, et qui étaient secondées par les manœuvres de l'opposition en Angleterre, faillirent tout compromettre. M. de Rayneval prit le parti de se rendre avec la plus grande célérité à Versailles; il eut une conférence de deux heures avec le roi et le ministre, et repartit immédiatement après pour Londres. Les assurances formelles qu'il put donner des intentions du cabinet français opérèrent l'effet qu'il en avait espéré. Les négociations reprirent leur cours avec plus d'activité. Il obtint des ministres anglais tout ce qu'il s'était proposé, même la restitution de Gibraltar; mais à peine leur avait-il arraché cette promesse qu'ils s'en repentirent. Ils se crurent perdus s'ils sacrifiaient une possession à laquelle le peuple anglais attache un prix que son importance réelle ne justifie pas. M. de Rayneval était trop habile pour ne pas profiter de la concession qu'il avait obtenue. Le ministère anglais sentit qu'il fallait offrir une compensation; il en proposa plusieurs que M. de Rayneval rejeta, soit parce qu'il les jugeait insuffisantes pour satisfaire l'Espagne, soit parce qu'il pouvait en résulter quelque préjudice pour la France. Enfin les deux Florides que la cour de Madrid avait perdues par le traité de 1763, furent offertes et acceptées; mais il fallait l'assentiment de Charles III, et l'on craignait de ne pouvoir l'obtenir tant ce prince mettait d'insistance à recouvrer Gibraltar. Le comte d'Aranda, son ambassadeur à Paris, prit sur lui de donner cet assentiment sans le consulter et par-là assura le rétablissement de la paix. M. de Rayneval cite ce trait, en lui donnant les éloges qu'il mérite, dans les notes de ses *Institutions du Droit des Gens*.

Aussitôt que les préliminaires eurent été signés à Versailles, M. de Rayneval fut accrédité comme ministre

plénipotentiaire auprès de Georges III. Ce prince, dans la première audience qu'il lui accorda, le félicita de l'impulsion qu'il avait se donner aux négociations, et lui dit formellement que sans son apparition à Versailles à l'époque la plus critique, la guerre aurait continué encore long-temps.

Cette importante et honorable mission terminée, M. de Rayneval reprit le cours de ses travaux habituels; mais il ne tarda pas à être chargé d'un travail extraordinaire que l'on put regarder comme le complément de l'œuvre de la pacification. Nous voulons parler du traité de commerce de 1786.

Le traité qui avait rétabli la paix contenait, parmi ses stipulations, qu'il serait fait de nouveaux arrangements de commerce sur le fondement de la réciprocité et des conventions mutuelles. Ce n'était point, ainsi qu'on l'a si souvent répété à tort, une condition imposée à la France par l'Angleterre, comme compensation des pertes que la guerre lui avait fait éprouver; c'était le gouvernement français, au contraire, qui avait jugé que l'époque était venue de modifier le système prohibitif, que la non exécution de la partie commerciale du traité d'Utrecht avait établi entre la France et l'Angleterre. Il était péniblement affecté de voir la France, pays à la fois agricole et manufacturier, ne retirer presque aucun avantage de cette double qualité, qui semblait devoir lui être si profitable. Notre industrie ne pouvait lutter, malgré les prohibitions, contre celle de l'Angleterre, dans l'état d'infériorité où elle était. La contrebande défiait tous les efforts du gouvernement, et, en même temps, les produits de notre sol étaient tous repoussés des marchés de l'Angleterre, par des droits exorbitans. On sentait vivement la nécessité

de porter remède à un état de choses aussi préjudiciable. En partant de ce fait incontestable que nous pouvions, à force de soins et de persévérance, rivaliser avec l'Angleterre, quant aux produits manufacturés, tandis qu'aucune concurrence ne pouvait exister de sa part relativement aux produits de notre sol, on chercha à établir sur cette double base nos rapports commerciaux avec la Grande-Bretagne. Ce fut M. Eden, depuis lord Auckland, qui fut chargé de la négociation au nom de l'Angleterre. Jamais acte de cette nature ne fut fait avec plus de soins, de recherches et de précautions. Dans chacun des deux pays, on consulta tout ce qu'il y avait d'hommes éclairés parmi les commerçans, les manufacturiers et ce qu'on appelait alors les économistes. Le tarif qui fut établi en France, par suite du traité, paraissait devoir atteindre le but qu'on se proposait; donner à nos fabriques la protection nécessaire pour prévenir leur anéantissement, et en même temps les forcer par la concurrence à de continuel progrès. Le gouvernement français ne borna pas là sa sollicitude en leur faveur; il chercha à hâter le perfectionnement de l'industrie en lui prodiguant les encouragemens et en attirant en France, des pays étrangers et notamment de l'Angleterre, des artistes habiles et des ouvriers expérimentés. Ses espérances ne se réalisèrent pas toutes; ses efforts furent souvent infructueux; des mesures fausses et contraires à l'esprit du traité furent prises par les ministres qui, peu de temps après sa conclusion, succédèrent à ceux dont il avait été l'ouvrage. Et, pourtant, malgré tant de contre-temps et d'obstacles, malgré l'opposition que les principes nouveaux sur lesquels il était fondé éprouvèrent dans une grande partie de la France, et quoiqu'il n'ait pas duré la moitié du

temps qu'on avait jugé nécessaire pour que tous ses résultats pussent être connus et appréciés, il n'en a pas moins eu pour effet de donner à l'industrie française cette première impulsion qui l'a retirée de l'état d'infériorité et d'engourdissement où elle était retombée, après la période de prospérité et d'éclat qu'elle avait due à Colbert.

Le traité de commerce venait d'être signé, quand M. de Rayneval reçut une mission très délicate, dans laquelle il montra son habileté accoutumée, mais dont le succès, après avoir paru assuré, fut ensuite traversé par des circonstances imprévues; nous voulons parler de l'accommodement qu'il fut chargé de ménager, en Hollande, entre le stathouder et le parti qui lui était opposé. Tout semblait concilié par les soins du négociateur français et du comte de Goertz, ministre de Prusse, lorsque le stathouder, poussé par des intrigues, fit une déclaration si intempestive et pleine de prétentions si inadmissibles, que tout espoir de conciliation s'évanouit à l'instant même. Les principaux détails de cette affaire, qui, plus tard, eut des conséquences si fâcheuses pour la considération de la France, ont été exposés par M. de Rayneval lui-même, dans les notes de son ouvrage déjà cité sur le *Droit des gens*.

A peine était-il de retour en France, que M. de Vergerennes fut enlevé à son pays, dans le moment où ses services lui étaient le plus nécessaires. M. de Montmorin, alors ambassadeur en Espagne, lui succéda. Il accorda comme son prédécesseur, sa confiance entière à M. de Rayneval; mais les temps étaient changés. Une agitation sourde, un malaise général, étaient à la France la force nécessaire pour maintenir avec fermeté le système poli-

tique si favorable à son influence et à ses intérêts qu'elle avait dû à la droiture de Louis XVI et à la sagesse du comte de Vergennes.

M. de Rayneval continua ses travaux dans l'intérieur du département des affaires étrangères, pendant les trois premières années de la révolution ; mais en 1792, lorsque se préparait la guerre qui, pendant tant d'années a ravagé l'Europe, un changement complet dans les bureaux des affaires étrangères, parut avantageux au parti dont le maintien de la paix contrariait les desseins. Ce fut à l'avènement de Dumouriez au ministère, que M. de Rayneval fut éloigné d'un poste qu'il avait rempli avec tant de distinction. Il avait, quelque temps auparavant, reçu la promesse d'une ambassade pour le cas où il quitterait le service intérieur des affaires étrangères ; mais avec les sentimens et les principes des hommes qui s'étaient emparés du pouvoir, il était impossible que cette promesse fût réalisée. M. de Rayneval rentra dans la vie privée ; à une époque où les services rendus à la patrie étaient un crime, il ne pouvait chercher qu'à se faire oublier. Il se retira à la campagne ; s'y consacra entièrement à l'éducation de ses enfans, et ne reparut à Paris que pour quelque temps, à l'instant où la première coalition venait de se dissoudre et où les traités de Bâle se négociaient. Il fut alors consulté sur les moyens de rétablir et d'affermir la paix générale ; et sur le nouveau système politique qui pouvait convenir à la France ; mais tous ses travaux devinrent inutiles par la tournure que prirent les affaires. La France, en proie aux partis, se livra plus que jamais à la passion des armes, et le rétablissement de relations amicales entre la république et la plupart des autres

puissances parut long-temps un problème insoluble.

M. de Rayneval profita de ses loisirs pour préparer les matériaux de l'ouvrage *sur le Droit de la nature et des gens*, qui a mis le sceau à sa réputation. Il le publia à l'époque où les congrès de Lunéville et d'Amiens venaient de rendre à la France une paix qu'elle devait croire durable. L'ambition du guerrier qui présidait à ses destinées l'entraîna dans de nouvelles luttes ; et les questions de droit maritime prirent un grand intérêt, lorsque la France et l'Angleterre ne pouvant se combattre directement, cherchaient à se nuire en attaquant les neutres. C'est alors que M. de Rayneval publia sous le titre de *la Liberté des mers* un traité complet sur les droits des neutres et des belligérans. Il y juge avec impartialité les prétentions de toutes les puissances, et l'on sent, en lisant cet ouvrage, que le désir de voir prédominer la vérité et la justice a seul pu le lui dicter.

Ce fut pendant qu'il écrivait ce dernier ouvrage que sa tranquillité fut, momentanément, troublée par un incident assez remarquable. Le dernier Margrave de Bade, fait Grand Duc par l'Empereur Napoléon, voulait changer la constitution de ses états, et la mettre plus en harmonie avec la civilisation moderne. Il eut recours aux lumières de M. de Rayneval. Celui-ci rédigea un projet qu'il fut invité à apporter lui-même à Carlsruhe.

Mais ce plan de réforme était lié, à son insu, à d'autres changemens qui blessaient des intérêts personnels que le Prince héréditaire soutenait. Au moment où le Grand Duc recevait M. de Rayneval, il survint brusquement, et après une scène courte, mais vive, dans laquelle il n'épargna pas les reproches à son grand

père, il arracha, à ce vieillard respectable, la promesse de renoncer aux changemens dont il s'occupait. M. de Rayneval n'en fut pas moins traité, pendant le peu de jours qu'il resta à Carlsruhe, avec tous les égards qu'il méritait; mais à son retour en France, il fut arrêté et conduit à Vincennes, comme prisonnier d'état. Il y subit plusieurs interrogatoires, et malgré une déclaration que fit en sa faveur la cour de Bade, sa détention se prolongea jusqu'au moment où l'Empereur qui s'était, sur ces entrefaites, rendu à Bayonne, fut de retour. M. de Rayneval ne put être informé de la véritable cause de sa détention; cependant on peut l'attribuer avec toute vraisemblance à un mouvement de dépit du Prince héréditaire, et plus encore peut-être à cette jalousie du pouvoir qui dominait Napoléon, et devait lui faire voir avec ombrage aussi bien l'acte d'indépendance qu'avait tenté le Grand Duc, que la part qu'un de ses sujets y avait prise sans son ordre.

M. de Rayneval s'occupa, dans ses dernières années, d'un ouvrage qui aurait pu avoir un grand intérêt; c'était un commentaire des discours de Machiavel sur la première décade de Tite-Live. Il y jugeait les événemens récents d'après la doctrine de ce grand politique. Malheureusement il n'a pas pu mettre la dernière main à ce travail qui est resté trop imparfait pour pouvoir être mis sous les yeux du public.

C'est à Paris, le 31 décembre 1812, qu'il termina son honorable et laborieuse carrière. Nous n'avons parlé que de sa vie publique; mais nous pouvons ajouter ici, sans crainte d'être démenti par aucun de ceux qui l'ont connu, qu'aux talens et aux vertus d'un homme d'état, il joignait les qualités sans lesquelles on n'obtient pas au même degré que lui, l'estime de tous, l'amitié des

hommes les plus distingués, le respect et l'affection de sa famille.

Il avait contracté, en 1774, une union qui, trop tôt rompue, laissa dans son cœur d'ineffaçables regrets. Il eut de ce mariage deux filles et un fils qui a suivi la carrière de son père.

Nous ne croyons pas devoir négliger de dire que M. de Rayneval avait été nommé secrétaire du conseil d'état en 1778, conseiller d'état en 1783, à son retour d'Angleterre; et qu'en 1804, il avait été élu correspondant de la classe d'histoire de l'Institut.

PRÉFACE.

L'ouvrage que je hasarde de publier n'est ni un système nouveau, ni un traité complet du droit de la nature et des gens : mon intention, en l'écrivant, a seulement été de donner une espèce de rudiment aux personnes qui veulent se livrer à l'étude de cette importante et vaste science : elles pourront compléter leur instruction par la lecture et la méditation des GROTIUS, des PUFFENDORF, des VATTEL, des BURLAMAQUI, des MONTESQUIEU, et d'un immense nombre d'ouvrages qui existent sur cette matière : les auteurs allemands, surtout, les mettront à même d'acquérir à cet égard une érudition inépuisable.

Mon premier livre n'appartient pas essentiellement au droit des gens dans son acception vulgaire ; mais j'ai pensé qu'avant de déterminer les rapports, les droits, les obli-

gations, les intérêts de nation à nation, il était nécessaire d'indiquer ce que l'homme est présumé avoir été dans son état originel; ce qu'il est dans l'état de civilisation; quels sont ses devoirs, ses droits, ses avantages comme membre d'une société politique; quelles sont les différentes organisations de ces sociétés, etc. : en effet, le droit des gens ne présente en quelque sorte que des corollaires du droit naturel, ou, pour mieux dire, de la raison naturelle qui doit servir de base à l'ordre social.

Mais je ne me suis point fait illusion sur la difficulté de cette tâche; je ne me suis point dissimulé qu'elle avait pour objet une matière épuisée, surtout en France, depuis une douzaine d'années : toutefois, en envisageant la variation perpétuelle des opinions sur les principes que l'on devait adopter, l'abus qu'on en a fait, les erreurs qu'on y a successivement substituées, les fautes qu'elles ont fait commettre, les dangers auxquels elles ont exposé et la France et l'Europe; j'ai pensé qu'il était enfin permis de se relever de dessous les dé-

combres de cette philanthropie destructive, qui a confondu, bouleversé toutes les idées, qui a déchainé toutes les passions pour détruire l'ordre social jusque dans ses fondemens : j'ai pensé qu'on pouvait de nouveau parler de mœurs, de morale, de religion, d'honneur, de justice, d'humanité, des devoirs des peuples autant que de leurs droits; j'ai présumé, enfin, qu'il était permis de croire et de dire que la liberté ne consiste pas plus dans l'état imaginaire de pure nature et dans l'anarchie, que dans le pouvoir arbitraire; qu'on ne la trouve que dans l'état social bien organisé, dans l'obéissance à une loi commune et à une autorité tutélaire; que si cette autorité a des devoirs sacrés à remplir, il ne lui importe pas moins de maintenir la dignité et les prérogatives, sans lesquelles la société ne pourrait subsister.

Quant aux deux autres livres, ils constituent ce qu'on nomme proprement le droit des gens : j'ai puisé les principes que j'y établis dans leur source originale, c'est-à-dire dans la raison naturelle, ou ce qu'on appelle,

quoique improprement, le droit naturel, qui est la règle de toutes les actions humaines; j'ai aussi consulté les auteurs les plus accrédités, et j'ai hasardé mon opinion particulière sur quelques questions controversées, lorsque le sentiment de ces auteurs m'a paru contraire aux principes que j'avais posés. Il m'aurait fallu, en l'adoptant servilement, ou abjurer ces mêmes principes, ou être inconséquent : ce sera au lecteur impartial à juger entre eux et moi.

La distribution de mon ouvrage n'est pas nouvelle; c'est à peu près celle de Vattel, qui lui-même l'a puisée dans le traité du célèbre Wolff: je l'ai choisie, parce que c'est celle qui m'a paru la plus naturelle, la plus simple et la plus claire. D'ailleurs je n'ai pas eu la petite prétention de perfectionner un ordre reconnu bon dans des auteurs estimés : mon unique but a été de mettre dans une étude abstraite, compliquée et d'une étendue presque sans bornes, autant de clarté, de précision et de brièveté qu'il a dépendu de moi, afin que le lecteur ne soit ni rebuté par une méthode fa-

tigante, pénible et incohérente, ni égaré par des discussions et de longs raisonnemens ; ils n'auraient servi qu'à lui faire perdre le fil des premières idées, qui doivent être la base de son instruction. C'est ce même motif qui m'a déterminé à faire beaucoup de développemens dans des notes, au lieu de les comprendre dans le texte même.

J'ai remarqué qu'on donne souvent au droit des gens la dénomination de *droit public universel*. C'est, selon moi, une faute ; car ces deux choses sont tout-à-fait différentes : le droit des gens est puisé dans la nature même, c'est-à-dire dans la raison naturelle, qui est la règle commune de toutes les nations ; ainsi il est universel, il a lié les hommes depuis qu'ils vivent dans l'état social, et il subsistera aussi long-temps que durera cet état.

Il n'en est point ainsi à l'égard du *droit public* : je fais observer d'abord que sous cette dénomination on comprend ordinairement le régime intérieur de chaque état ; c'est ainsi qu'on dit le droit public germanique, français, etc. Lorsqu'on l'applique aux nations,

il signifie les rapports que des traités, des usages ou les intérêts réciproques, ont établis entre elles : or, on sait que les traités, comme les usages, sont très variés et très variables ; que souvent même ils restreignent le droit des gens ; ainsi le droit public qui en dérive n'a point de règles fixes, et encore moins des règles universelles ; en un mot, il n'est fondé que sur des conventions particulières, tandis que le droit des gens est immuable, universel, et qu'il existe par lui-même comme la nature. Les conventions, au contraire, sont souvent fondées sur des circonstances particulières, sur des affections ou des intérêts du moment, quelquefois sur la simple convenance, et même sur une erreur ; ainsi elles ne sauraient établir un droit permanent ; elles ne sont donc point le droit des gens ; ce droit sert, au contraire, à les juger ; il est, si je puis m'exprimer ainsi, la boussole qui en indique les aberrations, selon qu'elles s'écartent de la justice, de la raison et du véritable intérêt de l'état. C'est sous ce point de vue, et sous ce point de vue seulement, qu'elles appartiennent au droit

des gens; car elles en sont ou doivent en être un dérivé, comme la loi civile doit être un dérivé du droit de nature : c'est d'après cette présupposition qu'on leur attribue la dénomination de *droit des gens conventionnel*.

On ne peut point faire la même application à ce qu'on appelle *droit coutumier*, c'est-à-dire celui qui n'est fondé que sur des usages. En effet, il n'y a aucune analogie entre le droit de la nature et des gens et les différentes coutumes qui se sont introduites parmi les puissances européennes : on n'en voit, par exemple, aucune entre le droit de propre conservation et les honneurs et les prérogatives attribuées à un ambassadeur; le rang, la dignité, la prééminence, les qualifications diverses des souverains : toutes ces choses dépendent purement des usages; elles peuvent être altérées, changées, abolies, selon que cela convient aux parties intéressées. Mais, quoi qu'on fasse à cet égard d'un commun accord, le droit des gens demeure intact; car il ne connaît point les distinctions : il ne connaît ni premier ni dernier; il n'établit ni titres, ni

dignités, ni prérogatives, ni cérémonial : pour lui tous les peuples, toutes les nations, tous les souverains, sont sur la même ligne; il n'intervient que pour maintenir ce que des conventions ou des coutumes ont introduit; et il n'intervient qu'à l'appui du principe suivant lequel tout engagement exprès ou tacite est obligatoire, principe qui a pour objet le maintien de la paix et la bonne harmonie entre des nations.

Il est des auteurs qui parlent d'un droit des gens *parfait* et *imparfait*, *interne* et *externe*; mais il n'y a de droit *parfait* que celui qui résulte ou de la raison naturelle, ou d'un engagement formel : et l'on ne saurait concevoir ce que c'est qu'un droit *imparfait*; car ce qu'on nomme obligation, devoir, est positif et n'admet pas de nuances; ainsi toute obligation est parfaite, ou bien elle n'existe point. Quant au droit *interne*, c'est ce qu'on nomme généralement le droit des gens original : le droit *externe* comprend les conventions et les coutumes.

Toutes ces distinctions nous conduisent à

une remarque qui nous paraît importante. Il n'arrive que trop souvent qu'on veut fonder le droit des gens sur des faits : de cette manière, chaque fait nouveau, chaque nouveau traité peut introduire une nouvelle doctrine, donner de nouvelles règles aux nations ; en sorte que si cette méthode était admise, il faudrait diviser le droit des gens en ancien, ou plutôt suranné, et en moderne. Mais les préceptes éternels de la justice ne se plieront jamais à cette prétention ; ils conserveront toujours leur priorité en dépit des novateurs. Sans doute il peut s'introduire des maximes nouvelles, de nouveaux usages ; mais s'ils touchent au sort des nations, à leur indépendance, à leur conservation, à leur prospérité, c'est au droit des gens à les caractériser, c'est à lui à décider s'ils sont justes, ou s'ils sont des abus, des actes de prépotence : voilà ce que ne devraient jamais perdre de vue ceux qui veulent prêcher de nouvelles doctrines d'après les faits ; ils devraient considérer le danger de régler les principes sur les circonstances : les puissances ne sont en général que

trop portées à les accommoder selon leurs vues; il importe donc de ne point détruire la faible digue qui peut quelquefois arrêter celles qui n'ont point abjuré tout sentiment de justice et d'équité, qui n'ont point pris leur volonté pour règle unique de leur conduite. Pour exprimer plus clairement ma pensée, je dis que les faits ne doivent être cités dans la théorie du droit des gens, que pour faire connaître l'application des principes consacrés par la raison, et non pour en établir de nouveaux. Il ne se présente rien dans la pratique du droit des gens qui n'ait été prévu et préjugé par la théorie, par les préceptes éternels de la justice : la comparaison de l'une avec l'autre fait voir que la déviation de la route tracée par la justice conduit à une ruine plus ou moins éloignée, mais toujours inévitable, et que l'homme le plus porté à s'en écarter est effrayé quand l'histoire lui en expose les conséquences; d'un autre côté, le tableau comparatif des faits et des principes doit faire pressentir à celui qui s'est permis des déviations la possibilité et même la

probabilité de la rétorsion, c'est-à-dire qu'il doit prévoir qu'on lui opposera ses propres erreurs, et qu'elles serviront de titre contre lui-même, sans qu'il lui soit permis d'invoquer en sa faveur les véritables principes qu'il aura méprisés. — Voilà à quoi servent et doivent servir les faits; voilà leur utilité: mais qu'on ne porte pas plus loin leur application; qu'on ne le regarde point comme une source où il soit permis de puiser une doctrine nouvelle, une doctrine contraire à celle que la raison nous a enseignée depuis que les hommes vivent en société.

Quant à mes opinions particulières, j'ai tâché, autant qu'il m'a été possible, de les appuyer sur des principes positifs, ou généralement reconnus: si ces principes sont erronés, mes raisonnemens, comme les conséquences que j'en ai tirées, le sont nécessairement: s'ils sont vrais, j'aurai du moins fait une chose utile en les rappelant, quelles que puissent être mes conséquences: je passerai volontiers condamnation sur celles que l'on prouvera être fausses; et j'adopterai avec la

même facilité celles que de bons esprits croiront devoir y substituer : en se chargeant de cette tâche, ils rendront un grand service à la science que je traite, et je m'applaudirai de les avoir provoquées ; car, selon moi, il n'est aucune matière aussi importante, puisqu'elle a pour objet l'ordre social et la destinée des nations.

J'ai ajouté à la fin de mon ouvrage quelques idées générales sur la politique. J'ai pensé que les personnes qui désireront s'instruire dans le droit des gens, ne seront pas fâchées de trouver l'application des principes qu'il enseigne, ainsi que la marche qui peut être suivie, soit pour les soutenir, soit pour repousser les atteintes qu'on voudrait y porter.

Sans doute la politique, dans son acception commune, et même dans la pratique journalière, est un dédale où l'on s'égaré facilement. Cela est et doit être ainsi quand on dévie des principes, parce qu'il faut alors aller à tâtons : il faut des détours pour déguiser une injustice ; il faut échapper aux regards de la victime qu'on a choisie : on veut la surpren-

dre et la tromper ; celle-ci, de son côté, suit la même marche, soit pour éviter le piège, soit pour s'en dégager. L'expérience seule peut diriger les uns et les autres : aucun précepte, aucune règle ne peut être donnée à cet égard, l'habitude seule des hommes et des affaires peut en fournir : c'est là la véritable école où l'on peut voir les rapports, le développement, les ressources de l'esprit humain.

Mais ce n'est pas sous ce point de vue que je présente la politique ; je ne la considère, quant aux relations extérieures, que sous le rapport qu'elle a avec le véritable intérêt de l'état, je ne l'indique que comme un moyen de procurer aux nations paix et sûreté, non comme un moyen de se dépouiller alternativement. Je ne trace point non plus de règles pour abuser au dedans de l'autorité, de la puissance, pour anéantir les droits du peuple, pour assurer sa servitude ; je ne m'attache qu'à celles qui peuvent servir à maintenir une autorité légitime, protectrice, nécessaire pour la conservation, la tranquillité, la prospérité de la société en faveur de laquelle elle a

été instituée : en un mot, on ne trouvera de règles ni pour la tyrannie, ni pour la licence populaire, qui est la pire de toutes les tyrannies : toute ma politique intérieure est fondée sur la justice des lois, et sur une autorité efficace pour leur observation. C'est de cette double source que découle la véritable liberté, non celle de la pure nature, qui est un être de raison, mais celle qui est compatible avec l'ordre social, avec les passions humaines. — Mais cette source salutaire a-t-elle été découverte jusqu'à présent? Connaissons-nous autre chose, depuis tant de siècles, que des théories, des systèmes, des essais, des déviations, des erreurs? On considère en général l'homme comme une matière purement élémentaire, tandis que c'est l'ouvrage le plus composé, le plus incompréhensible, qui soit sorti des mains du créateur. — Et si tel est l'homme de la nature, que doit-on penser de l'homme pour qui la civilisation a successivement créé tant de besoins et qu'elle a accoutumé à d'autres jouissances que celles qu'offre une vie simple, errante, sauvage, isolée,

stupidité? — C'est là l'écueil qu'ont rencontré tous les législateurs tant anciens que modernes, et que rencontreront éternellement tous ceux qui entreprendront de donner des leçons, des institutions, des lois aux hommes: hommes eux-mêmes, sont-ils à l'abri de l'influence des passions, de ce torrent toujours prêt à déborder? sont-ils exempts de toutes les fragilités humaines? peut-on l'exiger? — Et si cela était, ne faudrait-il pas craindre que leur sagesse même ne les conduisît qu'à des abstractions, à une métaphysique inintelligible, ou au moins inapplicable à la nature des choses?

Le résultat pratique de ces réflexions est que, malgré l'opinion vulgaire, l'art de gouverner les hommes est plus difficile que n'est pénible pour eux l'obligation d'obéir; car le conducteur d'une nation est, si je puis me servir de cette expression, la garde avancée qui doit veiller sans intermission sur le repos, la sûreté, la prospérité de la société: — et heureuses les nations qui jouissent de cet inappréciable avantage? — Je pourrais m'ap-

pesantir à cet égard en citant l'exemple mémorable qu'offre la France arrachée du gouffre révolutionnaire : mais les faits sont plus éloquens que les développemens que je pourrais faire ; ainsi je dois me borner à dire avec

HORACE :

Jam fides , et pax , et honor , pudorque
Priscus , et neglecta redire virtus
Audet.

INSTITUTIONS

DU

DROIT DE LA NATURE

ET DES GENS.

LIVRE PREMIER.

DE L'ORIGINE DES SOCIÉTÉS POLITIQUES, ET DES PRINCIPES
QUI SERVENT DE BASE A LEUR ORGANISATION.

CHAPITRE PREMIER.

De l'origine des sociétés et des gouvernemens.

§ 1^{er}.

Toutes les recherches, toutes les méditations sur la nature humaine ont pour dernier résultat qu'il existe dans l'homme un principe primordial, essentiel, une impulsion inhérente à sa nature, et constituant la base de son existence ; que le premier objet de ce principe qu'on nomme instinct, est la propre con-

1.

2 *

servation; que ce sentiment de propre conservation l'entraîne vers les objets propres à satisfaire ses besoins physiques; qu'il est, par conséquent, la source immédiate de l'*amour de soi* et de l'*intérêt* personnel (1).

§ 2.

A l'impulsion que donne le sentiment de propre conservation, commun à tous les êtres animés, l'auteur de la nature a ajouté, d'une manière particulière à l'espèce humaine, le germe de trois facultés qui sont l'*entendement*, le *jugement*, la *volonté* (2). Ces facultés opèrent plus ou moins sur l'instinct; elles le dirigent: et c'est l'action qu'elles lui impriment qui constitue le caractère moral de l'homme (3). Elles sont donc le principe de sa perfectibilité, la source d'où découlent ses vices et ses vertus (4).

§ 3.

L'homme, dès l'instant de sa naissance, éprouve l'impulsion de son instinct, c'est-à-dire de ses besoins; mais sa faiblesse physique et intellectuelle le met hors d'état d'y satisfaire par lui-même; il lui faut donc des se-

cours étrangers (5). Les soins maternels établissent ses premiers rapports avec les autres individus de son espèce, et ces rapports opèrent le premier développement de ses facultés morales : ils produisent d'abord la *sociabilité*, la *sensibilité*, et, peu à peu, la *reconnaissance*, la *bienfaisance*, et d'autres qualités morales. C'est aussi là la source de l'autorité paternelle (6).

§ 4.

Quand l'homme, sortant de l'enfance, commence à avoir du discernement, il reconnaît par lui-même, comme il avait déjà dû l'entrevoir par sa première éducation, c'est-à-dire par les leçons et l'exemple de ses parens, que d'autres hommes ont les mêmes besoins que lui; qu'ils ont, comme lui, l'intelligence et la force pour les satisfaire: il reconnaît donc qu'ils ont la même nature que lui, qu'ils lui sont égaux. Ces réflexions répriment plus ou moins la première impulsion de son instinct, de sa volonté, de ses désirs, en un mot, de son intérêt personnel: elles le convainquent qu'en usant de violence il s'exposerait à celle de ses semblables; ainsi il sent la nécessité de s'arrêter, et de s'entendre avec eux, pour leur

intérêt, pour leur conservation commune. Voilà la première existence de l'homme, voilà son existence dans l'état de pure nature : ainsi, sa première existence a été sociale. Des idées quelconques de propriété durent, dès lors, prendre naissance : elles portaient naturellement sur les productions spontanées de la terre, sur la chasse, sur la pêche, et enfin sur la culture. Ce dernier objet a été insensiblement l'origine des propriétés foncières.

§ 5.

On conçoit aisément combien du choc de besoins divers, d'intérêts contraires et de volontés opposées, durent résulter de divisions et de dissensions, et comment la séparation des hommes en plusieurs sociétés devint enfin nécessaire (7). A cette première cause de séparation se joignit l'accroissement progressif de la population et la diminution des ressources locales, qui dut en être la suite. Les premières séparations se firent probablement par familles; et celles-ci demeurèrent sous la direction du chef que la nature et l'habitude leur avaient donné. Ainsi, l'on peut regarder l'autorité paternelle comme l'origine et le premier modèle de toute autorité (8). Cette autorité mainte-

nait, plus ou moins, la tranquillité et la concorde dans chaque famille; mais les différentes familles n'avaient entre elles aucun autre rapport que celui de leurs besoins, et peut-être de leur crainte mutuelle; et plus elles augmentaient en nombre, plus il devait régner entre elles de désunion, de rixes, de désordre et de confusion. Cet état de choses dut multiplier les migrations et les associations de plusieurs familles. Ces associations se formèrent probablement de diverses manières: les unes reconnurent pour leur chef le plus fort ou le plus vaillant (9), soit par la crainte, soit par l'espoir d'être mieux protégées; les autres se déterminèrent à se soumettre volontairement à la direction du plus sage, ou des plus sages, et surtout des vieillards. Les individus composant chaque société y suivirent leurs coutumes et leurs mœurs: elles n'étaient modifiées qu'autant que l'exigeait la tranquillité de l'association, c'est-à-dire la sûreté des personnes et celle des propriétés. Ainsi le sentiment de propre conservation a été la première source, la première condition de l'association des hommes, comme les mœurs modifiées ont dû être la base de la législation des premières sociétés.

§ 6.

L'ordre introduit dans ces premières sociétés devait nécessairement être informe, incohérent, versatile; l'autorité précaire et mal assurée. Ce n'est qu'à la longue que le besoin amena de nouvelles habitudes, qu'il adoucit les mœurs, et qu'il accoutuma les individus à des sacrifices et au besoin de l'obéissance. Ainsi, il y a lieu de croire que ce n'a été qu'après bien des siècles que les associations, toutes formées par le consentement de leurs membres, furent organisées, et qu'elles eurent une marche plus ou moins assurée, plus ou moins régulière. Telle est, selon toute probabilité, l'origine des sociétés et des gouvernements; et d'après l'exposé très succinct que nous venons de faire, on doit conclure que l'espèce humaine n'a jamais existé sans une direction, sans une autorité quelconque: l'exemple de quelques hommes perdus et végétant dans des forêts ne prouve rien, et ne saurait être la base d'un système raisonnable sur l'existence naturelle et primitive de l'homme.

§ 7.

Mais il ne suffisait pas à une association

d'avoir pourvu à sa sûreté, à sa tranquillité intérieure ; elle était environnée d'autres associations ; elle devait se mettre en garde contre leurs entreprises : elle devait donc faire des dispositions pour sa sûreté extérieure. Toutes les associations animées par le même sentiment, par le même besoin, durent prendre des précautions semblables ; et de là résultait de part et d'autre, une attitude hostile. Pour en prévenir les conséquences, et vivre en bonne intelligence, on sentit qu'il fallait que chaque association respectât les droits des autres. De là les rapports d'association à association, ou, pour me servir de l'expression usitée, de nation à nation.

§ 8.

Ces rapports durent nécessairement être fondés sur le sentiment naturel de propre conservation, tel qu'il existait d'individu à individu, de famille à famille. Des nations limitrophes ne pouvaient méconnaître que ce sentiment leur était commun, qu'il donnait à toutes des droits égaux, que par conséquent ce n'était qu'en les respectant et en les modifiant de part et d'autre, qu'elles pourraient consolider leur tranquillité, leur sûreté, leur indépendance

réci-proque. C'est là ce qu'on nomme généralement *loi naturelle*, et que je crois pouvoir nommer plus proprement : *raison naturelle* (10).

§ 9.

Ainsi, le droit de propre conservation, tel que je viens de l'expliquer, a été, dès l'origine, la base des rapports entre les différentes associations politiques (11).

§ 10.

Je n'entreprendrai pas d'exposer les vicissitudes nombreuses que les passions humaines, ou d'autres circonstances, ont fait successivement éprouver à ce principe, parce qu'il faudrait tracer, pour ainsi dire, l'histoire de tous les peuples, depuis l'origine du monde, et faire le tableau affligeant de l'influence que ces mêmes passions ont de tout temps exercée sur le genre humain. Je me contenterai de faire observer que le droit de propre conservation, quoique souvent mal appliqué, et plus souvent encore porté au-delà de ses justes bornes, est demeuré invariable dans son essence, et que c'est sur ce droit primordial qu'est encore

fondé l'ordre social. Ainsi, le droit de propre conservation doit être considéré sous deux rapports différens : l'un est relatif au régime intérieur de chaque société ou nation; l'autre, à ses rapports avec les autres nations. Le premier comprend son gouvernement, ses lois, sa sûreté, sa prospérité; le second constitue ce qu'on nomme particulièrement *droit des gens, loi des nations, code des nations* (12).

§ II.

Quoique cette seconde partie soit l'objet direct de cet ouvrage, je crois devoir faire une exposition sommaire de la première, car il est utile, même nécessaire, de savoir précisément ce que c'est qu'une nation, de connaître les bases de son organisation intérieure, ainsi que le développement de ses moyens physiques et moraux, avant d'examiner ses relations avec les autres nations, ainsi que les obligations qu'elles lui imposent (13).

CHAPITRE II.

De la propriété.

§ 1^{er}.

Nous avons indiqué dans le chapitre précédent l'origine de la propriété. Elle a été une des premières causes des dissensions entre les hommes, comme elle avait été l'un des premiers motifs de leur rapprochement. Elle est donc un des principaux fondemens de l'ordre social et de son organisation, ainsi que l'origine de la plupart des lois. C'est par cette raison que nous traitons ici cette matière, comme un préliminaire à ce que nous avons à dire de l'ordre civil et politique des états.

§ 2.

On appelle *propriété* le droit exclusif de posséder une chose, d'en user et d'en disposer à son gré. Elle est mobilière ou foncière. Il ne sera question ici que de cette dernière espèce.

§ 3.

La propriété individuelle de la terre n'a point existé dans l'état primitif du monde; et elle n'est pas plus inhérente à la nature humaine que l'hérédité, qui n'en est qu'une conséquence éloignée et résultant des lois civiles, Originaires les hommes ne possédaient pas plus que les hommes ne possèdent. La terre était commune à tous, et n'appartenait à personne. Lorsque la culture devint nécessaire pour la subsistance de l'homme, il était naturel que chacun affectionnât et voulût conserver le terrain qu'il avait défriché à la sueur de son front, et qui lui offrait le fruit et la récompense de ses travaux. De là la première idée de conservation et de propriété; mais de là aussi les querelles que devait exciter le droit exclusif sur le fonds, lorsqu'il fut invoqué pour la première fois. Ces querelles devaient enfin conduire à des transactions: les transactions introduisirent le droit de jouir exclusivement du terrain que chacun avait défriché et cultivé. Ce droit a donc été établi pour le maintien de la paix entre les hommes. Il a été un des principes de leur union, et par suite des progrès de la société (14).

Des auteurs modernes attaquent la propriété, et la signalent comme une monstruosité, comme un fléau. Ces niveleurs auront raison quand ils auront détruit l'intérêt personnel et toutes les passions qui ont divisé, égaré les hommes dès le premier moment de leur existence. Certes, ces vastes domaines accumulés par un seul individu vivant dans la mollesse, peuvent être un objet d'envie pour le malheureux qui ne pourvoit à sa subsistance que par le travail et la peine; mais en dernière analyse, il faut ou supporter l'inégalité des richesses, fruit naturel de l'inégalité qui existe entre les facultés des hommes, ou, en bouleversant toutes les lois sociales, rejeter le monde entier dans le chaos, et le couvrir de ruines, de carnage et de sang.

§ 4.

De ce que nous venons de dire, il résulte que le premier objet, le premier devoir de l'autorité instituée pour la conservation de la société, est de protéger la propriété contre toute atteinte, tout trouble, tout empiétement, toute usurpation. On y a pourvu par l'établissement des lois civiles (15).

CHAPITRE III.

De la forme des gouvernemens.

§ 1.

La forme des gouvernemens, comme leur origine (16), a dépendu de beaucoup de circonstances et de hasards (17) : les mœurs, les usages, les habitudes, le climat, les besoins, la population, en un mot, la position particulière de chaque association ou nation y influa plus ou moins. Il est aisé de sentir que la marche de l'autorité a suivi l'impulsion de ces causes diverses, c'est-à-dire qu'elle a été long-temps d'essais en essais ; et qu'elle se pliait aux circonstances, selon qu'elle était plus ou moins nécessaire, plus ou moins solidement établie.

§ 2.

Il est à présumer que les nations furent gouvernées, durant bien des siècles, sans avoir ni constitutions, ni lois civiles ; que la coutume y suppléait, et que la coutume était

fondée sur les habitudes et les mœurs. Ces mœurs, comparées aux nôtres, étaient sans doute grossières; mais elles devaient être simples et franches, parce qu'elles n'étaient pas encore corrompues, ou, si l'on aime mieux, modifiées par les convenances et par les formes que l'inégalité a introduites plus tard. Mais cet état de choses ne pouvait subsister long-temps sans altération: car l'intérêt personnel toujours agissant, devait constamment faire naître des prétentions, des querelles, des voies de fait. Il fallut donc établir des règles communes, obligatoires pour tous, et l'observation de ces règles exigea une autorité qui eût le droit de commander. Dans le principe, ces règles durent être simples et peu nombreuses. Aussi n'étaient-elles conservées que par la mémoire, et transmises par la tradition (18), jusqu'à ce qu'enfin leur nombre exigea l'emploi des signes (19).

§ 3.

Ce serait entreprendre une tâche impossible que de suivre la marche graduelle et toutes les vicissitudes que l'autorité a éprouvées chez tous les peuples; d'ailleurs elle serait sans objet, parce qu'il n'en résulterait aucune

instruction applicable aux nations modernes. Nous n'irons donc point chercher des exemples ni chez les peuples *ante-diluviens*, ni chez les premiers descendans de Noé, ni enfin parmi les nombreuses républiques décrites par Aristote: d'autres temps, d'autres mœurs, par conséquent d'autres institutions.

§ 4.

Mais quels qu'aient été les changemens des institutions, il n'en est pas moins vrai qu'aujourd'hui comme dans tous les temps, deux élémens primitifs forment la base de l'organisation de toute société: *la loi*, et *l'autorité* nécessaire pour la faire exécuter. De là résulte ce que l'on nomme pouvoir *législatif* et pouvoir *exécutif*.

§ 5.

Les hommes étant, par la nature, indépendans les uns des autres, ils sont présumés s'être originellement soumis, de leur propre choix, à une autorité, à un gouvernement quelconque. En effet, la forme du gouvernement dépendait entièrement d'eux: eux seuls pouvaient déterminer la manière dont il leur

convenait d'être gouvernés. Ainsi, ils pouvaient établir l'autorité d'un seul, ou de plusieurs, ou de tous : ils pouvaient rendre l'autorité héréditaire ou élective : ils pouvaient l'étendre ou la restreindre. Cette faculté est inhérente à l'essence de toutes les associations, quelle que soit leur dénomination ; elle est le premier attribut de leur indépendance.

§ 6.

Mais dès qu'une association a adopté un mode, une forme, tous ses membres sont obligés de s'y conformer, parce qu'ils en ont pris l'engagement formel. Or, la fidélité à des engagements librement contractés est la première obligation que la raison naturelle impose ; d'ailleurs la tranquillité, l'existence même de l'association exige que le mode adopté soit stable ; qu'il ne soit point libre à chaque individu d'en provoquer le changement, selon son caprice ou ses vues personnelles. S'il en était autrement, chaque réclamation, chaque élan de l'ambition, chaque impulsion de l'intérêt privé remplirait l'association d'intrigues, d'agitation et de troubles, et l'exposerait à être anéantie. Il serait inutile de faire le détail des conséquences d'un pa-

reil ordre de choses (20) : la société elle-même a renoncé à l'exercice du droit de changer son organisation, tant que les conditions auxquelles elle a fait ou est présumée avoir fait ce sacrifice ne sont pas violées; à moins qu'on ne prétende que le *caprice* est la loi suprême des nations (21), et qu'elles ont le droit indéfini de faire tout ce qu'elles veulent : principe aussi faux que funeste, et qui n'a été imaginé que par des ambitieux ennemis de l'ordre social.

§ 7.

Toutefois ce changement (si des circonstances auxquelles tient la prospérité, l'existence même de la société, l'exigent) devient légitime, parce qu'il est devenu nécessaire; mais pour que la société ne tombe pas dans un nouvel abîme, il doit s'opérer, non en tumulte, non avec fureur, non dans l'effervescence des passions, mais avec maturité, avec calme, avec sagesse, et dans les formes comme par les voies que prescrit le pacte primitif, ou à son défaut, selon la nature même de l'association (22). Si le salut public exige impérieusement ces mesures extrêmes, il doit sans doute commander; car c'est pour l'assurer que les gou-

vernemens ont été établis. Au reste, il serait inutile de faire observer combien cette matière est délicate, et combien le péril doit être grand pour réduire une nation à ne plus écouter que le *salus populi* (23), chose bien dangereuse dans son application.

§ 8.

Cependant il est essentiellement contraire à la liberté naturelle de l'homme d'être soumis à une loi, à une autorité qui lui répugne. C'est par une suite de ce principe, qu'un membre d'une association, lorsqu'une nouvelle forme de gouvernement s'y introduit, peut s'en séparer avant d'avoir souscrit à ce changement; car, en le faisant après s'y être soumis, il violerait le pacte qu'il a fait, et, de proche en proche, la société se trouverait dissoute, ou au moins exposée à des agitations journalières. Dans ce dernier cas, il ne peut se dégager qu'avec le consentement de la société; mais alors, il n'a plus de protection à exiger de sa part : il lui devient étranger, et il n'a plus à en attendre que les offices d'humanité que la raison naturelle a prescrits aux hommes les uns à l'égard des autres : il peut ou ne peut point disposer de ses propriétés,

selon ce qui est réglé à cet égard par le pacte social auquel il avait souscrit. Dans le cas du silence, le droit de disposer est non seulement présumé, mais même incontestable; car la propriété n'est point un dérivé du lien social : elle en est, au contraire, le principe, la source, le motif.

§ 9.

On connaît plusieurs formes de gouvernement qu'on nomme régulières, sans doute parce qu'elles ont une dénomination particulière. Ces gouvernemens sont le *monarchique*, l'*aristocratique*, le *démocratique*. On appelle gouvernemens *mixtes* ceux qui tiennent plus ou moins des trois formes qui viennent d'être indiquées.

§ 10.

Le mot *monarchie* est un terme générique. En le prenant dans toute son étendue, il comprend tous les gouvernemens où un seul exerce l'autorité suprême. Ainsi il est applicable à un état despotique ou absolu, comme à un état où le pouvoir du chef est limité.

§ 11.

Le *despotisme* est le plus simple de tous

les gouvernemens; il consiste dans la réunion absolue de tous les pouvoirs dans une seule main (24). C'est une chose vraiment remarquable que le despotisme ait la même source que la liberté; l'homme veut en même temps être libre et dominer (25); c'est de là que sont découlés les troubles qui ont agité toutes les associations politiques, tant anciennes que modernes.

§ 12.

On appelle *monarchie tempérée* celle où tous les pouvoirs, quoique dirigés par une seule main, sont plus ou moins limités par des pouvoirs collatéraux, ou seulement par des institutions intermédiaires qui forment une sorte de contrepoids. Ce contrepoids est utile quand même il ne consisterait que dans l'opinion, parce que tout dépositaire de l'autorité a une propension naturelle à l'étendre, et qu'il va à grands pas vers l'arbitraire, s'il n'est pas arrêté; il l'est principalement par le serment qu'il fait de gouverner suivant les lois et les anciens *us et coutumes* (25 bis.) Ce serment et celui d'obéissance que prêtent les sujets, forment un véritable pacte. Dans ce gouvernement la loi est assurée par la forme

dans laquelle elle doit être établie, exécutée, maintenue ou abolie. Les sujets y jouissent de la liberté civile, surtout lorsque le pouvoir judiciaire est bien organisé.

§ 13.

Le chef d'une monarchie réunit en sa personne toute la représentation et toute l'action de la souveraineté. L'usage lui a attribué les qualifications de monarque, d'empereur, de roi, de majesté (26).

§ 14.

Mais ces titres ne déterminent point le pouvoir du prince. Celui d'empereur signifiait moins chez les Romains que celui de roi. Le pape et le peuple de Rome le déférèrent à Charlemagne, après qu'il eut conquis l'Italie. Il ne donne aujourd'hui ni prééminence, ni augmentation d'autorité. Il y a aussi des états où le chef exerce seul la souveraineté sans avoir aucun de ces titres. On peut dire, en général, avec *Sydney*, que chaque peuple est le maître de donner à son chef le titre qu'il lui plaît, comme il est le maître de se donner tel gouvernement qu'il veut (27).

§ 15.

L'*aristocratie* est le gouvernement des notables ou nobles. On l'appelle le gouvernement de plusieurs. Les notables, soit collectivement, soit séparément, exercent les deux pouvoirs (28). Le surplus des habitans ne participe en rien à la chose publique. Si un petit nombre d'entre les magistrats s'arroe le pouvoir, le gouvernement dégénère en *oligarchie*.

§ 16.

La *démocratie* est le gouvernement populaire. La masse entière des citoyens y exerce le pouvoir législatif : ils délèguent une autorité temporaire à des magistrats chargés de surveiller l'exécution des lois et de maintenir l'ordre public. Si le peuple confie son pouvoir législatif à des délégués ou représentans, c'est une altération de la démocratie pure, et un commencement d'aristocratie ; car, dans ce cas, ce n'est plus la volonté directe du peuple qui fait la loi. Ceci est surtout vrai quand sa volonté n'est pas consignée dans des instructions données à ses délégués. Si ces instructions ne sont pas impératives, elles sont insignifiantes ;

si elles sont impératives, elles excitent du trouble et provoquent l'anarchie.

La démocratie dégénère souvent en *démagogie*, c'est-à-dire en factions populaires, et en *anarchie*; c'est l'effet de l'extrême égalité, en conséquence de laquelle tout le monde veut commander, et personne ne veut obéir (29).

§ 17.

L'usage a attribué le nom de *république* à ces deux dernières espèces de gouvernemens, parce que l'autorité suprême n'y est pas confiée à un seul, qu'elle est élective et temporaire, et que les citoyens y participent plus ou moins; cependant on doit appeler république tout état, comme dit *Cicéron*, où règne la justice; et c'est alors, et alors seulement qu'on peut dire: *res populi*. Les républiques se réunissent quelquefois en confédérations permanentes, comme la Suisse et les Provinces-Unies. Les États-Unis de l'Amérique sont liés par une association fédérative; ayant un centre commun pour tout ce qui concerne leurs intérêts généraux, particulièrement leurs relations extérieures, comme la guerre, la paix, les alliances, le commerce.

Le pouvoir exécutif est, relativement à la confédération, confié à un seul chef électif et temporaire. Les divers états sont indépendans les uns des autres, même de l'assemblée fédérale, ou congrès, pour tout ce qui concerne leur régime intérieur.

§ 18.

Les gouvernemens *mixtes* participent plus ou moins à une des trois formes précédentes (3^a). Les uns conservent la qualification de république, les autres prennent celle de monarchie. Cette différence n'est le résultat d'aucun principe général : les seules circonstances particulières où peut s'être trouvée une nation, et les révolutions qu'elle a subies l'ont occasionée. L'Angleterre qui, sous le titre de monarchie se rapproche tant des institutions républicaines, s'appelait république sous la domination absolue de Cromvell. La Pologne était la république la plus anarchique que l'esprit humain puisse concevoir ; cependant elle avait un roi. Mais pourquoi chercher des exemples étrangers, tandis que nous avons sous les yeux les vicissitudes que la France a éprouvées depuis 1789.

On peut dire, en général, que, dans tout

pays qui a un gouvernement formé d'éléments opposés, cet ordre de choses a été amené par des agitations intérieures, et que c'est le besoin de la paix qui a forcé les parties à transiger ; car on peut dire que tout gouvernement mixte est une transaction. L'équilibre qui en est l'objet, est maintenu ou détruit selon le plus ou moins de vigilance et de sagesse des pouvoirs qui le forment. Ces sortes de gouvernemens sont placés entre le despotisme et l'anarchie.

§ 19.

C'est ici le lieu de parler de la *tyrannie*. Anciennement on ne la distinguait pas de l'autorité d'un seul; on donnait le nom de *tyrans* à des rois qui exerçaient une *autorité absolue*, quelque recommandables qu'ils fussent par leurs vertus. *Platon* et *Aristote* appellent tyrans ceux qui administrent la république pour leur avantage personnel et non pour celui des peuples. Chez les Romains, le nom de tyrans était donné à ceux qui, dans un état libre, usurpent l'autorité souveraine.

Aujourd'hui on appelle tyrannie tout abus d'autorité; les choses, dit *Montesquieu*, qui choquent la manière de penser d'une nation,

Dans les gouvernemens despotiques il y a tyrannie lorsque le despote, mettant son caprice à la place de la loi existante, s'écarte des principes de la raison naturelle et de l'ordre social. Dans les gouvernemens modérés, soit républicains, soit monarchiques, tout acte arbitraire est tyrannique; ainsi il y a tyrannie lorsque la volonté du gouvernement est mise à la place des lois, lorsqu'il les interprète et les applique arbitrairement, lorsqu'il s'en écarte dans ses transactions particulières, lorsque la sûreté ou la liberté civile ou politique des citoyens est violée; lorsque les choix pour les fonctions publiques dépendent du seul caprice, sans aucun égard au mérite et à l'opinion publique; lorsque les revenus et les forces de l'état sont détournés de leur véritable destination; lorsque la nation est entraînée dans des guerres ruineuses, par la seule ambition de son chef, ou par la manie des conquêtes (31).

§ 20.

Beaucoup d'auteurs (32) ont discuté les avantages et les inconvéniens des diverses formes de gouvernement que nous venons d'indiquer : ils ont aussi examiné laquelle peut

convenir le mieux à tel ou tel pays, à tel ou tel peuple. Quant à nous, il nous suffira de faire observer en général que tout gouvernement, n'importe sa forme, est bon, s'il remplit l'objet de l'association, et qu'il est vicieux, s'il ne le remplit pas; mais nous ajoutons que tout gouvernement, quelque parfait qu'on le suppose en théorie, ne saurait convenir à tous les peuples, à tous les états. Quant aux causes qui influent sur l'établissement d'un gouvernement de préférence à un autre, elles sont difficiles à déterminer, parce qu'elles sont souvent imperceptibles, ou tellement compliquées qu'il est impossible de les bien discerner. Il est rare (si même cela est jamais arrivé) que la réflexion, la saine raison et l'expérience aient dirigé ce choix : la force, le hasard, l'ambition, les excès de l'anarchie ou de la tyrannie, ou d'autres causes étrangères à la liberté et au bonheur des nations, y ont toujours eu une grande part, et souvent la nature même des choses a établi ou changé des gouvernemens, indépendamment de toute prédétermination, de toute volonté humaine (33). On peut se convaincre de ces vérités par l'histoire de tous les gouvernemens connus. Ainsi, la théorie sur cette matière ne

présente d'autre utilité pratique que celle de nous faire voir combien nous avons dévié des principes primitifs, et combien il est désormais impossible d'y ramener les choses, à moins d'avoir la toute-puissance pour créer des hommes sans passions, pour détruire tous les principes de corruption, et les habitudes, comme les besoins, qu'elle a introduits et enracinés.

CHAPITRE IV.

De la souveraineté.

§ 1^{er}.

La *souveraineté* consiste dans l'exercice du pouvoir nécessaire pour gouverner une nation; le *souverain* est donc celui à qui l'exercice de ce pouvoir est confié, n'importe sa dénomination*.

§ 2.

Il résulte de cette définition qu'une nation n'exerce point la souveraineté, quoiqu'elle en soit la source originelle; que, par conséquent,

* V. MONTESQUIEU, de l'Esprit des Loix, liv. XI, ch. 2.

elle n'est point le souverain. C'est l'*indépendance* qui constitue l'essence d'une nation, sa dignité, sa supériorité absolue; c'est en vertu de cette indépendance qu'elle seule peut se donner un chef et des lois, et qu'aucune autorité humaine ne peut lui en prescrire. Mais le mot *nation* signifiant la collection de tous les membres de la société, il est sensible qu'il n'indique qu'un être moral, et il est impossible d'en avoir une autre idée; car il est impossible de concevoir qu'une collection puisse produire une action sur elle-même, c'est-à-dire que la masse d'une nation puisse imprimer le mouvement à chacun de ses membres, à chaque individu qui fait partie du tout. C'est par une suite de cette impossibilité que toutes les nations ont des chefs chargés d'agir en leur nom, de commander à tous, considérés individuellement; c'est ce chef qu'on appelle *souverain* (34). Si dans une cité, où les habitans peuvent être comptés, on s'écarte de cette marche, les magistrats n'y sont que de simples agens subalternes; mais dans la pratique, ou il y a confusion, ou le pouvoir est subordonné à l'ascendant et à l'influence des esprits supérieurs en intrigue ou en talens: ceux-ci s'en emparent, et règnent en des-

potes au nom du peuple. Si la direction des affaires est confiée à des conseillers particuliers, le gouvernement dégénère insensiblement en aristocratie, ou plutôt en oligarchie.

§ 3.

La définition que j'ai donnée de la souveraineté prouve qu'elle est indivisible et inaliénable. Elle est indivisible, parce que tout acte physique l'est. Or, l'action est de l'essence de la souveraineté, n'importe si c'est un seul ou plusieurs qui la produisent concomitamment, comme plusieurs hommes réunis soulèvent une masse à l'aide d'un levier. Elle est inaliénable parce qu'elle est déléguée, qu'elle est une magistrature, un dépôt; qu'elle ne saurait, par conséquent, comme dit *Rousseau*, être l'objet d'un contrat.

§ 4.

Il est reçu généralement que la souveraineté peut être limitée ou illimitée. Voyons comment cette distinction peut être fondée.

Si l'on dit la souveraineté illimitée quand le souverain, outre l'action que nous nommons puissance exécutive ou coercitive, remplit en même temps seul les fonctions de législateur,

je pense que c'est une erreur, parce que, comme je l'ai fait observer, la confection de la loi, qui est l'expression de la volonté nationale, et, si je puis m'exprimer ainsi, le thème du souverain est un acte d'indépendance, de supériorité absolue, et non de souveraineté, qui est une fonction subordonnée à cette même supériorité. Ainsi, celle de législateur est, sous ce point de vue, étrangère à celle de souverain, de puissance exécutive; et, lors même que le souverain est en même temps seul législateur, son pouvoir comme souverain n'est point illimité; car il est obligé de suivre la loi qu'il a faite lui-même: ainsi l'attribution législative ne change point la condition du souverain. Au reste, on sentira facilement que j'entends parler d'un gouvernement organisé, et non d'un gouvernement arbitraire, où la volonté du moment tient lieu de loi; ce n'est que dans ce dernier cas qu'on peut dire que le pouvoir est illimité.

§ 5.

La limitation ne peut donc être considérée que relativement à l'action même, je veux dire aux attributs du pouvoir exécutif. Partout où cette action n'est pas absolue, partout

où elle dépend d'une autre volonté que celle de la nation, ou, si l'on aime mieux, du législateur, elle est, sans contredit, limitée, et dès lors elle n'est plus souveraine. On peut dire, en général, que dans un état où tous les actes du pouvoir sont soumis à un pareil contrôle, il n'y a ni souverain, ni souveraineté; il n'y a que tiraillement, confusion; et l'indépendance même court de grands dangers. Tel n'est que trop souvent le funeste effet du système d'équilibre des pouvoirs, système dont la théorie est sublime, parce qu'elle voit tout abstractivement, mais que la pratique a constamment démentie; c'est que, dans le premier cas, on ne voit, on ne calcule pas les passions humaines, tandis que dans le second, on les rencontre partout, et l'on est sans cesse obligé de les combattre, et souvent forcé de leur céder. C'est ici qu'on peut appliquer cette sentence de Tacite : *Paci interest omnem potestatem ad unum conferri.*

§ 6.

On demandera peut-être quel rapport la fonction de législateur a avec la souveraineté: si celui-ci y participe d'une manière quelconque. — Pour répondre à cette question, je ré-

pèterai ce que j'ai dit plus haut : c'est l'action qui constitue la souveraineté ; or, le législateur n'en a point : donc il ne participe point à la souveraineté ; il est l'organe de la volonté nationale : il est une personne morale, comme la nation : il est, dans ses fonctions, la nation elle-même, dont le souverain est le représentant, le magistrat suprême, exécutant en son nom sa volonté exprimée par le corps qui exerce le pouvoir législatif.

CHAPITRE V.

De la liberté.

§ 1^{er}.

Il n'est pas de mot, comme le remarque *Montesquieu*, dont on ait plus abusé que de celui de *liberté* ; il n'en est point qui ait produit de plus grands crimes, et de plus grandes vertus : la raison en est que le sens et l'application n'en ont jamais été bien déterminés ; et ils ne le seront probablement jamais, parce que les gouvernemens et les gouvernés ne s'entendront jamais à cet égard (35).

§ 2.

La *liberté primitive* ou *naturelle* consiste à suivre sans obstacle l'impulsion de la volonté. Si jamais, ce qui n'est point à supposer, elle a existé dans l'ordre de la nature, elle n'a du moins jamais existé dans l'ordre social, ou, pour mieux dire, l'ordre social ne saurait subsister avec une liberté pareille; car elle serait la plénitude de l'anarchie; et elle serait même, dans l'ordre naturel, une source intarissable de querelles et de destruction. Ainsi on peut dire avec vérité que l'ordre social seul peut établir la liberté compatible avec la condition humaine, parce que lui seul en assure la paisible jouissance. On peut établir comme principe fondamental que la liberté naturelle a disparu aussitôt que les hommes se sont trouvés réunis, et que la liberté telle que l'ordre social la comporte a été fixée à mesure que la société a été organisée et dirigée vers un but commun. Cette liberté *sociale* est divisée en *civile* et en *politique*.

§ 3.

La *liberté civile* consiste dans la faculté de faire ou de ne pas faire ce que la loi ne défend

pas, comme de se refuser à ce qu'elle ne prescrit pas, et dans la certitude que chacun suivra exactement cette règle. Elle peut exister dans un état despotique ; mais la loi étant dans ce gouvernement certaine ou arbitraire, juste ou injuste, selon que la volonté du despote est dirigée par le caprice ou par la raison, la liberté civile ne peut y être que très précaire. On en jouit dans les gouvernemens modérés monarchiques ou autres, parce que les lois et les institutions intermédiaires arrêtent les écarts de l'autorité, de même qu'elles arrêtent ceux des classes inférieures (36).

§ 4.

La *liberté politique* consiste dans le droit de participer à la chose publique. Cette participation est directe ou indirecte, et elle est plus ou moins étendue, selon la forme du gouvernement. Elle est donc nécessairement inégale. Par exemple, dans la démocratie, tous les citoyens participent au pouvoir législatif : s'ils le délèguent, ils n'y ont plus qu'une part très indirecte ; mais tous peuvent devenir délégués, ou représentans ; tous peuvent parvenir aux emplois administratifs, et tous ont le droit de réclamer contre les abus. Dans les républiques

aristocratiques, la liberté politique est exclusivement concentrée dans le corps des notables : eux seuls exercent tous les pouvoirs ; les sujets n'ont que la liberté civile.

§ 5.

Dans les gouvernemens mixtes, ou monarchies tempérées, la liberté politique est plus ou moins grande, plus ou moins assurée, plus ou moins générale, selon le mélange dont ils sont composés, c'est-à-dire selon le plus ou moins d'équilibre dans la pondération des deux pouvoirs. Mais il faut que cette pondération soit bien difficile, car elle n'a pas encore été trouvée ; aussi n'a-t-on pas encore découvert de forme de gouvernement sans défauts, sans inconvéniens, et qui ne fournisse des prétextes à l'arbitraire ou ne conduise à l'anarchie ; en un mot, qui ne renferme en lui-même un principe de destruction. Cela tient à l'imperfection humaine : les besoins de l'homme, ou, pour mieux dire, ses passions sont plus fortes que les moyens de les satisfaire ou de les contenir ; et le choc de la liberté et de l'autorité est constamment tel que l'équilibre entre ces deux forces toujours agissant en sens contraire, ne saurait être maintenu :

si l'autorité l'emporte, elle tend vers le pouvoir absolu; si c'est la liberté, elle produit la licence et le désordre. Ces vérités pratiques, plus réelles que celles qu'offrent les systèmes purement spéculatifs, prouvent combien il y a d'imprudence et même de danger à toucher, sans les causes les plus graves, à un gouvernement supportable, consolidé par l'habitude.

CHAPITRE VI.

De l'égalité.

§ 1^{er}.

La seule égalité qui ait jamais existé entre les hommes est que leur être a la même composition, c'est-à-dire un corps, une ame, des facultés physiques et morales; qu'ils naissent, vivent et meurent tous de la même manière. Mais ce n'est point de cette égalité de la nature qu'il s'agit ici: nous n'entendons parler que de l'égalité dans l'ordre social.

§ 2.

Nous établissons en principe que l'*égalité*, l'*indépendance* et la *liberté* sont tellement affiliées entre elles, qu'elles subissent inévitablement le même sort, et que l'une ne saurait être diminuée sans que l'autre ne le soit également. Or, il est évident que ces trois caractères ont été plus ou moins altérés, dès que les hommes se sont rapprochés, qu'ils ont introduit la propriété, et qu'ils se sont associés et soumis à une autorité, pour leur sûreté commune.

§ 3.

La manière dont les associations se forment, détermine le degré d'égalité dont chaque associé doit jouir : si tous participent également au pacte social et à la direction de la société, on dit qu'ils ont ce qu'on nomme *égalité politique*. Mais en analysant cette théorie de l'égalité, on trouve qu'elle n'a et qu'elle ne peut avoir aucune base pratique. En effet, il est impossible, d'un côté, que tous les individus qui constituent une société politique, prennent part à la chose publique, et, de l'autre, que ceux qui en ont le droit, y participent

tous également. Cette vérité est applicable à tous les gouvernemens possibles, quelle que soit la combinaison que l'imagination la plus exaltée puisse faire des pouvoirs; car celui qui commande n'est plus placé sur la même ligne que celui qui obéit, et il ne pourrait l'être sans danger pour la chose publique, parce que égalité et subordination sont incompatibles, parce que sans respect, point d'autorité, si ce n'est celle de la force. Je ne parle pas de la démagogie, où tout est égal parce que tout est dans la confusion. Quant à l'égalité civile, elle existe lorsque la loi est la même pour tous : la moindre exception la détruit.

§ 4.

Tel a toujours été et tel sera, dans tous les temps, l'ordre des choses dans tous les gouvernemens; il y a partout inégalité politique; mais l'égalité civile doit être générale, ou elle n'existe point. Quant à l'égalité de rang, elle est une chimère, une absurdité : elle n'a jamais existé nulle part; elle est même incompatible avec l'ordre social; il y a toujours eu, même par le seul empire de l'opinion, un premier, par conséquent un second et un

dernier. Le magistrat, quelles que soient ses fonctions, a un rang au dessus du simple citoyen; jamais le riche ne s'est confondu avec le pauvre, l'homme instruit avec l'ignorant, l'homme d'esprit avec l'imbécille. Et le soi-disant philosophe, qui admettra-t-il à l'égalité (37)? La hiérarchie sociale a toujours existé, et elle se maintiendra, en dépit de tous les niveleurs.

CHAPITRE VII.

Des états héréditaires et électifs.

§ 1^{er}.

On appelle état *héréditaire*, celui dont la suprême magistrature passe, de droit, à l'héritier légal du défunt. Ce droit d'hérédité est réglé par la loi ou par la coutume. La force ne saurait le légitimer. Il n'est pas uniforme dans tous les états.

§ 2.

Les états sont héréditaires, principalement de quatre manières.

1° L'héritage passe au mâle aîné de la ligne aînée masculine, comme autrefois en France, en vertu de la loi salique. Les femelles sont exclues dans tous les cas.

2° Il passe au mâle le plus âgé de la famille régnante, comme anciennement en Espagne, où le frère du roi défunt a souvent été préféré au fils moins âgé que lui (38).

3° Les femelles ou leurs descendans sont admises, sans aucune autre condition qui les distingue des mâles, sinon que le frère cadet est préféré à la sœur aînée; mais la fille du frère aîné est préférée au fils aîné du cadet.

4° La succession passe aux femelles, sous la condition de ne point se marier hors du pays, sans le consentement de la nation ou de ses représentans. Cet usage existe en Portugal.

§ 3.

On demande si l'héritier présomptif est saisi, de droit, de la couronne, ou, si l'on aime mieux, des rênes du gouvernement. Cela est ainsi, selon la pratique; et la tranquillité publique l'exige; mais, selon les principes, la qualité d'héritier ne donne que ce que le droit romain nomme *jus ad rem*: il faut le serment du nouveau souverain et des

sujets, pour lui donner *jus in re*, c'est-à-dire pour l'investir réellement de l'autorité souveraine.

§ 4.

L'hérédité est fondée ou sur le consentement exprès ou tacite, ou bien sur la force; dans ce dernier cas, le souverain est un usurpateur; et sa possession, qui est nulle, peut lui être enlevée de la même manière qu'il l'a acquise: ainsi elle est précaire; elle ne dure qu'autant que les sujets ne sont pas en état de la détruire, et de recouvrer leur liberté. Le serment réciproque, librement prononcé, légitime la possession: il constitue un engagement mutuel que la tranquillité de l'état doit rendre sacré pour les sujets comme pour le prince; c'est là qu'il faut appliquer la maxime: *pactis standum est*.

§ 5.

Un royaume ou état est *électif* lorsque son chef ou magistrat suprême est élu dans la forme établie par la loi constitutionnelle, ou par la coutume. Cette magistrature est à vie, ou elle ne dure qu'un temps limité.

§ 6.

Dans les états où la magistrature suprême est exercée par un seul, l'hérédité présente des avantages et des inconvéniens. Certainement l'hérédité détruit toute égalité; j'entends cette égalité d'après laquelle chaque citoyen a droit et aspire à tout, et ne veut être gouverné que par son égal, dans l'espoir de gouverner à son tour; mais l'expérience a démontré de reste que cette égalité prétendue n'a jamais existé; qu'elle n'est qu'une source d'intrigues, de corruption et de troubles; qu'elle n'est qu'un appât trompeur présenté à la crédulité; en un mot, qu'elle est une chimère à l'aide de laquelle l'ambition déguisée dispose toujours de l'autorité, au nom et par l'organe du peuple.

Mais en mettant l'égalité à l'écart, examinons la question sous ses autres rapports.

Toute association politique a le droit naturel de choisir son chef; elle renonce à ce droit en consacrant l'hérédité; elle renonce donc à la portion la plus essentielle de sa liberté politique; d'ailleurs, la succession établie dans les familles peut donner une suite de mauvais princes, de mauvais chefs, et il

faut les supporter au détriment de l'état, ou l'exposer à des secousses dangereuses. D'un autre côté, l'homme incline naturellement vers la domination; il cherche à l'étendre, à mesure qu'il l'exerce et qu'il s'y accoutume, de sorte qu'un gouvernement, de libre qu'il était, peut tomber insensiblement dans le despotisme, et peut-être dans la tyrannie. Enfin, l'hérédité introduit le favoritisme, les exceptions, les privilèges : elle amène le luxe, les besoins factices, la corruption des mœurs; insensiblement les revenus de l'état sont détournés de leur véritable destination; on est forcé de les augmenter; le souverain les considère comme sa propriété, son patrimoine; le peuple gémit sous la plus révoltante oppression, pour satisfaire les goûts du prince, de sa famille et de ses favoris. Voilà, en abrégé, les inconvéniens de l'hérédité.

Les raisons qui militent en sa faveur sont les suivantes :

1° Le sacrifice que fait d'une partie de ses droits, une nation qui renonce à élire son chef à chaque vacance, lui assure d'autant mieux la jouissance de ceux qu'elle conserve. En effet, on ne saurait se dissimuler les secousses fâcheuses qu'un état éprouve lorsqu'il

s'agit de lui donner un nouveau chef; les prétentions, les intrigues, les agitations, les factions, les troubles, presque toujours la guerre civile et même étrangère : c'est là ce qui accompagne, presque indubitablement, un pareil état de choses. D'ailleurs, le peuple, s'il est abandonné à lui-même, choisit en tumulte, et choisit à l'aveugle; car en pareille occurrence, il est hors d'état de bien juger; il est sous l'influence inévitable de l'ambition et de la corruption; il en est de même lorsque des délégués le remplacent. Enfin, il arrive souvent que la force armée s'empare du choix; et, dès lors, le gouvernement devient irrévocablement militaire, c'est-à-dire turbulent et arbitraire; et c'est par là qu'ont péri tant d'empereurs romains, et que l'empire lui-même a enfin succombé;

2^o Sans contredit, un bon prince peut avoir un successeur qui n'ait point hérité de ses vertus; mais la différence entre eux est une chose incertaine; d'ailleurs, la machine du gouvernement peut se trouver si solidement établie, qu'il soit difficile de l'ébranler : les conséquences même de cet ébranlement, dont le successeur craindra les effets pour lui-même, pourront le contenir; au pis aller,

il vaut mieux supporter quelques vexations, quelques abus d'autorité (et dans quel gouvernement n'y en a-t-il pas?), que d'exposer l'état à des secousses, à des troubles, à la guerre civile. Toutefois, si le mal va toujours en empirant, si le prince viole le pacte social, s'il devient un tyran, les droits imprescriptibles de la nation ne l'autorisent-ils pas à regarder ce pacte comme rompu, et à se considérer comme dégagée de toute espèce d'obligation ?

Mais, enfin, si la défiance à l'égard d'un successeur héréditaire peut causer tant de sollicitude, quelle garantie aura-t-on des vertus, des talens, du patriotisme, de la sagesse d'un chef qu'il s'agira d'élire? Quelle certitude aura-t-on que la brigade n'a pas élevé un fourbe, un hypocrite, un ambitieux, caché sous le masque de la popularité? A coup sûr (car les êtres privilégiés sont bien rares), l'homme sur qui se fixera le choix sera obligé de faire, probablement aux dépens de la chose publique, son apprentissage dans l'art si difficile de gouverner : il commencera par culbuter toute la machine de l'administration, sous le prétexte de la perfectionner, mais, dans le fait, pour récompenser ses amis, pro-

mouvoir et élever ses parens, punir ses ennemis et s'affermir en se faisant des créatures. Quel respect, quelle considération aura-t-on pour ce nouveau venu? On sait qu'en général l'homme respecte plus par habitude que par sentiment; il en est de même de l'obéissance.

3° Si l'on porte ses regards sur les états électifs et sur les états héréditaires, on voit les premiers agités à chaque changement de règne; s'ils ne plient pas sous l'influence étrangère, ils sont tourmentés par des troubles intestins, et leur existence même se trouve compromise (39), tandis que, dans les états héréditaires, le changement du chef est un événement ordinaire, parce qu'on y est préparé de longue main; c'est même tout au plus si l'on donne quelque regret à un chef qui a fait la gloire et le bonheur de son peuple. On peut ajouter qu'un chef électif se regarde presque toujours comme étranger à la nation qu'il gouverne; qu'il est plus occupé de son intérêt personnel et de celui de sa famille que de l'intérêt public; qu'il porte rarement ses regards vers l'avenir qui n'est rien pour lui, parce qu'il n'y voit que son néant, tandis que le chef héréditaire se voit renaître dans sa descendance, et qu'en

portant ses sollicitudes sur elle, il les porte également sur l'état, et s'identifie avec lui : les deux intérêts deviennent communs, et le bonheur, la gloire du chef deviennent le bonheur, la gloire de la patrie.

Telles sont les principales raisons pour et contre l'hérédité. — C'est au lecteur, ou plutôt à l'expérience à prononcer sur cette importante question.

§ 7.

Dans la supposition de l'hérédité, le prince peut-il considérer l'état comme son patrimoine ? La réponse est infiniment simple. La qualité de chef d'une nation est une charge, une dignité ; son objet est de gouverner la nation pour sa sûreté, sa tranquillité, sa prospérité : rien de tout cela n'a de rapport avec la propriété. D'un autre côté, la propriété entraîne nécessairement le droit de disposer ; or il est constant, d'après les principes les plus positifs du droit des gens, et d'après la nature même des choses, que le chef d'une nation ne peut disposer, de son seul gré, ni de l'état, ni de sa dignité ; ainsi, son prétendu droit patrimonial tombe, faute de base. Quand une nation reconnaît un chef, un conducteur, en

un mot, un souverain, elle lui confie l'autorité nécessaire pour exercer cette fonction : elle ne lui donne rien au-delà. Le droit de conquête lui-même ne peut franchir cette limite (40). On a beau dire, les choses reviennent toujours à cette vérité irréfragable : que les princes sont établis pour le bonheur des peuples, et non les peuples pour le bonheur des princes ; ou, pour mieux dire, ce double bonheur doit s'identifier. Sans doute, si un individu quelconque occupe un terrain inculte et délaissé, il peut le peupler et en disposer, et alors, il peut aussi sans contredit, être propriétaire et souverain ; mais la propriété portera sur le fonds et non sur la souveraineté ; celle-ci est toujours considérée comme l'ouvrage volontaire des sujets, et les sujets conservent le droit de s'y soustraire, en abandonnant la jouissance foncière qui leur a été concédée ; or on n'est point souverain d'un sol inhabité, on ne peut l'être que des hommes qui l'habitent.

Les principes qui viennent d'être établis sur la propriété n'admettent aucune exception : ils sont applicables aux états despotiques, comme à tous les autres états.

§ 8.

C'est ici le lieu de parler des abdications et des renonciations.

Si un prince électif abdique, il résout le pacte entre lui et la nation, et celle-ci rentre dans l'exercice du droit de lui donner un successeur. Si le trône est héréditaire, la loi constitutionnelle, soit écrite, soit coutumière, a pourvu d'avance au cas de la vacance. Le successeur désigné est saisi, de plein droit, de la couronne, et le souverain qui abdique est censé mort relativement au gouvernement. Sans doute, une minorité offre des inconvénients, mais la loi ne les a pas pris en considération en établissant l'hérédité. Donc ils ne peuvent arrêter les effets de l'abdication.

Quant aux renonciations, il y en a de plusieurs espèces : 1^o l'héritier éventuel d'un état renonce à son droit; 2^o le souverain actuel renonce à la succession d'un autre état. Ces deux espèces de renonciations sont valides par elles-mêmes; elles sont même un devoir, si l'intérêt public les exige; car une nation a un chef pour maintenir sa tranquillité intérieure et extérieure, et non pour l'exposer par des droits, des prétentions, des acquisi-

tions, à être troublée et épuisée par des guerres qui lui sont étrangères.

Mais s'il s'agit de déterminer l'effet des renonciations à l'égard des héritiers du renonçant, est-ce la loi qui sert de règle, ou est-ce la volonté de ce dernier? Si celui-ci peut changer la loi à volonté, sans contredit, la renonciation frappe sur l'héritier. Mais si la loi est indépendante de la volonté du renonçant, la renonciation ne peut plus porter aucune atteinte aux droits d'un tiers; ce principe nous paraît positif; et nous pensons qu'il faut y rapporter toute la doctrine relative aux renonciations. D'après cela, il est évident que celles-ci ne peuvent être que personnelles. — Au surplus, toute cette matière est soumise aux considérations politiques plus qu'aux principes du droit des gens. L'intérêt de l'état, sa tranquillité peuvent exiger le sacrifice des droits les plus incontestables, soit de la part des princes, soit de celle des peuples (41).

CHAPITRE VIII.

De l'inviolabilité.

§ 1^{er}.

Le chef d'une nation est *inviolable*, c'est-à-dire qu'on ne peut, en aucun cas, porter atteinte à sa sûreté, à sa liberté, à sa vie. Cette inviolabilité est inhérente à sa dignité, à l'éminence de son rang et de ses fonctions, en un mot, à sa qualité de représentant de la nation. Elle est nécessaire pour le garantir de toutes les entreprises de la malveillance et du crime; elle ne l'est pas moins pour la tranquillité même l'état. Ainsi, quiconque y porte atteinte se rend coupable envers la nation elle-même.

§ 2.

Sans doute cette inviolabilité peut avoir un terme : elle cesse avec le titre auquel elle est attachée. Mais c'est là une de ces matières dont la discussion ne saurait être utile, tandis qu'elle

est bien dangereuse pour la tranquillité des états : en effet, n'est-ce pas affaiblir d'avance le respect qui doit environner le chef d'une nation, son souverain ? N'est-ce point l'exposer au mépris de ses sujets, que de le leur représenter chargé de crimes vrais ou supposés ? n'est-ce point briser l'idole, en même temps qu'on l'offre à la vue du peuple comme un être qu'on veut en quelque sorte diviniser ? L'homme a une répugnance naturelle pour la gêne, la contrainte, l'obéissance : et quelle idée peut-il avoir de cette obéissance, si celui à qui elle est due lui est représenté, même dans la seule possibilité, comme un être méprisable ! Et si ce sentiment est dans le cœur d'un seul homme, quelle force ne doit-il pas avoir lorsqu'il anime une nation entière ! — Mais enfin, supposons un chef coupable : supposons que la nation a des motifs légitimes, urgents, de lui refuser l'obéissance, de se soulever : ce n'est point encore là un titre pour le déposer. Averti, il peut reconnaître son erreur et revenir à résipiscence ; et, sans doute, si le mal dure, s'accroît, devient intolérable, s'il expose l'état à un danger imminent, la déposition est un remède nécessaire ; mais il importe de bien établir que c'est là le *nec plus*

ultra des droits du peuple, et qu'ils ne s'étendent point jusqu'à la punition. Si le souverain déposé ressemble à quelques tyrans farouches qu'a signalés l'histoire, ce n'est point envers sa nation seule, c'est envers le genre humain qu'il est coupable; il ne peut y avoir pour un monstre pareil ni loi ni règle : on ne voit que ses crimes; on n'est occupé que des moyens d'en purger la société : cependant le sénat romain se contenta de déclarer Néron ennemi du peuple, et ce monstre ne périt que de sa propre main. Agis aussi a péri, et certes Agis n'était pas un tyran : le tyran c'était Léonidas : et Léonidas triompha.

§ 3.

On demande si un souverain est au dessus de la loi, c'est-à-dire s'il est ou n'est point obligé de s'y conformer : c'est comme si l'on demandait s'il est dispensé de se conformer à la raison naturelle; mais entrons dans le détail. Le chef, le souverain d'une nation est, sans contredit, obligé de suivre les dispositions du pacte social, soit écrit, soit coutumier. C'est à cette condition, à cette condition essentielle qu'il règne : mais comme la dignité de l'autorité souveraine, et plus encore la

tranquillité de l'état, exigent que cette même autorité ne soit point responsable, il en résulte évidemment que la personne de celui qui l'exerce doit être hors de l'atteinte de toute loi pénale. D'ailleurs, comment pourrait-on l'y soumettre, puisqu'il n'en existe aucune à son égard ? Toute charte constitutionnelle qui en établirait une, serait une monstruosité, parce que, comme nous l'avons déjà fait observer, elle avilit d'avance dans l'opinion des sujets une autorité instituée, comme dit *Hume*, pour arrêter la fureur et l'injustice du peuple, et qui, par conséquent, ne saurait être trop relevée à ses yeux. Toutefois, parce que le souverain est censé *impeccable*, l'impunité ne doit point être la conséquence de cette supposition ; c'est par cette raison que la responsabilité pèse directement et nécessairement sur les agens du gouvernement pour tous les actes de l'autorité publique*. C'est là le *palladium* de la liberté et de la sûreté des citoyens contre tout acte illégal : partout où il manque il n'y a point de liberté (42).

* V. liv. I, chap. XII, § 3.

§ 4.

A l'égard des lois civiles relatives à l'état des personnes, le souverain est obligé de les suivre comme tous les autres citoyens ; ainsi, les actes de naissance, de mariage, de sépulture, doivent être conformes au droit commun. La même obligation existe pour toutes les transactions, tous les engagements contractés par le souverain ; car c'est sous la foi, sous la sauve-garde des lois, ou au moins sous celle de sa conscience, que l'on se résout à traiter avec lui ; et de quel funeste exemple ne serait pas sa mauvaise foi, son mépris pour une loi dont l'exécution est confiée à ses soins, loi qui régit la société dont il est membre ! Rien de tout cela ne saurait être présumé : la seule présomption admissible est que le souverain qui prend des engagements, soit pour son compte, soit pour celui de l'état, entend les remplir conformément à la loi. Aussi, dans tout gouvernement bien organisé, existe-t-il des officiers contre qui sont dirigées les actions civiles à exercer contre le souverain. Partout où les choses ne sont pas disposées ainsi, règne l'arbitraire (43) ; la confiance disparaît ; le discrédit et la crainte prennent sa

place, et insensiblement cet ordre de choses conduit ou à la tyrannie, ou à la dissolution du pacte social.

CHAPITRE IX.

De l'esclavage.

§ 1^{er}.

C'est une question bien importante et bien agitée que celle de savoir si l'esclavage est compatible avec les lois de la nature, ou s'il leur est essentiellement contraire. On a écrit pour et contre avec beaucoup de chaleur; et les droits de l'humanité ont fini par servir de prétexte à l'animosité et à l'esprit de parti (44).

§ 2.

Les ennemis de l'esclavage ont établi en principe général que la liberté est inaliénable et imprescriptible, parce qu'elle est fondée sur la loi naturelle; qu'elle est inhérente à l'espèce humaine; que l'homme ne peut point y renoncer; que d'ailleurs l'esclavage avilit sa

dignité, et qu'il n'a pas le droit de s'y soumettre, parce qu'il avilirait en même temps le créateur. Les adversaires de cette doctrine disent que la liberté que l'auteur de la nature a conférée à l'homme n'est qu'une faculté; qu'il peut l'exercer ou ne point l'exercer; qu'il n'existe dans la nature d'autres lois positives, impératives, inévitables, que les lois physiques; que, par conséquent, l'homme peut renoncer à la faculté d'être libre : ils ajoutent que si l'homme (et ceci est avoué par les défenseurs de la liberté), si, dis-je, l'homme peut renoncer pour un temps déterminé à cette liberté, il n'existe aucune raison pour qu'il ne puisse pas également y renoncer pour un temps indéfini.

§ 3.

Si l'on n'écoute que les conseils de l'humanité, si l'on n'a égard qu'à la dignité de l'homme; enfin, si l'on ne consulte que les sentimens de sensibilité et de bienfaisance; si l'on s'abandonne à l'impression révoltante que produit le seul mot *esclavage*, il est certain qu'on rejettera fort loin toute idée de servitude : mais ce n'est point par le seul sentiment que la question doit être décidée : il

s'agit de faculté, de droit, et même d'un droit positif. Ainsi il s'agit de savoir si, par sa nature, abstraction faite de toute autre considération, l'homme a ou n'a point le droit de disposer de sa liberté pour un temps indéfini.

§ 4.

Il est à peu près démontré que l'auteur de la nature n'a imposé à l'homme aucune loi, aucune obligation, hors celle de se conserver : il l'a créé libre, et l'a doué des facultés nécessaires pour diriger sa liberté; il peut en user ou en abuser : il en est le maître pour ce qui le concerne individuellement : il ne peut être contenu que par son sentiment intime, et par les lois sociales : voilà la rigueur des principes, voilà la base du jugement qu'il faut porter sur l'esclavage. Si l'on admet une fois que l'homme peut s'y soumettre pour un temps, il le peut aussi indéfiniment : cette conséquence est sans réplique et aucune subtilité, aucune déclamation ne peut la détruire.

§ 5.

Je conclus donc que l'homme a la faculté

pleine et entière de faire le sacrifice de sa liberté, et de se soumettre volontairement à la servitude. *Montesquieu*, entre autres objections, fait la suivante : il dit qu'un homme libre ne peut point se vendre, parce que , ne pouvant comme esclave avoir de pécule, le prix qu'il recevrait passerait au maître avec sa personne : mais un pareil argument ne détruit pas le principe : l'acheteur peut bien tromper son nouvel esclave en reprenant la somme qu'il lui avait donnée ; mais il peut aussi la lui laisser, en lui permettant d'avoir un pécule. D'ailleurs le prix de la liberté peut être employé à acquitter une dette. Quoi qu'il en soit, chacun pouvant se donner pour rien, peut également se donner pour de l'argent, quand même cet argent ne tournerait pas à son profit : au pis aller, celui qui se soumet à l'esclavage, se vend au moins, comme dit *Rousseau*, pour sa subsistance.

§ 6.

Mais il est sensible que la faculté de disposer de soi est personnelle, et qu'un père ne peut point l'étendre sur ses enfans. Quel que soit l'état du père, ceux-ci naissent libres, et ils doivent pouvoir, si la loi est muette, ré-

clamer leur liberté dès l'âge où la loi accorde action en justice aux citoyens. Ce n'étaient point là les maximes du droit romain, non plus que celles du régime féodal, mais la saine philosophie a fait justice de dispositions aussi barbares, et aussi contraires aux droits primitifs de l'homme.

§ 7.

Au surplus, la faculté qu'a un homme de se soumettre à la servitude, n'établit point le droit de l'y réduire malgré lui. La liberté est le bien le plus précieux de l'homme; elle est sa marque distinctive; elle est la seule propriété que la nature lui ait départie: aucun autre homme n'a le droit de la lui ravir; et celui de propre conservation l'autorise à tout entreprendre pour repousser quiconque voudrait le tenter.

§ 8.

Il est cependant une exception à cette règle générale: c'est le cas où un homme aurait mérité, d'après la loi, de perdre la vie: cette peine est commuée en servitude; il ne peut s'y soustraire qu'en préférant la mort. On n'a jamais considéré la condamna-

tion aux galères ou aux travaux publics, ou à la réclusion, même à perpétuité, comme contraire à la loi naturelle ; et cependant cela serait ainsi, si la privation de la liberté était défendue par cette loi ; et dans ce cas, à plus forte raison défendrait-elle de mettre à mort. Je parlerai ailleurs de l'esclavage résultant du droit de la guerre.

§ 9.

En admettant qu'un individu peut se soumettre à la servitude, on demande si un peuple entier a la même faculté. Mais c'est là supposer une chose impossible ; car il est impossible qu'une masse d'hommes réunis, qui doivent sentir leur force, consentent à prendre des chaînes ; ou bien ce seraient les êtres les plus stupides, les plus abrutis de la nature entière. Quoi qu'il en soit, on sait que la force ne saurait donner de droit ; d'où il résulte qu'une nation soumise par la force, peut également employer la force pour recouvrer sa liberté.

§ 10.

La question relative aux nègres est plus difficile à résoudre : tant de circonstances morales et politiques sont à considérer, à concier-

lier, qu'il n'est pas étonnant que les opinions soient très partagées à cet égard. Les philanthropes plaident la cause de la liberté avec un sentiment, une chaleur qui honore l'humanité ; les armateurs, les planteurs, plaident celle de l'esclavage ; et à travers ce conflit se présentent nos jouissances, nos habitudes, l'intérêt national, qui réclament la culture, la prospérité des colonies. Nous n'entreprendrons pas de discuter cette fameuse question, et encore moins de la résoudre, parce qu'elle appartient plus à la prudence et à la morale politique, qu'au droit des gens, et aux principes constitutifs des gouvernemens (45). En effet, ces principes sont étrangers aux trois questions suivantes, savoir : 1° si les productions des îles sont d'une absolue nécessité aux Européens, et si elles peuvent être cultivées par les blancs ; 2° si, les nègres devant remplacer ceux-ci, leur esclavage est d'une nécessité rigoureuse ; 3° si la culture des îles doit être abandonnée plutôt que d'accorder la liberté aux noirs. Quant au sort des enfans il est soumis aux mêmes convenances que celui de leurs parens.

CHAPITRE X.

Des pouvoirs.

Ainsi que nous l'avons déjà fait observer, de quelque manière que l'autorité soit représentée, qu'elle soit confiée à un seul ou à plusieurs, qu'elle soit concentrée ou divisée, elle ne s'en résout pas moins toujours en deux parties distinctes : savoir, le pouvoir législatif et le pouvoir exécutif. Ces deux pouvoirs comprennent tout le régime qui constitue une société civile. Si dans la combinaison de ces deux pouvoirs l'harmonie manque, il n'y a ni ordre, ni tranquillité, ni bonheur ; il n'y a que tiraillement, confusion, agitation, trouble ; la guerre est ouverte entre les deux pouvoirs ; et quelles qu'en soient les chances, les citoyens en sont les victimes. — Il n'est point question de cette harmonie dans les gouvernemens despotiques, parce que la même volonté qui fait la loi l'exécute : il n'y a, si je puis me servir de cette comparaison, il n'y a qu'une seule roue qui

fait tout mouvoir, et qui entraîne tout. L'harmonie n'existe guère davantage dans les gouvernemens purement démocratiques, parce qu'on n'y connaît que la volonté populaire, c'est-à-dire pour continuer ma comparaison, qu'il y a autant de roues qu'il y a de volontés; et ces volontés, qu'elles s'égarerent ou non, ne connaissent aucun point de résistance. Dans un pareil ordre de choses la législation est nécessairement versatile, et sujette, comme les flots de la mer, à des variations perpétuelles. Ainsi il ne faut chercher de législation bien organisée telle qu'elle convient à la dignité de l'homme social, que dans les gouvernemens mixtes.

CHAPITRE XI.

Du pouvoir législatif.

§ 1^{er}.

Le pouvoir législatif, lorsqu'une nation ne l'exerce pas par elle-même, réside là où l'a placé sa volonté expresse ou présumée. Quel qu'en soit le dépositaire, il établit, interprète,

abroge les lois. Il serait superflu je pense de s'ap-
pesantir sur l'importance d'une fonction aussi
étendue, aussi délicate, de même que sur les de-
voirs qu'elle impose, sur les connaissances,
sur l'impassibilité qu'elle exige, sur l'influence
qu'elle a sur la tranquillité, sur le bonheur, et
même sur l'existence de la société (46) : nous
nous contenterons de faire observer que l'expé-
rience de tous les siècles et de tous les pays ne
prouve que trop que les législateurs veulent,
la plupart du temps, donner aux lois la
teinte de leurs idées, de leurs vues personnelles,
de leurs systèmes : de là cet effrayant chaos de
lois contradictoires dont l'univers est inondé.
Il faut que le législateur se dise que la félicité
publique repose sur les lois, et qu'elles ne
peuvent atteindre ce but, qu'autant qu'elles
sont justes, parce que les seules lois justes in-
vitent le citoyen à les respecter : la force de
l'autorité peut bien en assurer l'exécution,
mais cet état de contrainte cause le méconten-
tement, et aliène les esprits ; tandis que la
force morale, c'est-à-dire la justice de la loi,
invite naturellement et sans le moindre effort
à lui obéir. Il faut que celui même que la loi
condamne soit forcé d'en avouer la justice.

§ 2.

La manière dont le pouvoir législatif est organisé détermine la forme du gouvernement. Une nation qui s'étend au-delà d'une cité ou d'un canton ne saurait l'exercer par elle-même. Les représentans ou délégués auxquels elle le confie doivent servir de contre-poids aux écarts du pouvoir exécutif : si ce contre-poids est sans force, soit par un vice dans l'organisation, soit par l'inertie des mandataires, le despotisme existe de fait, malgré le vœu de la loi, et en dépit de la volonté nationale.

CHAPITRE XII.

Du pouvoir exécutif.

§ 1^{er}.

Le pouvoir exécutif exerce la souveraineté, il est l'ame du corps social : il est la clef de voûte qui soutient tout l'édifice. Lui seul a de l'action ; lui seul imprime le mouvement à toute la machine ; lui seul agit au nom de

6.

toute la nation, et la représente dans tous ses attributs extérieurs : ainsi il a la direction de la force armée, la perception et l'emploi du revenu public, la surveillance de la justice, de la police et des mœurs ; il est chargé du maintien de la tranquillité tant intérieure qu'extérieure : il décide la guerre et négocie la paix ; il protège l'agriculture, l'industrie, le commerce, les sciences et les arts : c'est lui, en un mot, qui est chargé de promouvoir la prospérité et le bonheur de la nation (47).

§ 2.

Ainsi, c'est essentiellement le pouvoir exécutif qui doit connaître et poursuivre tout ce qui appartient à la conservation de la société dont la conduite lui est confiée : c'est donc lui qui doit connaître et pratiquer les véritables principes du droit des gens, puisque son ignorance et ses erreurs à cet égard pourraient plonger la nation dans un abîme de malheurs.

§ 3.

Il est de l'essence du pouvoir exécutif de n'être point responsable de ses actions ; c'est

là une suite de l'inviolabilité. Cependant, il faut une garantie contre les actes arbitraires; il faut que le chef du pouvoir soit arrêté dans la tendance qu'il peut avoir à empiéter sur les droits, sur la liberté du peuple; il faut, en un mot, qu'il ne puisse point agir, dès qu'il veut violer ses obligations. L'obstacle qu'il doit rencontrer, consiste dans la responsabilité de ses agens. Cette responsabilité, pour n'être point éludée, exige que le pouvoir exécutif ne puisse avoir d'action que par l'entremise de ses agens : tout ordre de choses contraires à ce principe constitue le despotisme; et lorsque ce moyen, quoiqu'établi, est négligé, on peut dire que l'esprit public est corrompu; que le gouvernement a une marche irrégulière, c'est-à-dire qu'il n'y a plus de liberté, ou au moins que les citoyens la voient avec insouciance.

§ 4.

Il est des gouvernemens mixtes où la puissance exécutive participe d'une manière quelconque à la législation; et alors son pouvoir augmente d'une manière proportionnelle; car dès-lors il n'est plus le simple agent d'une volonté étrangère; il l'est aussi en grande partie de sa propre volonté. En Angleterre, cha-

que membre du parlement a le droit de proposer des lois. Les deux chambres ont la négative, l'une à l'égard de l'autre ; le roi l'a sur toutes les deux ; et lorsqu'il en use les délibérations demeurent sans effet.

§ 5.

Quant à l'utilité politique de la participation du pouvoir exécutif à la confection de la loi, quoique contradictoire avec les principes dits républicains, elle est sensible : en effet, le gouvernement se trouve placé entre la nation comme être moral, et tous ses membres comme individus ; il est donc seul en position de discerner le choc de l'intérêt personnel avec l'intérêt public, et seul il a les moyens d'en arrêter les effets ; d'un autre côté il doit connaître les besoins de l'état, ceux des sujets, et les moyens de les concilier, et d'y pourvoir ; ainsi lui seul peut éclairer et diriger le législateur vers le but de la société ; donc il doit participer à la législation, sinon il y a un tiraillement perpétuel entre les deux pouvoirs ; la législation est incertaine, flottante, même envahissante, faute de contrepoids, et elle peut d'autant plus aisément être vicieuse, qu'en général les membres d'un corps législatif, quelles que soient

leurs lumières, ne connaissent pas par la pratique l'ensemble de la machine politique, par conséquent la position et les besoins de l'état, aussi bien que le gouvernement, qui est dans une constante activité, qui est sans cesse présent partout.

§ 6.

Au reste, il n'est point de notre compétence d'examiner jusqu'à quel point cet ordre de choses donne de la prépondérance au pouvoir exécutif, jusqu'à quel point il peut influencer sur la liberté civile et politique : nous nous contentons de faire observer que pour qu'une nation prospère, il lui faut de bonnes lois, et qu'elle ne sera jamais assurée d'en avoir de bonnes, lorsque le pouvoir législatif sera entièrement séparé de la puissance exécutive. —Quant aux abus ils sont inséparables des institutions humaines, parce que ces institutions, faites par des hommes, sont dirigées par des hommes, c'est-à-dire plus ou moins par les passions et par l'intérêt personnel. C'est par cette raison qu'il faut un remède contre les empiétements du pouvoir exécutif, comme il en faut contre les écarts du pouvoir législatif : l'Angleterre en offre l'exemple (48).

CHAPITRE XIII.

Du pouvoir judiciaire.

§ 1^{er}.

Nous n'avons distingué que deux pouvoirs essentiels, le pouvoir législatif et le pouvoir exécutif. Le pouvoir judiciaire n'est qu'une émanation de ce dernier; c'est un pouvoir délégué, non par la nation immédiatement, mais par son chef, son souverain. Il est confié à des fonctionnaires qu'on appelle *magistrats*, *juges*. Leurs fonctions consistent à punir les infractions aux lois, et à prononcer sur les litiges qui surviennent entre les particuliers. L'importance de pareilles fonctions exige que le pouvoir judiciaire soit soustrait à toute influence supérieure: c'est là le principe de l'immovibilité des juges, et de l'indépendance de leurs fonctions. L'influence du gouvernement rend la justice arbitraire, parce qu'il est possible que des juges aient plutôt la crainte de déplaire, que le courage de résis-

ter à d'injustes exigences. Mais l'abus qu'ils pourraient faire de leur autorité doit être réprimé; les peines attachées à la forfaiture sont un frein salutaire contre la corruption. Instruction, justice, impartialité, intégrité, incorruptibilité : voilà les qualités qui caractérisent un bon juge : la fortune des citoyens, la tranquillité des familles, dépendent de la manière dont il tient la balance : c'est indiquer en peu de mots l'importance de ses fonctions. Un juge, dit *Bacon*, doit être aussi chaste que la femme de César : non seulement il ne doit pas être injuste, mais il ne doit pas même être soupçonné.

§ 2.

Le juge exécute la loi en l'appliquant aux contestations soumises à sa décision, et selon l'opinion généralement reçue, ses fonctions ne vont pas au delà : il ne peut ni interpréter la loi, ni y suppléer; car dans le premier cas il empiéterait sur l'autorité législative : dans le second la justice deviendrait arbitraire. Le juge doit constamment se rappeler qu'il décide de la fortune des citoyens; qu'il ne doit point la faire dépendre de sa seule opinion;

en un mot, qu'il est l'organe et non l'auteur de la loi.

§ 3.

Mais il n'est point nécessaire que le cas sur lequel le juge a à prononcer soit *in terminis* dans la loi; car il est impossible que les lois, qui préétablissent des règles générales, puissent prévoir et décider tous les cas dans toutes les nuances dont ils sont susceptibles, et dont chaque contestation offre une variété: il doit suffire au juge, pour rassurer sa conscience, qu'il trouve de l'analogie entre les principes, soit généraux, soit particuliers, de la législation et l'objet du litige qu'il doit terminer: ce sont les jugemens de cette espèce qui établissent ce qu'on nomme *jurisprudence*; elle est un supplément au texte précis de la loi civile.

§ 4.

Au défaut de cette analogie et de toute espèce de rapport entre le fait à décider et une loi existante, le juge peut-il statuer *ex æquo et bono*, c'est-à-dire d'après les seules règles de la *raison naturelle*? ou bien doit-il recourir à l'interprétation du législateur? Dans

le premier cas ne se met-il pas à la place de la loi, ne cesse-t-il pas d'être juge, ne se constitue-t-il pas arbitre? et si, dans le second cas, le législateur interprète une loi pour l'appliquer à un cas particulier, ne cumule-t-il pas ses fonctions avec celles de juge? et s'il fait une loi nouvelle, est-elle applicable, à moins de lui donner un effet rétroactif (49)? Voici, selon moi, la solution la plus convenable qu'on puisse donner à ce problème : la loi doit être puisée dans la *raison naturelle*; c'est là sa source primitive comme nous l'avons déjà fait observer. De plus la loi a pour objet de protéger l'homme de bien, et de punir l'homme injuste. Si donc il n'existe pas de loi expresse sur le fait en litige, et si le juge ne découvre aucune analogie, il doit recourir à la *raison naturelle*, qui est la première loi, la loi immuable de l'homme; d'un autre côté, le juge ne doit jamais perdre de vue l'objet, le but de la loi, qui est de protéger la bonne foi (*homines probos*) et de punir l'injustice. Tant qu'il ne s'écartera pas de cette règle, il sera certain de suivre sinon le texte, du moins l'esprit de la loi, et de remplir religieusement son devoir. — Pour appuyer ce que je dis des fonctions d'un juge, et particulièrement l'o-

pinion que je viens d'énoncer, je crois pouvoir citer le passage suivant de CICÉRON : « *Est enim sapientis judicis, cogitare tantum sibi a populo romano esse permissum, quantum commissum et creditum est, et non solum sibi potestatem datam, verum etiam fidem habitam esse meminisse : posse quem oderit absolvere, quem non oderit condemnare : et semper, non quid ipse velit, sed quid lex et religio cogat, cogitare.* » (Oratio pro A. Cluentio, n° 159.)

§ 5.

Nous avons dit (§ 1^{er}) que l'autorité ou pouvoir judiciaire est une émanation du pouvoir exécutif. Il résulte de là que la nomination des juges appartient à ce dernier pouvoir, et c'est la plus importante de ses prérogatives ; car un mauvais juge est un fléau, tandis qu'un bon juge est un ange tutélaire. Ainsi un gouvernement qui fait de mauvais choix est bien coupable envers la nation ; par conséquent il ne saurait trop prendre de précautions pour les éviter : mais il ne les évitera qu'autant qu'il préétablira des règles, et qu'il ne choisira point au hasard, en supposant que tout suppôt de la justice peut être bon

juge! Si l'homme entre les mains de qui on met la balance de la justice, et la destinée des citoyens, ne jouit pas d'une grande considération; s'il n'est pas environné de la confiance publique; si l'instruction la plus approfondie et la probité ne sont pas ses guides; s'il ne sait pas, comme dit encore *Cicéron*, condamner son ami et absoudre son ennemi; s'il y a ignorance, corruption ou seulement insouciance, la vénalité et l'injustice sont inévitables; la vie, l'honneur, les propriétés des citoyens, deviennent une loterie, et l'ordre social n'existe plus que de nom.

CHAPITRE XIV.

Des lois en général.

§ 1^{er}.

Dans le sens le plus général, le mot *loi* comprend l'ordre même de la nature. Appliqué à l'homme comme individu, il signifie *raison naturelle* *. Dans l'état social, la loi,

* Voy. liv. 1, chap. 1, § 8.

considérée sous un point de vue général, règle la conduite que les membres de la même société doivent tenir les uns à l'égard des autres, comme à l'égard de la société elle-même.

§ 2.

En parlant de l'origine des gouvernemens, nous avons déjà indiqué celle des lois. A mesure que les sociétés s'accrurent, se développèrent, s'organisèrent, aux mœurs, aux coutumes, qui étaient primitivement leurs seules lois, il fallut substituer des règles plus positives et plus fixes. Long-temps elles furent transmises d'une génération à l'autre, par le témoignage des anciens, par la tradition. L'opinion commune est que les premières lois écrites ont été celles de Moïse. Mais j'abandonne la discussion de ce point aux hommes qui cherchent à percer les ténèbres qui couvrent les premiers âges du monde (50).

§ 3.

Je n'examinerai pas jusqu'à quel point les premières lois ont maintenu ou corrigé les coutumes et les mœurs. Je me contenterai de faire observer que dans tous les temps, la loi,

pour avoir une base juste et solide, doit être puisée dans la *raison naturelle* (51); qu'ainsi, elle doit avoir pour but la conservation de l'homme et de l'ordre social, et par conséquent pourvoir à la sûreté des personnes et des propriétés. Toute législation par laquelle ce résultat n'est pas obtenu, est essentiellement vicieuse.

§ 4.

Mais il ne suffit point qu'une loi soit juste dans son principe, il faut aussi qu'elle soit utile et exécutable: en effet, une loi inutile est une loi sans objet; et ce reproche inculpe la sagesse du législateur. Quant à la loi qui est inexécutable, elle est une absurdité, et ne produit que le ridicule et le mépris. Il faut de plus qu'une loi soit claire, précise, d'une exécution facile; qu'elle fournisse le moins possible matière à interprétation, ou à l'application arbitraire de la part du juge ou du gouvernement; il faut enfin qu'elle soit cohérente avec les principes du gouvernement, qui doit être la sauvegarde de la loi, comme la loi est la sauvegarde des citoyens. Le législateur se méprendra rarement sur tous ces principes, tant qu'il sera pénétré de cette vérité que la loi est la pierre angulaire de l'édi-

fice social; que c'est sur elle que repose la tranquillité, la félicité publique, et qu'il est le dépositaire du vœu national à cet égard, comme de l'autorité nécessaire pour le rendre efficace.

§ 5.

On dit que les mœurs d'un peuple doivent influencer sur les lois. Il y a ici une distinction à faire. On a raison si par mœurs on entend les coutumes d'une nation, les règles qu'elle s'est accoutumée à suivre, et qu'il ne soit question que de les fixer en leur donnant la forme de lois; en effet, sans de puissans motifs puisés dans l'intérêt social, il y a de l'inconvénient à altérer les habitudes d'un peuple. C'est là le sens de la réponse de *Pausanias*, interrogé pourquoi à Lacédémone il n'était point permis de toucher aux lois anciennes; c'est, dit-il, parce que les lois doivent être maîtresses des hommes, et non les hommes maîtres des lois. Mais s'il s'agit des mœurs, en prenant ce mot dans l'acception des rapports des actions humaines avec la morale, ce sont les lois au contraire qui doivent influencer sur les mœurs, qu'elles doivent avoir pour objet de corriger. C'est ainsi que, selon la remarque de *Salluste*,

les mauvaises mœurs ont engendré les bonnes lois; c'est ainsi que les lois ont été faites pour les sages, non pour les empêcher d'agir injustement, mais pour empêcher qu'on ne soit injuste à leur égard.

§ 6.

Outre le fond de la loi il faut aussi en considérer la forme, c'est-à-dire sa rédaction, son langage. Il y a à cet égard une observation importante à faire. — Le législateur est supposé avoir une supériorité de lumières, de sagesse, de pénétration, de prévoyance, d'expérience; ainsi il est censé mieux connaître que celui qui doit obéir, ce qui est le plus utile à la nation. Cette remarque doit lui faire sentir les inconvéniens de donner une loi indigeste, mal combinée, mal rédigée, dépourvue de dignité, incohérente, entachée d'obscurités, d'équivoques, de subtilités, de contre-sens. Il faut observer en second lieu, qu'il est de l'essence de la loi, non de persuader, de péroter, mais d'ordonner; que par conséquent le législateur doit s'abstenir de ces préambules diffus, étudiés, de ces discours préliminaires, de ces introductions métaphysiques, en un mot, de ces homélies qui, loin

de donner de la force à la loi, ne servent la plupart du temps qu'à l'affaiblir, qu'à montrer, au lieu d'un législateur, un homme qui veut faire parade de sa science; à fournir matière à des interprétations et à des applications erronées. D'ailleurs les habitudes que les mœurs ont enracinées ne peuvent point être détruites par des exhortations et des discours. Le législateur ne corrigera point les hommes vicieux, les fripons, par des raisonnemens : son seul remède consiste dans la menace, la punition et l'exemple (52). D'ailleurs, le législateur, même en donnant une loi utile, peut mal exprimer ses motifs : ce qui l'expose à la critique, tandis qu'il devrait avoir l'assentiment général, et par là il compromet gratuitement sa considération, sa dignité et la confiance qui doit être le premier effet de la loi.

§ 7.

Il est dans la nature bornée de l'esprit humain de ne pas prévoir tous les cas sur lesquels il serait utile que la loi prononçât; car les actions humaines ne sauraient être classées comme les productions de la nature: d'un autre côté il en est qui semblent com-

pris dans une loi, mais qui le sont d'une manière si vague, si ambiguë, si obscure, qu'il est impossible de démêler l'intention du législateur : enfin plusieurs lois peuvent être en contradiction entre elles, et il est difficile au juge de prononcer, parce que sa première règle est de suivre le texte de la loi. Dans le cas dont il s'agit, il sera obligé d'en chercher l'esprit ; et malgré sa droiture et ses lumières il peut se tromper (*). Le vice dont il s'agit ne peut être rectifié que par le législateur lui-même (**). Dans tous ces cas il faut recourir à l'interprétation.

§ 8.

Les règles pour l'interprétation des lois sont fort multipliées : cependant elles peuvent être réduites à un petit nombre. Voici celles qui nous semblent les plus importantes : 1^o il faut chercher dans des lois analogues à celle qu'il s'agit d'interpréter, les principes sur lesquels elles sont fondées ; 2^o faute d'analogie, il faut recourir à des exemples, quoiqu'ils ne coïncident pas précisément avec la loi ; 3^o si

* L. I, ch. XII, § 2 et suiv.

** V. la note ci-dessus.

L'utilité publique est évidente, la loi doit être étendue; dans le cas contraire elle doit être restreinte, 4° lorsque les termes de la loi sont vagues, ou s'ils présentent plusieurs sens, ils doivent être interprétés rigoureusement d'après l'objet direct de la loi, et non dans toute la latitude de leurs différentes significations; 5° il faut éviter soigneusement de donner la torture à la loi pour vexer les citoyens; il faut remonter aux motifs; aux temps, aux circonstances qui ont exigé ou occasioné la loi : la raison naturelle sera le meilleur guide (*).

§ 9.

Il peut arriver aussi que les lois aient besoin d'être réformées. Ce cas existe, 1° lorsque leur nombre s'est accru à un tel point, qu'il y règne autant de désordre et de confusion que de contradictions, et que ni les juges, ni les gens de loi, ni les plaideurs ne peuvent plus se reconnaître dans un pareil dédale; 2° lorsqu'elles sont devenues contraires ou à la forme du gouvernement et aux mœurs prédominantes; 3° lorsque le non-usage les a fait tomber en désuétude; 4° lors-

(1) V. liv. 1, ch. 12, § 2 et suiv.

qu'elles sont incomplètes. Hors de ces cas, la réforme des lois présente de grands inconvénients, parce qu'il y en a toujours, comme on l'a déjà fait observer, à changer, sans un besoin urgent, les habitudes d'une nation; et que si la loi nouvelle n'est pas plus sage que l'ancienne, elle compromet le législateur.

§ 10.

On a souvent agité la question de savoir s'il est nécessaire qu'une nation ait des lois uniformes. Sans doute cette uniformité présente de grands avantages, mais lorsqu'une nation a pris son pli, lorsqu'elle a des lois anciennes auxquelles elle est accoutumée, et surtout lorsqu'elle est composée de diverses contrées dont le climat, les mœurs, les coutumes, les habitudes, sont différentes, l'uniformité est rarement goûtée, elle présente des inconvénients sensibles dont le premier est de détruire d'anciennes habitudes qui ne nuisent pas à l'ordre social, et de jeter les citoyens dans une ignorance absolue de leurs droits et de leurs obligations. C'est par cette raison que *Montesquieu* dit : « Lorsque les citoyens suivent les lois, qu'importe qu'ils suivent la même? »

§ 11.

On distingue généralement les lois en trois classes, savoir : les lois publiques, les lois privées ou civiles, et les lois criminelles.

§ 12.

La loi étant la règle d'après laquelle tous les membres de la société doivent diriger leurs actions, il importe de prendre des mesures pour la leur faire connaître, et pour ôter tout prétexte d'ignorance. Ces mesures sont faciles dans une cité et dans un pays qui a peu d'étendue : il n'en est point de même dans un vaste empire, où l'éloignement du centre du gouvernement est considérable, et où les communications peuvent être exposées à des retards. C'est par cette raison qu'on établit ordinairement des formes légales pour constater l'existence de la loi. Ces formes sont d'une grande importance parce qu'elles sont de rigueur. Autrefois, en France, les lois étaient enregistrées dans les tribunaux supérieurs, pour y être publiées : cette publication en constatait l'authenticité et la force obligatoire.

CHAPITRE XV.

Des lois publiques.

§ 1^{er}.

On nomme *lois publiques* celles qui ont rapport à la chose publique. Elles sont fondamentales ou simplement réglementaires.

§ 2.

Les premières établissent la forme du gouvernement, c'est-à-dire les droits et les obligations respectives du souverain et des citoyens.

§ 3.

Les secondes sont des corollaires des premières : leur objet est de donner l'impulsion à la machine sociale, et d'en diriger le mouvement vers le but proposé. Elles règlent la conduite individuelle des citoyens, comme l'exercice des prérogatives attribuées au pouvoir exécutif. Ainsi elles comprennent

tout ce qui a rapport à la sûreté, tant intérieure qu'extérieure de la liberté individuelle des sujets, à l'agriculture, au commerce, à l'industrie, au culte, à l'instruction publique, aux contributions, à la police, etc., etc.

CHAPITRE XVI.

Des lois privées ou civiles*.

§ 1^{er}.

Les lois civiles règlent 1^o tout ce qui constitue et assure l'état des citoyens, comme les actes de naissance, de mariage, de sépulture, etc.; 2^o tout ce qui est relatif à leurs transactions, comme les actes de vente, d'échange, de locations, les obligations, les donations, les testaments, les héritages, etc.

§ 2.

La loi civile étant nécessaire pour main-

* Nous avons établi dans le chap. XIV les principes généraux de la législation.

tenir les droits respectifs des citoyens, elle doit s'étendre sur tous les objets qui peuvent établir des rapports et par conséquent des contestations entre eux. Mais dans tous les cas qui n'intéressent point la société, elle ne doit être ni impérative, ni prohibitive. Son application ne doit avoir lieu qu'au défaut de conventions entre les parties intéressées; car les conventions sont les premières lois des citoyens, et ils ne sont censés avoir renoncé à la liberté d'en faire, que relativement aux objets qui seraient contraires aux principes constitutionnels, de même qu'aux bonnes mœurs; à l'exception de ces deux cas, le droit commun ne doit être que supplétoire, c'est-à-dire qu'il ne doit servir de règle qu'au défaut de conventions expresses. D'après ce principe, le législateur doit être plus occupé à déterminer la forme des conventions, pour en assurer la vérité, qu'à régler le fond même, c'est-à-dire la volonté, l'intention des parties contractantes (53).

CHAPITRE XVII.

Dès lois criminelles.

§ 1^{er}.

Les lois criminelles ont pour objet de prévenir, ou de punir les délits, 1^o pour le maintien de l'ordre et de la sûreté publique; 2^o pour procurer une juste satisfaction à la partie lésée. Il est des délits commis contre les citoyens, d'autres directement contre la société; les premiers sont appelés *délits privés*, les autres, *délits publics*; mais, à parler exactement, tous les délits sont publics, parce que la sûreté d'un citoyen, ou l'offense commise contre un individu quelconque, intéresse toute la société, qui en est garante.

§ 2.

On est généralement d'accord que la peine doit être proportionnée au délit. Mais une juste proportion n'a pas encore été trouvée, et c'est la partie la plus difficile et la plus em-

barrassante de la législation. Voici quelques observations à cet égard. On vient de voir (§ 1^{er}) que la punition a pour objet la satisfaction de la partie lésée, et l'intérêt général de la société. Il faut observer, d'un côté, qu'en se formant en société, chacun de ses membres a renoncé à l'exercice du droit de se venger, c'est-à-dire de se faire justice lui-même, droit que la nature lui avait donné; de l'autre, que la société pourvoit à sa propre sûreté, en pourvoyant à celle de ses membres. Voilà donc le double objet que doit se proposer le législateur, en faisant une loi sur les délits. Il faut qu'il considère d'abord ce que la *raison naturelle*, le droit de propre conservation, permet à un homme lésé de faire pour sa propre défense (54), ou pour avoir satisfaction d'une injure. Ensuite, il doit examiner jusqu'à quel point la lésion peut troubler l'ordre et la tranquillité publique. Par exemple, un membre de la société a été tué : il est certain que s'il l'eût pu, il aurait, et avec raison, prévenu sa mort en repoussant, même en tuant lui-même l'assassin, et que ses parens sont en droit de la venger (55). Il est certain également que, si on lui a dérobé sa propriété, il a le droit de forcer à

voleur à la restitution, et à réparer le tort que le vol lui a causé; il est certain, enfin, que l'homme calomnié a le droit de forcer le calomniateur à se rétracter. Les hommes civilisés, c'est-à-dire vivant dans une société organisée, ont renoncé à l'exercice de tous ces droits, et l'ont confié à la société elle-même. Cette société doit donc agir comme auraient pu agir les individus abandonnés à eux-mêmes : de plus, la société doit envisager d'un côté l'obligation qu'elle a contractée, de l'autre, le rapport que le délit peut avoir avec elle-même; elle doit sentir que sa sûreté, sa tranquillité, dépendent essentiellement de la sûreté et de la tranquillité de ses membres; que c'est là le but essentiel de l'association, et que, si ce but n'est pas rempli, l'association est incessamment menacée de sa dissolution.

§ 3.

J'ai dit plus haut (§ 2) que l'homme assassiné avait eu le droit de prévenir sa mort, même en tuant son assassin. Certes, s'il pouvait ressusciter, il tirerait et il aurait droit de tirer vengeance de l'assassinat. La société doit le remplacer à cet égard, par trois raisons : 1^o pour prévenir les vengeances privées

de la part des proches de l'assassin; 2^o pour punir un crime commis contre elle-même, en la privant d'un de ses membres (c'est ce qu'on appelle *vindictæ publicæ*); 3^o pour prévenir le crime par la crainte du châtement; il faut que l'assassin soit bien convaincu qu'il n'échappera point à la mort qu'il a donnée. Quant à la commutation de la peine de mort, elle est abandonnée à la sagesse du législateur : elle doit dépendre de mille circonstances particulières qu'il est impossible d'indiquer.

§ 4.

Voilà les bases principales des lois criminelles; mais qu'il y a loin des principes à leur application ! et où est le code criminel où elle soit faite dans une juste proportion ? Les lois trop sévères sont rarement exécutées, et celles qui sont trop douces sont méprisées. Le meilleur de tous les codes criminels serait, sans doute, un code de bonnes mœurs. Celui-ci seul pourrait prévenir les crimes, tandis que l'autre ne peut avoir pour objet que d'effrayer et de punir; car la crainte, qui est la seule arme morale de la loi, a rarement arrêté un homme pervers, si elle n'est pas se-

condée par la morale privée, je veux dire par la conscience (*).

§ 5.

C'est ici le lieu de parler du droit de *faire grace*. Ce droit doit exister dans tout gouvernement bien organisé, parce qu'il est nécessaire qu'il existe un moyen d'atténuer, selon les circonstances, l'inflexibilité de la loi; car la loi est et doit être uniforme, générale et bornée au simple fait, tandis que les actions des hommes sont susceptibles d'une infinité de nuances qui en déterminent le caractère. Le droit de faire grace est un attribut de la souveraineté: s'il peut être délégué, il y a du danger à le faire. Il importe que les actes de bienfaisance dérogeant à la loi émanent de l'autorité suprême (56). Mais il est sensible que le droit dont il s'agit doit être circonscrit, c'est-à-dire assujéti à des règles et à des formes qui en préviennent l'abus (57).

La législation criminelle offre une question bien importante, c'est celle de la *confiscation* des biens du condamné. Cette peine est concomitante de la punition corporelle; et loin

* Liv. I, ch. xxv, § 2.

de l'atténuer, elle l'aggrave. Cette réflexion bien simple sert à apprécier les confiscations considérées sous un point de vue général. Un homme est condamné, mis à mort; cela ne suffit pas. On confisque ses biens; il est constant que dans ce cas, la confiscation n'est qu'une opération fiscale étrangère aux principes qui autorisent la punition des délits; qu'elle excède les bornes dans lesquelles doit être circonscrite la vindicte publique. On peut ajouter que la confiscation frappe essentiellement sur les héritiers innocens du condamné; elle viole donc la loi de l'hérédité, loi sacrée dans toute société politique bien organisée; elle est diamétralement contraire au principe sacré que les délits sont personnels. On a beau dire que la crainte de la confiscation peut détourner du crime; mais l'homme qui le médite consulte-t-il soit ses parens, soit ses amis? C'est communément dans l'effervescence d'une passion quelconque qu'on le commet, et ce serait méconnaître la nature de l'homme, que de méconnaître l'empire des passions; et l'on prétend punir un tiers des effets qu'elles peuvent produire!

La question est plus compliquée lorsqu'il ne s'agit pas d'un délit proprement dit, ou si

l'on aime mieux lorsqu'il s'agit d'un délit politique : je mets dans cette catégorie l'émigration, si elle est volontaire, c'est-à-dire si aucune circonstance impérieuse ne la commande et ne la justifie : la loi qui la punit par la confiscation est rigoureuse, mais on ne saurait la dire injuste, parce que l'émigré rompt *le pacte qu'il a contracté avec la société*, pacte dont la loi civile est une partie essentielle. Si, à l'aide de l'émigration, un citoyen coupable d'un délit se soustrait à la condamnation prononcée contre lui, il est naturel que ses propriétés répondent pour sa personne ; et dans ce cas on ne saurait alléguer les droits de ses héritiers ; car un homme vivant est censé n'en pas avoir, tant qu'il peut disposer de ses propriétés, et il en dispose sciemment en faveur de la nation dont il s'est séparé ; car il connaît ou est censé connaître la loi qui le dépouille ; et il est évident comme il est naturel qu'il préfère la vie à ses propriétés et à ses héritiers. La question est plus douteuse à l'égard du *contumax* : avant de prononcer sur la légitimité de la confiscation, il faut établir si un fugitif peut ou non être jugé ; et en le supposant, si le jugement peut être définitif et irrévocable tant que dure

l'absence ? S'il l'est, la confiscation en est la conséquence : s'il ne l'est pas, ne doit-on point se borner au séquestre ?

CHAPITRE XVIII.

De la police.

§ 1^{er}.

La police a de tous les temps fixé l'attention des gouvernemens ; mais elle a souvent varié dans sa forme comme dans son objet : elle doit être plus vigilante dans un grand état que dans un petit.

§ 2.

Aujourd'hui elle a, à peu près partout, la surveillance de tout ce qui a rapport à la sûreté, à la tranquillité, au bon ordre, à la commodité publique ; elle comprend le culte, les mœurs, la salubrité, les subsistances, la voirie, les serviteurs, les ouvriers, les pauvres, la librairie (58), les spectacles, etc.

§ 3.

La police, faite avec exactitude et renfermée dans de justes limites, rassure les citoyens contre les vols, les assassinats, les désordres, et l'état contre les conspirations. Lorsqu'elle est négligée, on ne voit que désordre, malpropreté, scandale, embarras, vols, assassinats, souvent la famine. Mais elle peut facilement étendre son action plus loin que l'intérêt public ne le réclame, et devenir inquiète, tracassière, soupçonneuse, arbitraire, sans scrupule : elle porte alors atteinte à la loi et à la liberté, sous le prétexte de la sûreté publique, et tourmente le citoyen comme l'étranger. Entre les mains d'un gouvernement ombrageux, elle est un instrument secret et perfide de délations, de persécutions, de tyrannie.

CHAPITRE XIX.

De la force publique.

§ 1^{er}.

Pour assurer la tranquillité tant intérieure qu'extérieure, une nation a besoin d'une *force publique*, c'est ce qu'on nomme communément *la force armée*. Son organisation doit être telle qu'elle suffise pour protéger; mais qu'elle ne donne de l'inquiétude ni au peuple, ni aux nations voisines; car dans le premier cas, elle inquiète, effraie, abat les citoyens, elle menace la liberté publique et peut facilement entraîner à des actes arbitraires; dans le second cas, elle excéderait le principe de propre conservation; elle pourrait même y donner atteinte en provoquant la méfiance, et même des démarches hostiles (59).

§ 2.

Il est des auteurs qui prétendent qu'il est

8.

d'une bonne politique, pour entretenir l'esprit militaire parmi les citoyens, de leur apprendre à tous dès l'enfance le métier de la guerre. Ces auteurs veulent donc établir un gouvernement purement militaire, c'est-à-dire un gouvernement arbitraire ou un gouvernement anarchique : il n'y a point de milieu ; car si le citoyen obéit comme soldat, il est un instrument aveugle entre les mains du chef ; que s'il sent au contraire son importance et sa force, il renverse toute autorité ou en dispose à son gré. Les troubles qui ont agité et bouleversé la république romaine nous offrent à cet égard un exemple mémorable. C'est l'esprit militaire qui a introduit la funeste manie des armées nombreuses : cette manie a alimenté l'ambition, l'ambition a amené la guerre, et la guerre dépeuple et ruine les états (60). Le vrai patriotisme procurera toujours plus de défenseurs à la patrie que les exercices militaires. Au reste cette matière présente des réflexions bien sérieuses et bien importantes ; mais leur développement entre d'autant moins dans notre plan, qu'elles sont relatives à la situation générale de l'Europe, comme à la situation particulière de chaque état ; ainsi elles appartiennent exclusivement

à la politique, dont les opérations ne s'écartent que trop souvent des principes rigoureux du droit des gens.

CHAPITRE XX.

De la population.

§ 1^{er}.

La population fait la force des états : quand elle augmente, elle est un indice de prospérité ; quand elle diminue, elle annonce la décadence (61).

§ 2.

La population est donc un des objets les plus importans de la sollicitude des gouvernemens. Un grand nombre de causes concourent à son augmentation : la première est la scrupuleuse observation des lois, parce que sans elle la liberté civile n'existe point ; la seconde est la protection de l'agriculture, de l'industrie et du commerce ; c'est là sa véritable mesure :

et partout où ces trois choses manquent, il règne un mécontentement sourd, la population languit, en raison du défaut de travail et de subsistance : les émigrations deviennent fréquentes, et la prospérité nationale est sur le déclin.

§ 3.

Si l'on croit favoriser la population par des lois pénales contre l'émigration, on est, à ce qu'il semble, dans une grande erreur : il faut qu'un propriétaire soit bien vexé, bien tourmenté, bien malheureux, pour qu'il quitte ses habitudes et sa patrie ; et un gouvernement sage ne doit pas craindre qu'il prenne, sans les causes les plus impérieuses, un parti aussi extrême. L'homme dont l'existence est fondée sur son industrie, doit naturellement chercher son bien-être là où il peut le trouver ; le besoin et la misère lui font la loi à cet égard ; si son pays natal lui offre des ressources, il est dans la nature de l'homme qu'il s'y attache ; dans le cas contraire, de quel droit, je puis même dire pour quel intérêt chercherait-on à l'arrêter, à le punir ? Ne peut-il pas dire : assurez mon existence et celle de ma famille, ou laissez-moi

la chercher ailleurs?—La loi naturelle, c'est-à-dire celle de la conservation sera éternellement plus forte que toutes les maximes, que tous les calculs que peut présenter la politique. On a tort d'objecter que l'homme dont il s'agit peut nuire à sa patrie en transportant ailleurs son industrie; car il peut répondre que son industrie est sa propriété, et qu'il a le droit de la transporter partout où elle peut lui procurer sa subsistance. — Mais des circonstances locales engagent souvent le gouvernement à porter atteinte à ces principes, ou au moins à les modifier; et il y aurait autant d'injustice à le blâmer que d'imprudence à l'approuver sans connaître les motifs de ses dispositions.

§ 4.

Parler de la population, c'est parler essentiellement du mariage. Dans un état civilisé, la population ne doit en effet subsister que par le mariage; plusieurs causes morales et politiques concourent pour le rendre nécessaire. Les unes comme les autres favorisent la population (62). Plus les hommes se sont civilisés, plus les sociétés se sont perfectionnées, et plus on a cherché à imprimer au ma-

riage un caractère saint et inviolable ; et c'est dans ce but que partout on voue au mépris ces conjonctions clandestines qui sont le fruit du vice et de la corruption des mœurs.

CHAPITRE XXI.

Des contributions, ou de l'impôt.

§ 1^{er}.

Cette matière est aussi compliquée qu'elle est importante ; elle offre un problème qui n'a point encore été résolu et ne paraît pas près de l'être. C'est de trouver la juste proportion entre les besoins de l'état et les facultés des sujets, et d'assurer le service public sans nuire aux fortunes privées. D'ailleurs les embarras où se trouvent depuis long-temps les finances des principaux états de l'Europe sont cause que l'on s'occupe plus de découvrir des sources abondantes et promptes de revenu, que des moyens de soulager les peuples, en bornant les dépenses publiques et les impôts.

Nous devons faire abstraction de cet état forcé des choses; nous supposerons qu'une nation est assez heureuse pour n'être pas accablée par ce qu'on nomme dette publique, et pour n'avoir d'autres charges que celles qu'exigent la marche du gouvernement, la prospérité publique, la sûreté tant intérieure qu'extérieure; et c'est dans cette supposition que nous allons rappeler quelques règles générales : 1° Si une nation a des domaines, leur produit doit être le premier revenu de l'état : à leur défaut il faut avoir recours aux contributions; elles sont un devoir rigoureux pour les citoyens; elles sont une condition du pacte social. 2° Les contributions doivent être acquittées par tous les citoyens, en raison de leurs facultés et des autres avantages qu'ils retirent de la société. 3° Elles doivent être calculées exactement sur les dépenses, comme les dépenses doivent être calculées rigoureusement sur les besoins réels de l'état; tout excédant exigé ou détourné serait une déprédation et l'abus le plus coupable de la confiance nationale. 4° La répartition des contributions doit être faite dans une juste proportion avec les facultés des contribuables; si non elles sont vexatoires;

elles nuisent à l'agriculture; elles excitent du mécontentement et des murmures, rendent le gouvernement odieux, et conduisent à la longue l'état vers sa ruine. 5° Il faut autant de modération et d'économie dans la perception, qu'il en faut dans la fixation. La rigueur qu'on nomme zèle, et que souvent on approuve et même récompense, et les vexations sont en général plus odieuses que la contribution même.

§ 2.

Le droit d'imposer est ordinairement réglé par la constitution. Tout ce qui se perçoit directement ou indirectement, hors de la forme prescrite, est un abus d'autorité, une spoliation. Selon la règle générale, le droit de disposer de la fortune des citoyens appartient à la législation : il en est un des principaux attributs, comme il est le moyen le plus efficace pour arrêter les entreprises de l'autorité, et la dilapidation du revenu public.

§ 3.

On connaît principalement trois espèces d'impôts : le personnel, le direct ou foncier, et l'indirect. C'est là le texte sur lequel beau-

coup d'écrivains se sont exercés, et sur lequel la controverse paraît interminable ; les auteurs sont généralement d'accord que les impôts personnels ont une teinte de servitude, et qu'ils sont inadmissibles dans les états qu'on appelle libres. Quoi qu'il en soit de cette opinion, il est constant que l'arbitraire, et par conséquent les vexations et les exactions, sont inséparables des contributions personnelles, parce qu'il est impossible de leur donner une base certaine propre à établir l'égalité. Ainsi, elles sont odieuses par leur nature, et l'expérience le prouve.

§ 4.

L'impôt foncier est une avance que le propriétaire fait au gouvernement, pour le compte du consommateur ; il présente une base déterminée. Ainsi c'est de tous les impôts le plus simple, le plus clair, le plus facile et le moins dispendieux à percevoir ; mais il exige bien de la circonspection pour ne grever ni le propriétaire, ni le cultivateur, ni le consommateur ; c'est là la grande science de l'impôt foncier, et c'est là qu'échouent la plupart de ceux qu'on nomme financiers. Pour trancher la difficulté, on a en Angleterre limité l'impôt fon-

cier, et on y a suppléé par des impôts indirects. Quand c'est l'esprit fiscal qui les introduit et les dirige (ce qui arrive presque toujours), il calcule plus le produit que la proportion, le mode et les conséquences; il force de moyens pour avoir de l'argent; et dès lors l'arbitraire est dans toute sa force, et les vexations deviennent insupportables. Mais assis et perçu avec sagesse, il est presque imperceptible pour le consommateur, à cause de sa division; il présente moins de non valeurs que la contribution foncière. S'il entrave la consommation, s'il nuit à l'industrie, ou s'il affecte la valeur des terres, il est essentiellement mauvais, parce qu'alors il vicia tout le système de l'économie politique et du commerce. — Ces mots n'ont pas besoin de commentaire. Au reste la grande difficulté de l'impôt indirect consiste dans la perception, comme celle de l'impôt foncier dans la juste répartition.

§ 5.

Les financiers modernes ont souvent substitué les emprunts aux impôts extraordinaires. L'utilité ou le vice de cette méthode dépend de beaucoup de circonstances particulières: ainsi

elle ne saurait être établie en principe général ; et il y aurait autant d'imprudence à la blâmer, qu'à l'adopter, comme moyen unique ou concomittant (63). Toutefois il est constant que la facilité des emprunts peut exciter à des dépenses superflues , et provoquer chez une grande nation le développement de l'ambition ; tandis que l'embarras de trouver des prêteurs doit maintenir l'économie et l'esprit de paix.

§ 6.

Les auteurs qui ont traité de l'économie politique ont agité une autre question non moins délicate : elle a pour objet de savoir si l'impôt doit avoir pour seule mesure les besoins de l'état , ou si (abstraction faite de ces besoins) il est utile de l'étendre autant que peut le supporter l'agriculture et l'industrie. Nous nous contentons d'indiquer ce problème : ce sera au lecteur à puiser dans les sources pour se mettre à même de le résoudre , c'est-à-dire de décider si l'affirmative est vraie ou erronée, et, dans la première hypothèse, de faire les calculs nécessaires pour la mettre utilement en pratique.

CHAPITRE XXII.

De l'agriculture, de l'industrie et du commerce.

§ 1^{er}.

L'agriculture est le fondement de la richesse nationale, parce que c'est elle qui alimente les habitans, attire et soutient l'industrie et le commerce, et qui avance la plus grande partie des charges publiques. Un état d'une petite étendue peut à toute rigueur y suppléer par les produits de son industrie : mais cela est impossible à une grande nation ; et cette vérité n'exige point de preuve. Pour faire prospérer l'agriculture il lui faut protection, encouragement, faveur et liberté. Il faut la considérer comme la base de l'ordre social, puisqu'elle est fondée sur la propriété ; elle est par conséquent inhérente au premier objet de lois publiques et privées.

§ 2.

L'industrie est l'enfant et l'émule de l'agri-

culture : elles s'attirent et se soutiennent réciproquement ; elles demandent donc la même attention, les mêmes encouragemens de la part du gouvernement : mais la balance entre ces deux objets est difficile à tenir : elle exige une grande connaissance de la situation intérieure de l'état, de l'étendue de sa culture, de ses ressources, de sa population, de ses contacts, du génie de ses habitans (64). Toutefois il y a un principe régulateur dont il n'est point permis à une administration éclairée et sage de s'écarter : c'est que les premiers encouragemens sont dus à l'agriculture, parce que sans son secours l'industrie ne saurait prospérer, tandis que la prospérité de l'agriculture appelle naturellement l'industrie.

§ 3.

Une des plus grandes erreurs dans la direction de l'industrie est de vouloir faire tout ce qu'on fait chez les autres nations, et par ce moyen se passer d'elles ; car c'est détruire tout échange, toute communication, et exciter la rétorsion. On veut, dit-on, se mettre par là hors de toute dépendance étrangère ; mais alors le commerce extérieur est donc un mal ? Cependant on l'a toujours préconisé comme la

source la plus certaine de richesse, de prospérité et de paix. Et sans les échanges cette source n'est-elle pas illusoire? Un pays s'appauvrit insensiblement en ne vivant que sur lui-même.

Il est relativement à l'industrie un point sur lequel on n'est pas généralement d'accord. — Est-il utile de la soumettre à des réglemens, ou convient-il de l'abandonner à sa propre direction? — Il nous paraît que là où il y a concurrence soit intérieure soit étrangère, l'intérêt personnel supplée efficacement aux réglemens; mais que le défaut de concurrence en exige, parce que le fabricant sans concurrent exerce le monopole; et il est dans la nature du monopole de se relâcher sur la qualité et de hausser les prix. On dira que les réglemens gênent l'industrie, qu'ils la tourmentent, et la découragent: et c'est sur ces grands mots qu'on bâtit le système de la liberté indéfinie. Mais de deux inconvéniens il faut choisir le moindre: sans doute le gouvernement doit favoriser, protéger les manufactures, leur laisser prendre leur essor: mais (abstraction faite du discrédit au dehors) doit-il leur sacrifier le consommateur? doit-il mettre à leur merci le peuple qui consti-

tue le plus grand nombre, qui tout au plus peut pourvoir à ses besoins, et qui est facilement victime de son ignorance, et de la mauvaise foi des vendeurs? Il se pourvoit dans les manufactures ou chez les marchands qui sont le plus à sa portée: il ne va et n'a point le loisir d'aller plus loin; ainsi il est naturellement obligé de subir la loi, c'est-à-dire de courir forcément le risque de recevoir de la mauvaise marchandise, et de la payer au-delà de sa véritable valeur.

§ 4.

Le commerce est l'intermédiaire entre l'agriculture, l'industrie et le consommateur; il ménage le temps à ces trois classes, leur fait des avances, et facilite les échanges. La bonne foi, la confiance, la liberté, en constituent l'essence: la gêne réglementaire l'effraie, le fait languir, et finit par le détruire, ou bien elle introduit la fraude.

§ 5.

Le commerce est intérieur ou extérieur. Le premier exige une libre circulation dans toutes les parties du pays: cette règle n'admet

pas d'exception ; toutes celles qu'on pourrait se permettre seraient une erreur , une violation des premières notions de l'économie politique. Les marchés publics lui sont favorables ; ils sont même très utiles , parce qu'ils provoquent la concurrence , et préviennent le renchérissement et le monopole , qui est un régime destructeur de l'industrie.

§ 6.

Quant au commerce extérieur dont l'influence sur la prospérité des états est si grande , les opinions sont très partagées sur le plus ou moins de liberté qu'il convient de lui donner. Trois systèmes existent à cet égard : le système prohibitif , celui d'une liberté indéfinie , et celui d'une liberté déterminée ou restreinte.

§ 7.

Le système prohibitif contrarie les échanges qui sont la véritable base du commerce ; il établit un monopole sur le consommateur , qui doit être le premier objet de la sollicitude des gouvernemens ; il opère le relâchement dans la fabrique et en même temps la hausse

des prix ; il provoque des représailles, de la malveillance, de l'aigreur ; et de là à une rupture il n'y a qu'un bien petit intervalle à franchir. De plus, il favorise le commerce interlope qui, abstraction faite de son immoralité, nuit au commerce légitime et au fisc, et qui est d'autant plus dangereux, qu'il est à peu près impossible de l'empêcher, et que les moyens de surveillance exigent une dépense hors de proportion avec le préjudice que peuvent éprouver le trésor public et les manufactures indigènes. Je ne mets pas en ligne de compte les vexations, les procédés arbitraires, les infidélités, les friponneries, etc. Toutes ces vérités sont fondées sur l'expérience.

Je sais bien que de tout temps l'intérêt personnel a réclamé contre ces principes libéraux ; mais cet intérêt est rarement établi sur les mêmes bases que l'intérêt public, quoi qu'il en prenne le masque : celui-ci doit embrasser la masse totale de la Société, et non se borner à des classes particulières qui se disent la nation, pour arracher des privilèges et s'enrichir à ses dépens.

§ 8.

La liberté indéfinie, absolue, générale, si

elle a jamais existé, est incompatible avec l'état actuel de l'industrie européenne, et surtout avec l'émulation, ou, pour mieux dire, la jalousie qui anime toutes les nations. Si elle est admise à l'égard de quelques marchandises, ou dans de certaines circonstances, c'est toujours comme exception à la règle générale.

§ 9.

Il est un système moyen qui sauve les inconvéniens des deux précédens, c'est celui d'une liberté déterminée ou restreinte. Il a pour base, d'un côté, l'avantage politique de maintenir le bon accord entre les nations; de l'autre, celui de répandre parmi elles les productions respectives tant naturelles qu'industrielles. Mais pour empêcher ce système d'être nuisible à l'industrie nationale, on cherche à établir la balance entre elle et l'industrie étrangère, par des droits d'entrée calculés de manière que dans cette utile concurrence la première conserve quelque avantage.

§ 10.

Quant au système à adopter pour fixer équi-

tablement les droits d'entrée, je m'abstiens d'en parler, parce que les détails dans lesquels je serais obligé d'entrer m'écarteraient de mon sujet ; je me borne à faire observer que la principale mesure à prendre est d'empêcher les bénéfices du fraudeur. Il en est une autre pour dissiper le préjudice qu'on pourrait craindre de la concurrence étrangère, c'est le perfectionnement des manufactures nationales, l'encouragement à donner à celles qui par ce moyen sont en état de prospérer. Celles qui ne le sont pas, c'est-à-dire qui n'ont point de capitaux et qui sont à peu près ruinées par le vice radical de leur établissement, doivent être abandonnées ; car on serait forcé de les soutenir aux dépens du consommateur et de la nation ; et, cependant, ce sont en général ces derniers qui crient le plus haut en faveur du monopole.

CHAPITRE XXIII.

De la vertu et de l'honneur.

§ 1^{er}

MONTESQUIEU dit que la *vertu* est la base des gouvernemens républicains, et que l'honneur la remplace dans les monarchies. J'avoue que je ne comprends pas ce que c'est qu'honneur sans vertu; car il me semble, comme à la plupart des moralistes, que sans l'honnêteté, c'est-à-dire sans toutes les vertus morales tant civiques que privées, il ne saurait y avoir de véritable honneur; car la vertu et l'honneur ont essentiellement le même but; ils ne diffèrent qu'en ce que l'honneur considère la fin des actions, tandis que la vertu en considère le principe. L'altération dans les mœurs peut avoir aussi altéré la signification du mot honneur; et *Montesquieu* a voulu sans doute se conformer à ce néologisme; mais on est à peu près d'accord qu'il a avancé une maxime aussi dangereuse qu'erronée (65).

Quoi qu'il en soit, si la morale s'est corrompue, si le sens des mots est dénaturé, devons-nous y adapter notre doctrine? ne devons-nous pas, au contraire, ramener les choses et les mots à leur état, à leur sens primitif?

§ 2.

Ainsi nous disons que si *vertu*, *honnêteté*, *honneur*, ne sont pas une seule et même chose, il est du moins certain que l'un ne saurait subsister sans l'autre. Dans tous les gouvernemens possibles, il faut être honnête homme pour mériter l'estime publique, pour être honoré: c'est ainsi que l'est le magistrat par ses mœurs, ses lumières, sa probité; le général, par son dévouement, son courage, ses victoires, son humanité, son désintéressement; le législateur, par la bonté de ses lois; le conducteur d'une nation, par sa justice, sa sagesse, sa bienfaisance; le ministre, par ses soins à concourir au bonheur, à la prospérité publique: c'est ainsi que doit l'être le libérateur de sa patrie, c'est-à-dire, l'homme qui l'a délivrée des horreurs de la guerre civile, ou affranchie de la tyrannie, soit domestique, soit étrangère (66). Par conséquent dans tous les pays où, sans égard au mérite intrin-

sèque des hommes et de leurs actions, l'honneur est exclusivement attaché au pouvoir, aux grands emplois, aux actions d'éclat, au succès d'entreprises hardies, à l'opulence, en un mot, à l'opinion irréfléchie ou corrompue de la multitude, les mœurs sont altérées, la liberté civile décline, et l'état est en péril : il doit succomber sous l'anarchie, si la nation s'abandonne à tous les excès que son immoralité lui indique pour secouer une autorité qui la gêne, ou, si elle manque d'énergie, ce qui est plus probable, elle va, même en s'en apercevant, au devant des fers qu'on lui prépare.

§ 3.

Au surplus, il ne faut point confondre l'*honneur* avec les *honneurs*. L'honneur commande l'estime, la considération, le respect; les honneurs ne sont souvent qu'un témoignage extérieur des égards dus au rang, à des préjugés, ou arrachés à la crainte : on en accorde souvent à un homme qu'on mésestime, comme on les refuse à l'homme vertueux et modeste qui se contente du suffrage de sa conscience : heureuses les nations chez qui les

deux choses s'étaient mutuellement, où les honneurs sont l'enseigne de l'honneur.

CHAPITRE XXIV.

De l'éducation et de l'instruction.

§ 1^{er}

Ce que j'ai dit dans le chapitre précédent démontre l'importance de l'éducation et de l'instruction. Si ce double objet est manqué, l'état peut bien compter des habitans, mais non des citoyens; et qu'est-ce qu'un état sans citoyens, c'est-à-dire sans habitans affectionnés à leur gouvernement, à leur patrie? et un père, un instituteur, qui ne sont pas animés de ce sentiment, l'inspireront-ils à leurs enfans, à leurs élèves? — Non; ils leur inspireront le dégoût dont ils sont eux-mêmes abreuvés.

L'éducation était un des principaux objets de la sollicitude des gouvernemens anciens (67): elle a été plus ou moins négligée

par les gouvernemens modernes. Aussi le véritable patriotisme y est-il très rare : on est plus cosmopolite que citoyen ; l'intérêt personnel, l'égoïsme, voilà la suprême loi.

Quoi qu'il en soit, mon objet étant d'exposer ce qui doit être et non ce qui est, je vais expliquer en quoi je pense que doit consister l'éducation et l'instruction.

§ 2.

L'éducation doit avoir pour objet la morale publique et privée; elle doit donc enseigner les devoirs envers la société, et les vertus domestiques. La première et la plus sûre école à cet égard est la maison paternelle, parce que c'est là que le sentiment se joint à l'exemple. On doit y poser les fondemens de l'esprit national, que l'éducation publique doit développer.

§ 3.

L'instruction est publique ou privée. Le principal objet de l'une et de l'autre doit être l'enseignement des mœurs publiques et privées. La première exige, de plus, des écoles où les citoyens puissent apprendre les diverses

sciences auxquelles ils veulent s'adonner, telles que la législation, les arts, la médecine, etc. Il importe que l'autorité publique la surveille, parce qu'elle doit s'assurer, d'un côté, qu'on n'enseigne aucune doctrine contraire aux mœurs, aux principes du gouvernement et à la tranquillité publique; de l'autre, que l'enseignement soit tel qu'il puisse former des citoyens capables de remplir avec succès toutes les fonctions publiques, quelque dénomination qu'elles puissent avoir.

§ 4.

Mais cette surveillance ne suffit point, il faut aussi que le gouvernement soit certain que celui qui se présente pour être fonctionnaire public, ou pour remplir tout autre emploi relatif au public, est en état, tant par ses mœurs que par sa capacité, de remplir le poste auquel il aspire. Il ne peut y avoir aucune exception à cet égard; la sévérité des gouvernemens sera plus efficace que toutes les exhortations des instituteurs; et son relâchement, son insouciance, peuvent avoir les suites les plus dangereuses; car quel bien peut faire un ignorant ou un homme indigne de

l'estime publique ? Quel sentiment peut inspirer un gouvernement insouciant pour un objet aussi important ?

CHAPITRE XXV.

Des mœurs et de la morale.

§ 1^{er}.

Ce n'est point des coutumes qui constituent l'état politique et civil d'une nation qu'il s'agit ici, mais des habitudes morales qui déterminent le caractère d'un peuple comme d'un individu. De même qu'un seul homme, un peuple peut être féroce, doux, fier, généreux, léger, brave, etc.

§ 2.

C'est la morale qui doit diriger la conduite de l'homme, soit comme citoyen, soit comme simple particulier. Comme citoyen il doit obéir à la loi ; et dès lors il a la morale politique. Comme simple particulier il a des de-

voirs à remplir envers ses égaux : c'est là la morale privée ; celle-ci influe essentiellement sur la première ; car il est une infinité de circonstances qui ne sont pas de la compétence des lois, et à l'égard desquelles cependant l'homme doit avoir une règle de conduite ; d'ailleurs il est mille moyens d'échapper à la loi : il en faut donc un pour y suppléer, pour la faire respecter, lors même qu'on est hors de son atteinte. Il n'en faut pas moins pour empêcher de profiter d'une loi qui blesse la justice et autorise la mauvaise foi. C'est ce moyen que j'appelle essentiellement morale. Écoutons *Sénèque* sur ce point : « Que la probité, dit-il, a d'étroites bornes, quand on n'est homme de bien qu'autant que l'ordonne la loi ! que les règles de l'honnêteté ont bien plus d'étendue que celles du droit ! Combien de choses exigent de nous la piété, l'humanité, la libéralité, la justice, la bonne foi, qui pourtant ne sont pas contenues dans les lois publiques. »

La morale que nous enseigne *Sénèque* a sa source dans la raison naturelle, éclairée et appuyée par la religion (*); car, comme dit

* Voyez le liv. I, chap. xxvii.

Montesquieu, « la religion, même fausse, est « le meilleur garant que les hommes puissent « avoir de la probité des hommes. » C'est là le guide qui les conduit, indépendamment de la loi; c'est là ce qui constitue la conscience, c'est-à-dire ce for intérieur qui dirige nos intentions, qui juge nos actions, soit projetées, soit commises; qui nous fait distinguer le juste de l'injuste, aimer et pratiquer l'un, condamner et éviter l'autre (68); et c'est cette vertu qui arrache l'homme à lui-même, c'est-à-dire qui lui donne la force de réprimer ses passions, dès qu'elles peuvent nuire à autrui.

§ 3.

Sans contredit, c'est aussi là le but des lois et des institutions politiques; mais combien d'actions sont hors de leur atteinte et de leur influence, et par conséquent hors de celle de l'autorité civile! La loi peut bien nous montrer comment il faut être juste, et même nous forcer de l'être, en nous punissant si nous ne le sommes pas; mais elle ne nous enseigne ni l'équité, ni la charité, ni la bienfaisance, ni la sensibilité, ni l'indulgence, ni la tempérance, etc.; elle peut bien compri-

mer l'action de nos passions, de nos vices, en tant qu'ils intéressent la société, mais elle n'apprend point à l'homme à leur résister, à les vaincre; elle peut l'effrayer par la crainte du châtement, mais elle ne lui inspire point l'horreur pour le crime en lui-même; la loi, enfin, peut être éludée; mais l'homme n'échappe point à sa propre conscience. Si nous n'admettons pas cette salutaire doctrine, nous nous jetons dans un labyrinthe sans issue; la morale privée sera arbitraire; nos besoins, nos penchans, nos passions, qui deviendront nos seuls conducteurs, ne serviront qu'à nous égarer.

§ 4.

Par tout ce qui vient d'être dit, il paraît démontré qu'il importe à tous les gouvernemens de maintenir la morale, tant publique que privée; car de l'une et de l'autre dépendent la sûreté, la tranquillité, le bonheur national. Sans la morale publique il est difficile de maintenir l'équilibre entre les devoirs de citoyen et la tendance naturelle de l'homme à les enfreindre. Quant à la morale privée, son importance est d'autant plus grande, qu'elle influe plus ou moins sur la morale publique,

et que si la dissolution s'empare des mœurs domestiques, les mœurs publiques sont nécessairement corrompues.

CHAPITRE XXVI.

Du patriotisme.

§ 1^{er}.

On nomme *patriotisme*, ou amour de la patrie, le sentiment qui attache un citoyen à son pays de préférence à tout autre, et le porte à le servir avec zèle, et même, s'il le faut, à se dévouer pour lui. La base de ce sentiment est la justice et la douceur du gouvernement, principes du bien-être vers lequel la nature humaine a un penchant inné.

§ 2.

La classe parmi laquelle on trouve le plus de patriotisme, c'est celle des propriétaires, parce que leur sort suit celui de leur pays;

ils sont en quelque sorte attachés à la glèbe ; ce sont là les véritables citoyens : c'est donc essentiellement parmi eux qu'il faut se garder de répandre le mécontentement et le découragement. Parmi ceux qui occupent des dignités, des emplois, qui sont couverts d'honneurs et de graces, etc., il en est qui y placent tout leur patriotisme : leur intérêt ou leur amour-propre en est la mesure (69). On ne doit attendre, on ne peut exiger aucun patriotisme de la classe cosmopolite, parce que son intérêt est partout. Celui qu'affectent des étrangers adoptés doit toujours être plus ou moins suspect. Le plus solide patriotisme est celui dont les enfans héritent de leurs pères : c'est la première éducation qui doit le donner ; elle l'enracine : sans cette première culture, il ne faut s'attendre qu'à un patriotisme factice, intéressé, hypocrite : mais, comme dit *Montesquieu*, il faut que le père soit lui-même animé de l'amour de la patrie, pour qu'il l'inspire à ses enfans. Quant au patriotisme *platonique*, si l'on peut s'exprimer ainsi, l'histoire ancienne peut en fournir quelques exemples, peut-être même l'histoire moderne ; mais la masse générale des hommes a toujours dit et dira éternelle-

ment : *ubi benè, ibi patria* : l'habitude seule peut modifier cette maxime.

§ 3.

On prétend que dans la démocratie l'amour de la patrie consiste dans l'amour de la liberté, et que c'est là qu'il y a le plus de patriotisme. Si cela était vrai, il faudrait établir en principe que la liberté est la seule échelle du patriotisme : que par conséquent il est à son comble dans la démagogie, qui offre la liberté la plus illimitée, personne n'y obéissant et ne reconnaissant de supérieur. Or l'expérience dément cette doctrine professée par des hypocrites, qui veulent égarer le peuple pour le dominer : on est heureux quand on vit sous de bonnes lois et sous un gouvernement paternel : c'est là, je le répète, la source la plus pure, ou pour mieux dire la source unique du véritable patriotisme (70).

CHAPITRE XXVII.

De la religion et du culte.

§ 1^{er}.

Malgré tout ce qu'une certaine classe d'hommes a rêvé de hasard et de matière, il est une *intelligence suprême*, auteur et moteur de la nature : il est dans la constitution de l'homme un principe de vie, d'action, d'intelligence, qui n'est point matière ; il est, en un mot, dans l'ordre de la création et de la conservation un mystère qui est au-dessus de la conception humaine (71). Il existe donc, ou il doit exister une religion ; car, dans son essence, la religion n'est autre chose que ce mystère reconnu, c'est-à-dire le sentiment de l'existence d'une intelligence suprême à laquelle tout se rapporte, parce que tout en émane, et que tout en dépend : ce sentiment a pour compagnes inséparables l'espérance et la crainte.

§ 2.

Je dis donc qu'il existe essentiellement une religion. Je dis plus : un gouvernement ne saurait se maintenir sans mœurs, sans justice, sans bienfaisance, sans ce sentiment intime qui, indépendant de toute loi humaine, approuve ou condamne les actions des hommes : toutes ces choses ont en grande partie leur source dans la religion : jamais la force ne les établira, parce qu'elle n'a point d'empire sur la pensée. Il n'a jamais existé de peuple sans une religion quelconque ; et cette vérité suffirait à elle seule pour démontrer qu'il en faut une aux hommes, aux gouvernemens : *ipsisque in hominibus* (dit Cicéron) *nulla gens est neque tam immansueta neque tam fera, quæ non, etiãnsi ignoret qualem habere deum deceat, tamen habendum sciat.*

Mais enfin, si de prétendus philosophes, se mentant à eux-mêmes, croient avec leur fatalité, leur incrédulité, leur matérialisme, parvenir au degré suprême de toutes les vertus sociales et domestiques, il n'en est point de même du vulgaire des hommes considérés en masse : le plus petit nombre d'entre eux a sur-

pris les secrets de la nature : il faut aux autres quelque chose pour remplacer cette sublime connaissance. Il y a long-temps que de bons esprits, dont la métaphysique est fondée, non sur un privilège, non sur des hypothèses, mais sur des observations pratiques, ont démontré cette grande vérité.

Quoi qu'il en soit, et en supposant même que la religion, telle que nous l'avons définie, n'est pas une conséquence naturelle de la création, il n'en est pas moins certain qu'elle est nécessaire à tous les gouvernemens, sous le seul point de vue politique, et qu'on ne saurait concevoir une nation bien organisée, tranquille, heureuse, si elle n'a d'autre morale que celle que suggère soit l'imagination d'un enthousiaste, soit l'intérêt personnel bien ou mal entendu. Il est également certain que cette doctrine manque d'application ; car on ne connaît de peuple, soit ancien soit moderne, soit civilisé soit sauvage, qui n'ait eu une croyance quelconque ; et la pratique de tous les siècles, des peuples les plus éclairés, peut-elle être considérée comme une erreur (72) ?

§ 3.

Je dis qu'aucun gouvernement (ce qui est mon unique objet) ne saurait subsister sans religion; et je trouve la démonstration de cette vérité dans la remarque suivante: l'autorité civile ne peut diriger que les actions physiques, tandis que les préceptes de la religion dirigent la pensée; or la pensée est le préalable de toutes les actions; ainsi plus la pensée est pure, juste, honnête, vertueuse, plus les actions sont empreintes de ces mêmes qualités; par conséquent le gouvernement a moins de surveillance à exercer, il a moins de délits à punir, il a moins à craindre pour la tranquillité publique. Tel est le résultat de la morale qu'enseigne la religion; ainsi, quand même elle ne serait qu'une invention humaine, que le rêve d'une imagination égarée ou d'un imposteur, cet imposteur serait le premier des sages de la terre, et le plus grand bienfaiteur de l'humanité.

§ 4.

Si la religion a une si grande influence sur le sort de l'état, sur les actions de l'homme,

sur ses affections, sur sa morale, sur ses rapports publics et privés, sur son bonheur; si elle lui enseigne des choses qui sont hors de la portée de l'autorité civile; il en résulte que le gouvernement doit porter sa sollicitude sur cette même religion, ou plutôt sur les fanatiques et les hommes pervers qui chercheraient ou à en abuser, ou à la détruire, pour troubler la tranquillité publique. Sans doute la croyance est une simple opération intellectuelle; et comme telle, elle est indépendante de tout pouvoir humain: mais dès qu'elle produit une action quelconque, elle est soumise à l'autorité publique. C'est par cette raison que tout gouvernement doit avoir la surveillance des livres dogmatiques et du culte extérieur. Il n'a pas moins celle de ses ministres: l'histoire des guerres provoquées au nom et par l'abus de la religion, c'est-à-dire par le fanatisme ou par l'hypocrisie, en démontre la nécessité et l'importance (73).

§ 5.

Il est naturel que l'ame, remplie de la pensée de son créateur, exprime d'une ma-

nière quelconque le sentiment d'admiration et de respect dont elle est pleine : c'est cette expression que j'appelle *culte* ; ainsi, le culte consiste dans l'hommage extérieur rendu à la divinité : il est public ou privé. Ce dernier doit être aussi libre que la croyance même dont il est l'expression.

Dans tous les pays et dans tous les temps, il a existé un culte public ; car on ne connaît aucun peuple qui n'ait eu une religion avouée et dominante. Malgré l'opinion de quelques auteurs anciens et modernes, l'avantage de l'uniformité de croyance parmi les hommes formant un même corps de nation est si évident, même sous le rapport politique, qu'il est inutile de l'établir ; et s'il restait le moindre doute à cet égard, il serait facile à dissiper : il suffirait de recourir à l'expérience. En effet l'uniformité n'a point causé de troubles, tandis que la diversité a produit des maux qui font rougir la sagesse humaine, et qui souillent les annales du monde ; mais, quelque désirable que soit l'uniformité, elle ne saurait être prescrite sans inconvénient et même sans injustice. La liberté et la protection doivent être égales pour tous les cultes ; mais elles ne sauraient être illimitées : leurs bornes

sont fixées là où la tranquillité publique et privée est en danger.

§ 6.

Quant au culte, sa publicité a des avantages politiques et religieux; politiques en ce qu'il est un principe de concorde, d'harmonie, de confiance et de fraternité; religieux, en ce qu'il met les hommes à même de s'édifier, de se soutenir, de s'encourager mutuellement par l'exemple. Il est des hommes contraires au culte, parce qu'en le détruisant ils croient en détruire le principe et l'objet.

§ 7.

Le culte exige des ministres (74) : leurs fonctions sont d'autant plus importantes, que l'enseignement en a toujours fait une partie essentielle : ainsi il convient qu'ils soient du choix du gouvernement, et soumis à sa surveillance.

§ 8.

L'établissement des ministres entraîne après soi celui d'un salaire, et ce salaire doit être assuré : il ne peut l'être qu'autant qu'il est con-

sidéré comme une charge publique ; il est précaire, s'il dépend de chaque volonté individuelle. Il est essentiellement une charge publique comme toutes celles qu'exige le maintien de l'ordre social : ainsi il doit être supporté par tous les citoyens, n'importe la secte à laquelle ils sont attachés (75).

Quant aux dotations en biens-fonds, elles ont de grands inconvéniens ; elles ont produit de nombreux abus, et ne présentent aucune utilité : on peut même les regarder comme nuisibles, par cela seul qu'elles retirent du commerce les propriétés foncières sur lesquelles elles portent ; c'est ce qu'on appelle biens tombés en main morte. Or il est démontré, du moins pour les hommes versés dans la science de l'économie politique, que la circulation des biens-fonds est un avantage immense pour l'état comme pour les particuliers.

§ 9.

C'est une question bien importante et bien délicate que celle que présente l'état politique des ministres du culte. Convient-il ou non à leurs fonctions spirituelles, convient-il à l'état qu'ils participent à la chose publique ? Si, d'un

côté, les affaires temporelles sont à l'égard des prêtres contraires à l'esprit de leur institution, il est constant, de l'autre, qu'ils ont su l'interpréter, le modifier et se frayer la route des honneurs, des prérogatives et des richesses terrestres. C'est là (sans remonter au paganisme) ce que nous offre l'histoire de tous les peuples peu après l'existence paisible du christianisme : c'est dans cette même histoire qu'il faut chercher la solution du problème proposé, si toutefois il peut être résolu*. Quant à nous (s'il nous est permis de hasarder une opinion), nous pensons que les ministres du culte doivent être considérés, distingués, honorés; mais les fonctions temporelles doivent leur être aussi étrangères que les propriétés : leur empire sur les consciences n'a besoin, pour se maintenir, que des vertus morales que leur caractère leur prescrit de prêcher et de pratiquer; et à l'aide de ces vertus, ils peuvent être plus utiles aux gouvernemens qu'avec les qualifications politiques les plus relevées.

* Voyez MONTESQUIEU, *Esprit des Loix*, sous le titre *Clergé*.

CHAPITRE XXVIII.

Des troubles intérieurs.

§ 1^{er}.

Un état est troublé par des partis, par des factions, par des séditions, par la guerre civile.

On a de tout temps confondu les mots *parti* et *faction*. A Rome on se bornait à dire le parti de Marius, de Sylla, de Pompée, de César; en Angleterre on disait : les factions de la rose blanche et de la rose rouge, celle de Cromwell; on dit encore aujourd'hui la faction des Whigs et des Torys. L'Italie a été déchirée par les factions des Guelfes et des Gibelins; en France, on a connu celle des Guise, des Retz, des Seize, etc.; tâchons de mettre quelque précision dans la signification de ces mots.

§ 2.

Dans les gouvernemens absolus, il n'y a or-

dinairement que des *partis* ; ils ont pour but les emplois, la faveur, le crédit et l'influence : je fais abstraction de celle du militaire. Dans les gouvernemens modérés les partis ont le même mobile ; ils y ont de plus un effet politique ; ils s'observent, se contiennent mutuellement, servent plus ou moins de frein à l'autorité et de sauve-garde à la liberté. Le prince qui chercherait à les opprimer, ou à détruire l'un pour faire triompher l'autre, tendrait évidemment vers le pouvoir absolu.

§ 3.

Les partis dégénèrent en factions, lorsque, non contents d'intriguer pour s'emparer des charges et des honneurs, ils portent leurs vues jusqu'au gouvernement lui-même, soit pour en secouer le joug, soit pour s'en emparer, soit enfin pour le rendre odieux.

Le véritable foyer des factions est dans les gouvernemens républicains. Elles ont toute leur étendue et toute leur énergie dans les démocraties, parce que, les droits étant égaux, chacun se jalouse, chacun se croit propre à tout ; ainsi tout le monde veut commander, et personne ne veut obéir.

Lorsque les partis sont modérés, ils éta-

blissent une sorte d'équilibre, et sont utiles pour le maintien de l'émulation et de la liberté; on peut même dire que s'il n'en existe pas, la nation est dans un état de langueur qui fait pronostiquer l'anéantissement de la liberté publique. Quant aux factions elles ne peuvent produire que du mal.

Dans les aristocraties, l'esprit de faction est concentré dans les familles qui sont maîtresses du gouvernement; les sujets ne forment pas même de partis, parce qu'ils ne peuvent avoir aucune part ni au gouvernement, ni aux emplois; ils obéissent et paient: voilà en quoi consiste toute leur existence politique.

§ 4.

Les factions se transforment souvent en *séditions*. On donne généralement ce nom à tout rassemblement turbulent et nombreux non autorisé par le magistrat, ou qui a lieu au mépris de son autorité.

Les séditions ont lieu dans les gouvernements où il y a inégalité, de même que dans ceux où il y a des corps intermédiaires. C'est ainsi que le peuple romain a souvent été séditionnaire; c'est ainsi que dans une monarchie,

la noblesse et le tiers état peuvent l'être; il en est de même des corps militaires dans un gouvernement absolu.

Les séditions ont des causes très variées; souvent elles n'ont pour objet que le redressement de quelque grief, de quelques vexations subalternes demeurées impunies; mais elles peuvent aussi n'être qu'un prétexte pour attaquer le gouvernement, et même pour le bouleverser. En général, plus un gouvernement est absolu, plus les séditions y sont dangereuses. En Turquie, les janissaires sont les maîtres du sultan et de l'empire. On a vu la même chose en Russie, à l'égard des gardes, quoiqu'il y ait une noblesse nombreuse et opulente. C'est que cette noblesse n'a pas une existence politique; par conséquent elle n'a qu'un intérêt précaire au maintien du gouvernement, qui peut l'opprimer, faute de contre-poids. Mais quel contre-poids peut exister dans un grand empire?

Dans les monarchies bien réglées, les séditions sont plus difficiles, parce que la noblesse y a une existence assurée, et qu'elle y a toutes les jouissances qui satisfont l'amour propre; d'ailleurs, comme intermédiaire entre le monarque et le peuple, elle contient celui-

ci dans les bornes de l'obéissance, pour sa propre sûreté.

Il n'y a et ne peut y avoir de principe de sédition dans les gouvernemens populaires, parce que l'égalité et la liberté en font la base et l'objet; mais il peut y en avoir dans les aristocraties, parce que les sujets peuvent se lasser d'obéir aux familles privilégiées qui se sont approprié une autorité exclusive.

§ 5.

Les séditions sont toujours accompagnées de tumulte, parce que le désordre en est inséparable. Elles doivent donc attirer la force publique pour les réprimer. La résistance devient rébellion, d'où résulte la guerre civile, qui est le plus grand fléau qui puisse affliger une nation; c'est une guerre de passion, de fureur et de rage: elle détruit les principes de l'ordre social, et les liens de la nature; elle est semblable à une mère qui dévore ses propres enfans. *Nec privatos focos, nec publicas leges, nec libertatis jura cara habere potest quem discordiæ, quem cædes civium, quem bellum civile delectat; eumque ex numero hominum ejiciendum, ex fini-*

bus humanæ naturæ exterminandum puto *.

La guerre civile s'établit entre le peuple ou une grande partie du peuple et le gouvernement, ou entre le peuple seul divisé en plusieurs factions.

Si la nation entière est soulevée, ce qui est difficile à supposer, il n'existe plus ni gouvernement, ni souverain; il y a ce que les Romains appelaient *justitium*. En pareil cas, il ne reste pour arrêter les horreurs de l'anarchie que la voie de conciliation; celle des armes serait une usurpation; car une nation ne peut avoir autorisé son conducteur à les employer contre elle-même.

Si une partie seulement de la nation est soulevée, le gouvernement doit se rappeler que la conservation de la société dont la conduite lui est confiée, est le premier et le plus essentiel de ses devoirs, et que c'est d'après ce principe qu'il doit diriger l'emploi des moyens nécessaires pour apaiser les esprits, rétablir l'ordre et la tranquillité, et se conserver lui-même.

* Cicéro, *Philip*. XII.

§ 6.

On est généralement d'accord qu'en cas d'hostilités, on doit suivre les règles ordinaires de la guerre; si la justice rigoureuse ne l'exige pas, du moins la prudence le conseille; car il faut craindre et prévenir les représailles. Mais on sentira facilement que nous n'entendons point parler de séditeux faisant la guerre en brigands; car c'est un devoir de les poursuivre à toute outrance, de les exterminer, parce qu'ils violent les lois sociales au lieu de les défendre. Si les hommes soulevés ont des griefs fondés, s'ils ont éprouvé un déni de justice, il n'y a personne à punir; dans le cas contraire, il importe à la tranquillité publique, au maintien de l'ordre social, de statuer un exemple éclatant sur les moteurs de la sédition, à moins qu'on n'ait été forcé de leur faire grace.

§ 7.

Les conséquences funestes que peut avoir la guerre civile, quelle qu'en soit l'issue, doivent éclairer les gouvernemens sur les

précautions qu'elles exigent de leur part; elles doivent leur faire sentir la nécessité de les prévenir. Un simple parti ne présente sans doute rien de dangereux dans son origine; mais s'il grossit, il peut dégénérer en faction, et l'audace impunie des factieux les conduit naturellement à la sédition; en pareil cas, l'indulgence peut devenir funeste. On peut juger par là combien est pernicieuse la manière qu'un gouvernement, pour être tranquille, doit fomenter les factions opposées, c'est-à-dire diviser pour commander. L'expérience ne prouve que trop que tous ces petits incendies peuvent causer un embrasement général. La méthode la plus sûre et la plus efficace pour prévenir les séditions, est d'être juste et sage, et d'être aussi ferme à soutenir le bien, que prompt à réparer une erreur.

§ 8.

Lorsqu'une nation, après avoir détruit son gouvernement, se divise en factions qui se disputent l'autorité, il en résulte un genre de guerre civile dont les horreurs sont incalculables; c'est un véritable état de dissolution: il n'y a plus de nation; il n'existe plus aucun

lien social; il n'y a plus que des individus s'abandonnant sans frein à toute la fureur de leurs passions. Si l'excès du mal n'éclaire pas les chefs des différentes factions, et ne les ramène pas enfin dans la voie de la raison, le pays, après avoir été dévasté et dépeuplé, devient la proie de l'étranger; et cet étranger ne croira pouvoir soutenir son autorité que par la force; c'est là le résultat naturel et presque inmanquable de la licence populaire.

§. 9.

Au reste, on peut dire que les séditions et les guerres civiles sont presque toujours, directement ou indirectement, l'ouvrage du gouvernement; il les provoque lorsque, s'étant permis un acte arbitraire, il néglige de le réparer et d'arrêter par là le mécontentement et les plaintes. Une conduite pareille prouve de l'insouciance ou du mépris; souvent elle est fondée, comme nous venons de l'observer, sur la très fausse maxime que les gouvernemens ne doivent jamais avoir tort, ni par conséquent revenir sur une faute; comme si un ministre et ses agens étaient doués de l'infaillibilité, comme si leur dé-

placement ferait crouler le gouvernement.

D'un autre côté, le conducteur d'une nation est la cause indirecte des séditions en ne les prévenant pas, ou en ne les arrêtant pas dans leur source. De prétendus mécontents, des factieux, des ambitieux, des esprits inquiets et ennemis de l'ordre, supposent à l'autorité des torts imaginaires; ils cherchent à les propager et à se former sourdement un parti; si on les laisse faire, la crédulité leur procure bientôt des adhérens; et lorsqu'ils se croient assez forts, ils lèvent le masque, se mettent en insurrection, troublent la tranquillité publique et mettent le sort de l'état au hasard des événemens. Rien de tout cela n'arrivera lorsque le gouvernement, qui doit avoir l'œil partout, sera fidèle à cette sage maxime : *principiis obsta.*

§ 10.

On a agité la question de savoir si, lorsqu'une partie d'une nation est soulevée, l'autre partie peut demeurer neutre, ou si elle doit prendre part à la querelle. SOLON, dans les lois qu'il a données à Athènes, a déclaré infame quiconque ne participerait pas d'un

côté ou de l'autre à une sédition publique. Ainsi, le législateur d'Athènes a voulu que, pour éteindre le feu dans un coin, toute la maison dût être embrasée. Quoi qu'il en soit, il ne faut point perdre de vue que SOLON ne donna une constitution qu'à une cité, dans un moment de troubles; et c'est sans doute sous ce rapport que le célèbre auteur du *Jeune Anacharsis* trouve la loi dont il s'agit admirable. PLUTARQUE se borne à dire qu'elle est singulière et surprenante. SOLON lui-même, interrogé sur la bonté de ses lois, répondit: *Je leur ai donné les meilleures qu'ils pussent recevoir.* Si l'on voulait faire de celle que nous venons de rapporter une maxime générale, et si on la suivait à la lettre et dans tous les cas, chaque sédition, quelque faible qu'elle fût, causerait la guerre civile; d'ailleurs, quel danger n'y aurait-il pas, pour la nation comme pour le gouvernement, d'armer ainsi les citoyens les uns contre les autres? Ne serait-il pas plus avantageux que les neutres servissent d'exemple et d'intermédiaires pour calmer et ramener les mécontents? Nous pensons donc qu'il ne saurait être établi de règle générale sur cette matière; que c'est aux circonstances à en servir, et que la seule chose à considé-

rer est que la conservation de l'état doit être l'objet des mesures qu'elles peuvent exiger.

FIN DU LIVRE PREMIER.

NOTES

DU

LIVRE PREMIER.

(1) C'est là à peu près le sens de la définition que donne *Justinien* du droit naturel : *jus naturale est quod natura omnia animalia docuit.*

(2) La volonté suppose la liberté ; car sans la liberté la volonté serait un être de raison, et le jugement une faculté sans objet.

(3) On appelle *ame* le principe qui dirige toutes les facultés physiques et morales de l'homme : elle est donc le moteur de toutes ses actions ; en un mot, c'est l'ame qui comprend, qui combine, qui veut, qui a de la mémoire, des désirs, de l'imagination : ce sont là de ces vérités premières qui n'ont plus besoin d'être prouvées pour les bons esprits ; et les systèmes contraires sont

désavoués depuis long-temps par la saine philosophie. Quant à la manière dont l'ame influe sur le corps, et le corps sur l'ame, elle n'est point de notre ressort : j'abandonne ce problème à Leibnitz, à Bayle, à Locke, et à tous les auteurs anciens et modernes qui ont imaginé des systèmes sur cette question.

(4) On est d'accord que l'homme est un être particulier dans l'ordre de la création : il faut donc que l'auteur de la nature lui ait imprimé des qualités particulières, des qualités qui le distinguent des autres êtres créés. Nous disons de plus, que l'homme est libre par essence, puisqu'il a une volonté; il faut donc que le créateur l'ait doué de facultés propres à le guider dans l'exercice de cette liberté : ces facultés sont principalement celles que j'ai indiquées. Les ennemis des idées innées condamneront sans doute cette doctrine : mais je puis faire observer d'abord que de simples facultés ne sont point des idées, comme la faculté de pousser un poignard ne constitue point un homicide. Je dois avertir en plus, que je n'entends point établir le système des idées innées ni adopter celui de Leibnitz, qui prétend que notre ame a en elle-même toutes les idées qui forment le tableau de l'univers; et qu'il y a une harmonie pré-établie entre elle et le corps. Peu importe d'où viennent les qualités ou dispositions que j'assigne à l'homme, qu'elles soient innées ou acquises; je ne prétends point pénétrer les secrets de la nature et de la providence : je me borne à dire que le créateur, n'importe par quelle

voie, a dû imprimer à l'homme le germe des facultés nécessaires pour se conduire dans le labyrinthe dans lequel il l'a abandonné à lui-même. Ce serait peut-être ici le lieu de parler de la nouvelle philosophie répandue en Allemagne par Kant; mais cela exigerait des développemens qui m'entraîneraient loin de mon sujet; d'ailleurs il faut attendre que cette nouvelle doctrine soit bien comprise, avant de la réfuter ou de l'admettre.

(5) L'homme naît sans aucun moyen, soit physique soit moral, pour pourvoir par lui-même à sa conservation; il a donc besoin de secours étrangers, au moins jusqu'à l'adolescence. A cette époque se développe un commencement de facultés physiques et intellectuelles. Quel usage l'adolescent en fera-t-il, sans instruction et sans guide? ira-t-il végéter et s'isoler dans les bois après avoir vécu parmi ses semblables? Parvenu à cet état de force où il peut se suffire à lui-même, se procurer sa subsistance, et se défendre, l'homme rencontre d'autres hommes qui ont les mêmes besoins, la même force que lui: il est dans la nécessité de respecter cette force et ces besoins. Il sent ceux de l'amour; ils le conduisent vers l'être que la nature a formé pour les partager et les satisfaire: cet attrait mutuel établit une association sentimentale; elle est fortifiée par le résultat de leur union: l'enfant forme un nouveau lien entre ses parens, et entre ceux-ci et lui-même; et ce serait donner un démenti à la nature et à son auteur, que

de supposer ce lien ou non existant, ou seulement passager : la corruption, même la dissolution la plus effrénée n'a jamais pu le détruire : il est donc inhérent à la nature humaine. Enfin l'homme avance en âge, il devient caduc, infirme : il a besoin de secours, pour ainsi dire, comme dans son enfance.

Ainsi, dans toutes les époques de la vie, les hommes ont entre eux des rapports nécessaires, des besoins qui exigent qu'ils vivent en société. Par conséquent, tout ce qu'on dit de leur isolement, de leur indépendance absolue, de leur vie errante et stupide, n'est qu'une abstraction qui dénature, dégrade l'espèce humaine, et la rapproche de la brute, chez qui on n'a jamais reconnu le principe de sociabilité, du moins continuée. Si jamais il a existé des exemples contraires, ils sont une exception ; et c'est une grande erreur que de la mettre à la place du principe.

(6) *L'autorité paternelle* a toujours existé comme une conséquence des besoins des enfans et des soins des parens ; mais dans chaque société civile on l'a modifiée ou étendue selon le principe qui a servi de fondement à l'organisation de l'état, ou selon les préjugés existans. Aujourd'hui même on n'est d'accord sur aucune des questions auxquelles donne lieu le pouvoir paternel, et rien n'est moins uniforme que la jurisprudence sur ce point. Ce qu'il y a de certain, c'est que l'autorité paternelle est présumée dans toutes les législations ; et cette universalité démontre que cette

même autorité est puisée , non dans des systèmes , mais dans la nature même. Le lecteur qui voudra avoir des notions plus détaillées sur cette matière , les trouvera dans GROTIUS , *Droit de la guerre et de la paix* , liv. II chap. v. , et dans PUFFENDORFF , *Droit de la nature et des gens* , liv. v , chap. II.

Nous ajouterons seulement ici , que plus on affaiblit l'autorité paternelle , plus on relâche le lien du sentiment , lien si important pour l'ordre social. La jeunesse a une propension violente et toujours active vers l'indépendance ; et une imagination fougueuse l'entraîne d'autant plus facilement dans des écarts , qu'elle n'est pas éclairée par l'expérience. — Les enfans prennent dès leur naissance l'habitude de respecter les volontés de leurs parens : c'est cette habitude que la loi doit fortifier ; et il faut moins craindre les abus de l'autorité paternelle , que ceux de l'indépendance des enfans. Si l'on prétend faire intervenir la loi pour suppléer à l'un , et réprimer l'autre , qu'aura-t-on à répondre si un enfant dit : J'ignorais et la loi et les dangers où je me suis exposé : j'étais sans guide pour les éviter ?

(7) C'est sous ce rapport que HOBBS a eu raison de dire que les hommes sont par la nature même dans un état de guerre : en effet , l'homme est bon , ou du moins indifférent , tant que rien ne contrarie son intérêt personnel. Mais dès que cet intérêt rencontre un obstacle , il ne cède que par impuissance ; il devient méchant ;

c'est là, à quelques nuances près, l'histoire du genre humain.

(8) Cette opinion que l'on ne donne pas comme une vérité mathématique, mais seulement comme une présomption fondée dans la nature, a été contredite par l'auteur du *Système social, ou principes naturels de la morale ou de la politique*, etc. Voici ce qu'il dit : « Pour
 « dernière ressource on nous dit que la puissance souve-
 « raine s'est formée sous le modèle de la puissance
 « paternelle qui paraît illimitée. Mais l'autorité pa-
 « ternelle peut-elle donner droit de tyranniser, de
 « tourmenter, de dépouiller, de détruire les en-
 « fans ? Cette autorité, pour être juste, doit être fondée
 « sur les avantages, l'instruction, les soins qu'elle donne
 « aux êtres qui lui sont soumis : la tyrannie d'un père
 « doit être supportée par un fils vertueux ; mais cette
 « tyrannie n'est pas pour cela plus juste et plus rai-
 « sonnable. D'ailleurs les rois ne sont pas les pères des
 « peuples, les peuples sont les pères des rois, et
 « ceux-ci ne sont que trop souvent des enfans déna-
 « turés ».

Tout ce raisonnement n'est qu'un paralogisme : l'autorité paternelle est le premier exemple, le premier modèle de l'autorité ; mais elle n'en est ni la base ni la règle invariable. D'un autre côté, un père n'a pas plus le droit de tyranniser ses enfans, qu'un souverain n'a celui de tyranniser ses sujets ; et si cela arrive, les enfans peuvent se soustraire à l'autorité paternelle,

comme les sujets à celle de leur souverain. Quant à l'établissement de l'autorité politique, quelle qu'en soit la source, il a dépendu de mille circonstances différentes relativement à ses causes, à son étendue, à sa forme; et il est impossible de réduire cette matière en système, parce que l'origine des gouvernemens se perd dans la nuit du temps; dans le silence ou l'obscurité de la tradition, et surtout dans le tourbillon des passions humaines.

(9) On peut présumer que dans l'origine de leurs associations les hommes avaient autant à lutter contre les bêtes féroces que contre d'autres hommes : il est probable, il est même naturel de supposer que celui qui montrait le plus de valeur et qui avait le plus de succès dans cette lutte dangereuse, dut être le plus considéré, et que la confiance qu'il inspirait dut le faire choisir de préférence pour être le conducteur, le défenseur de la peuplade. L'histoire ancienne nous fournit entre autres à cet égard l'exemple de Nemrod. Il est des auteurs qui pensent que le premier de tous les gouvernemens a été aristocratique, c'est-à-dire que plusieurs familles se réunissant, se soumirent à l'autorité de leurs chefs respectifs. Cette conjecture est du nombre de celles qui autorisent les ténèbres qui couvrent le premier âge du monde : quoi qu'il en soit, elle justifie ce que nous disons de l'autorité paternelle ; car elle la présuppose.

(10) A peu près tous les auteurs emploient les mots

droit ou *loi* ; mais ces deux expressions me semblent également impropres , parce que je n'en trouve point l'analogie dans la nature. Le droit suppose une obligation , et l'obligation impose un devoir ; d'un autre côté , la *loi* suppose une autorité supérieure : or je ne vois dans la nature humaine primitive ni obligation , ni devoir , ni autorité. Il faut donc chercher ailleurs , il faut donc remonter à *l'intelligence suprême* , à qui l'homme doit son existence : mais cette intelligence l'a créé libre ; le seul sentiment impérieux qu'elle lui ait imprimé , c'est celui de se conserver : mais pour que ce sentiment , cette impulsion ne l'égaré pas , le créateur lui a donné l'entendement , le jugement , la volonté : c'est de l'ensemble de ces facultés que résulte la *raison humaine* , la *raison naturelle* ; et c'est là le seul guide de l'homme abandonné à lui-même , et qu'aucune autorité suprême ne comprime ; c'est donc aussi là le seul guide qu'aient les nations entre elles. Ce qu'on peut appeler *loi* , relativement à la nature , ne concerne que la nature physique , matérielle , et nullement la nature morale : autrement l'homme ne serait pas libre : il serait un automate , puisqu'il serait forcé d'agir d'après une détermination immuable comme tous les corps inanimés , comme une pierre lancée en l'air cherche son centre de gravité. MONTESQUIEU (liv. 1, chap. 11 , *De l'esprit des lois*) emploie aussi l'expression de *lois naturelles* , et il classe dans cette catégorie la reconnaissance d'un créateur , l'inspiration de chercher à se nourrir , la prière mutuelle que se font toujours

les deux sexes, le désir de vivre en société. Malgré le poids dont est l'autorité de MONTESQUIEU, je ne crains pas de dire que le mot *loi naturelle* est inapplicable aux quatre choses qu'il désigne. 1° La reconnaissance d'un créateur, quoique son existence soit démontrée par la raison éclairée (abstraction faite de la révélation), n'est point un des premiers effets de l'entendement et de la réflexion; et certes, ce n'est point dans son premier âge que l'homme est susceptible d'un pareil effort. 2° Le désir de se nourrir tient à l'instinct, à une impulsion naturelle, et pour ainsi dire physique; il est aveugle, il est inhérent à la constitution de tous les êtres animés; sans ce désir, ils cesseraient d'être: tout cela est dans l'ordre essentiel de la création; mais tout cela ne constitue pas plus une loi que n'en constitue l'union du corps et de l'âme; c'est la nature elle-même; si non il faudrait appeler loi tous les modes, toutes les formes, en un mot, tout ce que l'auteur de l'univers a jugé à propos de créer. 3° La prière mutuelle que se font les deux sexes est un penchant, et, si l'on veut, un besoin: mais ce besoin ne résulte point d'un devoir; on peut s'y abandonner ou y résister: en un mot, il n'est point commandé. S'il résultait d'une loi, il serait prescrit; il faudrait donc y obéir sous peine d'offenser le créateur: que de conséquences dans l'ordre moral résulteraient de cette doctrine. 4° Le désir de vivre en société ne saurait être une loi; car l'homme peut renoncer à la société et vivre isolé; d'ailleurs la sociabilité est

un sentiment acquis, et non inhérent à la nature humaine. J'admettrai encore l'attrait que l'homme peut sentir à l'aspect d'un autre homme (quoique MONTESQUIEU lui-même dise que la crainte est le premier sentiment qu'éprouve un homme au premier aspect d'un autre homme); mais assurément cet attrait ne ressemble pas à celui qui existe entre l'aimant et le fer. Si cet attrait, à l'égard de l'espèce humaine, était impératif, comme l'est toute loi, jamais les hommes ne se haïraient, jamais ils ne commettraient de crimes. J'en reviens donc à ce que je dis dans le texte, savoir, que l'homme est conduit par la *raison naturelle*, et que c'est là son unique guide dans l'état de nature.

Au reste, peu importe qu'on dise *droit naturel*, *loi naturelle*, ou *raison naturelle*, pourvu qu'on s'entende bien sur la signification véritable de ces trois expressions, qu'on évite toute équivoque, et, par là, toute erreur.

(11) Si le lecteur désire connaître le grand nombre d'opinions, tant anciennes que modernes, qui existent sur cette question, il les trouvera dans PUFFENDORF, *Du droit de la nature et des gens*, liv. I, chap. III, et dans la préface du *Droit de la nature et des gens* par VATTTEL. Mais quelle que soit la diversité de toutes ces opinions, elles s'accordent en ceci, que le premier devoir, comme le premier sentiment de l'homme, est de se conserver; ainsi toutes ses actions, soit dans l'ordre civil, soit dans l'ordre naturel, doivent essentiellement se rapporter à ce principe primitif: s'il est bien

appliqué, il établit et assure la tranquillité publique et particulière; si l'on en abuse, ses excès sont capables de bouleverser la société.

(12) Cette expression est évidemment vicieuse, car 1^o il n'y a point de *droit* où il n'y a point de *loi*; et il n'y a point de *loi* où il n'y a pas de supérieur. C'est là, nous l'avons déjà fait observer, le cas de nation à nation. 2^o Le mot *gens*, traduction barbare du latin, ne signifie en français ni les peuples ni les nations. Cependant j'ai cru devoir adopter ces deux mots, parce qu'ils sont consacrés par un usage général.

(13) Plusieurs auteurs, tels que PUFFENDORFF, BURLAQUI, etc., ont traité du *droit naturel* avec le plus grand détail, sur tous les genres de devoirs, tant privés que publics. Ainsi leurs ouvrages peuvent être considérés comme des traités de morale. Je me suis écarté de la route qu'ils ont suivie, parce que je n'ai entendu parler du droit naturel qu'en tant qu'il a rapport à l'ordre politique et aux gouvernemens. C'est par cette raison que je ne fais mention ni des êtres moraux, ni des actions morales, ni des devoirs de l'homme envers lui-même, ni de la nature des promesses, des conventions, du prêt, des intérêts, etc. Je présuppose toutes ces connaissances acquises.

(14) BLACKSTONE a traité de l'origine, de la nature et des conséquences de la propriété avec la clarté, la précision et la pénétration qui lui sont propres, et qui l'ont fait appeler à juste titre le flambeau de la législation an-

glaise. (*Voyez ses commentaires sur la législation anglaise, liv. 2, chap. 1.*)

(15) Peut-il exister des cas où le gouvernement soit autorisé à enfreindre la règle que nous posons ici ? Nous allons chercher à résoudre cette question.

Il peut arriver qu'un domaine soit sans propriétaire, et alors, il tomberait en partage au premier occupant comme chose abandonnée ; mais de là naîtrait une concurrence dangereuse pour la tranquillité publique : le moyen que la politique a établi pour prévenir cet inconvénient, c'est l'intervention du gouvernement : il se saisit du domaine abandonné à titre de déchéance, et l'incorpore au domaine national.

Il est encore un cas où le gouvernement peut disposer des propriétés particulières, c'est celui d'utilité publique. Cette faculté est une conséquence de l'engagement pris par tous les membres d'une société de soumettre leur intérêt particulier à celui de l'état ; mais il faut, 1^o que cet intérêt soit de la plus grande évidence ; 2^o que celui qu'on dépouille soit pleinement dédommagé du sacrifice qu'on exige de lui ; l'arbitraire à cet égard serait tyrannie.

Enfin, dans le régime féodal le souverain étant considéré comme ayant le *domaine éminent*, c'est-à-dire comme propriétaire originaire de toutes les terres placées en dedans des limites de l'état, les fiefs sont réputés des aliénations faites sous de certaines conditions. Parmi ces conditions, la principale est la reversion du fief au

défaut d'héritier ; ainsi, dans ce cas, le domaine inféodé redevient de droit un domaine national.

Un auteur justement estimé, Vattel, étend à tous les états la doctrine du *domaine éminent*, qu'il considère, sous le nom de *droit de majesté*, comme un droit inhérent à la souveraineté. Cette doctrine n'est admissible, nous le répétons, qu'à l'égard des pays soumis au droit féodal, et on ne saurait l'établir en thèse générale comme le fait Vattel ; car, d'un côté, elle est inutile pour la sécurité de l'état, comme pour la marche du gouvernement ; de l'autre, elle serait bien dangereuse pour les citoyens parce que leur droit de propriété serait on ne peut pas plus précaire. Un caprice pourrait le leur enlever, et quel dédommagement auraient-ils à attendre d'un souverain qui ne connaîtrait autre règle que sa volonté arbitraire, étayée du prétendu droit de majesté.

(16) Ceci est encore une question sur laquelle un grand nombre d'auteurs se sont exercés, et sur laquelle chacun s'est formé un système particulier : mais tous ces systèmes se réduisent à cette vérité simple : que le besoin a réuni les hommes, et que leur réunion les a forcés de vivre en bonne intelligence, et d'établir pour cet effet, une autorité et des lois. Les lecteurs qui seront curieux de connaître quelques uns de ces systèmes peuvent lire *l'Origine des premières sociétés des peuples*, etc. A Paris, chez Lejay, 1770 ; et le *Système social*, etc., Londres, 1773 ; ROUSSEAU, *discours sur l'origine et les fondemens de l'inégalité parmi les hommes*, partie deuxième.

(17) Les hasards ne sont relatifs qu'à l'homme; car il n'en existe point relativement à la nature : les événemens se succèdent par un enchaînement naturel ; mais l'homme voit rarement cet enchaînement qui est souvent imperceptible pour son intelligence bornée.

(18) Tel est encore l'usage chez les sauvages de l'Amérique septentrionale. Rien n'est écrit ; ce sont les femmes qui recueillent et impriment dans leur mémoire les transactions publiques ; et elles sont chargées de les répéter à leurs enfans. On assure qu'aucun acte écrit n'est plus fidèle que cette tradition : on l'a trouvée littéralement conforme à des actes conservés dans quelques provinces des États-Unis (*Oeuvres de Franklin*).

(19) « *Leges autem scriptas LYCURGUS non posuit, atque hoc ipsum in rethris cautum est ; ita enim judicabat ea quæ ad felicitatem civitatis et virtutem omnium maximum permanere immobilia, si moribus et educationi civium implantarentur* ». PLUTARQUE, *vie de Lycurgue*, traduit par Xylander. SOLON a donné des lois écrites à Athènes, et Athènes a moins duré que Lacédémone.

(20) L'homme, lors même qu'il s'agite et se tourmente le plus, a dans son caractère une tendance naturelle vers le repos et vers l'habitude ; et l'on peut dire que l'habitude est le résultat de l'amour du repos : l'un et l'autre contribuent à son bonheur dans l'ordre social ; tout ce qui trouble son repos et ses habitudes trouble son bonheur. Or est-il rien au monde qui trouble

plus l'un et l'autre qu'une révolution dans les principes et dans la marche de l'ordre social? Je n'examine pas si une pareille révolution a pour objet le perfectionnement de cet ordre ou bien sa dissolution; je dis que dans un cas comme dans l'autre elle est fâcheuse pour l'homme considéré comme individu, car il est obligé de sacrifier son repos pour se former de nouvelles idées, pour adopter une doctrine nouvelle, la plupart du temps pour trouver un nouveau maître, en un mot, pour contracter de nouvelles habitudes qui lui sont commandées par les passions, par l'ambition, par les vues personnelles d'autrui. On colore, il est vrai, tout cela du nom imposant de régénération; mais l'esprit humain ne se régénère guère. Pour se convaincre de cette triste vérité, qu'on examine toutes les lois depuis celles de Moïse; on verra que leur nombre a toujours été en augmentant: or, on sait que c'est l'injustice des hommes, leur perversité, en un mot, l'excès de leurs passions qui ont rendu les lois nécessaires. Ainsi plus une nation a de lois, plus elle est corrompue. Les Romains ne connaissaient d'abord guère que celles des douze tables: qu'on les compare avec le nombre de celles qui existaient lors de la chute de l'empire romain, et que l'on compare également les mœurs de ces trois différentes époques. La nation romaine a-t-elle été régénérée par ses volumineuses lois? Non, elle a été détruite: elle a perdu jusqu'à son nom.

(21) C'est là l'opinion de quelques novateurs moder-

nes, qui ont voulu culbuter tous les principes, non pour épurer le droit des gens, non pour établir sur de plus solides bases la tranquillité et le bonheur des nations, mais pour ouvrir un champ sans limites à la licence populaire, à l'ambition; en un mot, pour précipiter le genre humain dans le chaos. Il me semble voir chaque société civile transformée en planète, entourée de son tourbillon, ayant un mouvement de rotation et des phases, et chaque phases marquée par une nouvelle révolution. Mais raisonnons: Qu'est-ce que l'homme en société? Quel est son but? quels sont ses devoirs? quels sont ses droits? L'homme vivant en société est le même que l'homme de la nature, avec cette seule différence qu'il modifie plus ou moins son indépendance naturelle pour acquérir plus de sûreté et de tranquillité. Il prend un engagement mutuel avec ses associés: cet engagement constitue le devoir de tous: chacun peut exiger l'exécution de cet engagement: voilà le droit. Telle est l'essence de l'ordre social; or n'est-elle point détruite, ou pour mieux dire, peut-elle exister si une nation peut dire: *stat pro ratione voluntas*? N'est-ce pas prêcher une doctrine subversive de l'ordre social, en enseignant que tout le code des nations est compris dans cette maxime? *Pactis standum est*, voilà le véritable code de la justice éternelle! voilà ce qu'il faut prêcher aux nations; voilà ce qui assurera leur tranquillité et leur bonheur! mais le bonheur des nations a-t-il jamais été l'idole des novateurs, des ambitieux, des fabricateurs d'insurrections et de révolutions?

(22) Cette question est au nombre de ces problèmes politiques sur lesquels il est difficile d'établir des principes positifs, et plus difficile encore de donner des règles pratiques. Les amis de la liberté exagèrent trop les droits du peuple, et les amis de l'autorité cherchent toujours à les affaiblir : tout ce que l'on peut dire de plus certain est que, n'importe la forme du gouvernement, la maxime que le gouvernement est fait pour le peuple et non le peuple pour le gouvernement, est indestructible ; qu'on a beau la violer, elle réclame toujours son exécution, à l'exemple de toutes les lois, contre lesquelles il n'est point de prescription. Mais dans ce qu'on appelle état libre, le peuple veut toujours empiéter sur l'autorité publique ; et dans les états modérés, on cherche toujours plus ou moins à le tenir à l'écart : si dans l'un ou l'autre cas, il y a résistance de sa part, on cherche à le comprimer ; et si l'on n'y réussit pas, l'autorité est compromise ; des ambitieux s'emparent de la cause du peuple qu'elle soit juste ou non, la tranquillité publique est troublée, la guerre civile est à la porte, et elle traîne à sa suite des maux incalculables. Si le peuple, qui est toujours aussi outré qu'il est ignorant en matières politiques et de gouvernement ; si, dis-je, le peuple triomphe, le premier résultat de ses excès est l'anarchie la plus complète ; l'état ressemble à la mer agitée par la tempête : il faut un autre Neptune pour apaiser les vents et les flots : si, au contraire, l'autorité a le dessus, et si elle a la générosité rare et ines-

pérée d'abjurer toute réaction, tout ressentiment, elle sentira au moins qu'elle devra prendre des mesures pour l'avenir; et les dangers qu'elle aura courus seront la règle de ces mêmes mesures, c'est-à-dire que, dans l'une et l'autre hypothèse, le peuple se sera trompé, ou plutôt aura été trompé, et qu'en dernière analyse ses insurrections n'auront servi qu'à déplacer, replacer et river ses fers.

On citera peut-être des exemples contre cette doctrine. Je les admettrai tous pour et contre; quels qu'ils soient, ils serviront à prouver la vérité de ce que j'ai avancé au commencement de cette note: toutefois si l'on cite l'exemple des Provinces-Unies, je répondrai que les Bataves soulevés contre la tyrannie de Philippe II ont dû leur indépendance à l'intervention des puissances étrangères, et que les Belges ont dû à la même influence la conservation de leurs privilèges. Quant aux États-Unis de l'Amérique, l'exemple qu'ils présentent est unique dans les fastes des nations; jamais révolution n'a été conduite par des hommes aussi sages, aussi modérés, aussi désintéressés; jamais révolution n'a été préparée avec tant de mesures, de circonspection et de longanimité: ce n'est point le peuple en tumulte qui l'a faite: ce n'est point l'effervescence des passions qui l'a préparée: elle n'a point été le produit d'une philosophie niveleuse et sanguinaire: elle a été le fruit naturel et forcé de la nécessité: son but unique a été d'abolir une autorité violatrice des lois et du pacte social: les Américains

n'ont point été un pas au-delà ; on peut s'en convaincre en lisant leur histoire durant et depuis la révolution. Aussi a-t-on dit d'eux, avec vérité, qu'ils ont commencé par où finissent les autres nations, c'est-à-dire qu'ils ont débuté par être justes, modérés et sages : de quelle révolution peut-on dire la même chose ?

Je ne puis terminer cette note sans rapporter ce que dit Rousseau sur cette importante question : « A ne considérer, comme nous faisons, que l'institution humaine, « si le magistrat qui a tout le pouvoir en main, et qui « s'approprie tous les avantages du contrat, avait pourtant le droit de renoncer à l'autorité, à plus forte raison le peuple, qui paie toutes les fautes des chefs, « devrait avoir le droit de renoncer à la dépendance. « Mais les dissensions affreuses, les désordres infinis qu'entraînerait nécessairement ce dangereux pouvoir, « montrent, plus que toute autre chose, combien les « gouvernemens humains avaient besoin d'une base plus « solide que la saine raison, et combien il était nécessaire « au repos public que la volonté divine intervînt pour « donner à l'autorité souveraine un caractère sacré et « inviolable, qui ôtât aux sujets le funeste droit d'en disposer. Quand la religion n'aurait fait que ce bien aux « hommes, c'en serait assez pour qu'ils dussent tous la « chérir et l'adopter, même avec ses abus, puisqu'elle « épargne encore plus de sang que le fanatisme n'en fait « couler. » (*Discours sur l'origine et les fondemens de l'inégalité parmi les hommes, partie deuxième, p. 157, de l'é-*

dition in-16 de l'imprimerie de la société littéraire et typographique, 1783.)

(23) De toutes les maximes politiques, celle-ci est la plus dangereuse, parce que tous les termes en sont vagues, que par conséquent l'application en est indéterminée, ou, pour mieux dire, indéfinie. Aussi a-t-elle de tous les temps servi à justifier tous les genres d'ambition, tous les genres d'excès et de crimes; elle sert d'épée à la tyrannie aussi bien qu'à l'anarchie populaire: on l'a appliquée à MARC-AURÈLE, comme à CÉSAR: elle est la base de la doctrine à laquelle MACHIAVEL a donné son nom: elle a été celle de la révolution française en 1789, et surtout en 1793; elle l'a été également de celle du 18 brumaire: les premières ont couvert la France de crimes, et l'ont livrée à la tyrannie la plus effroyable; la dernière l'a sauvée: et c'est en pareil cas qu'on peut donner au mot *salus*, les deux synonymes *incolumitas*, *remedium*.

(24) Il me semble qu'on n'a jamais suffisamment approfondi cette espèce de gouvernement considéré en lui-même. On s'est attaché à le condamner comme tyrannique dans son essence; et c'est par cette raison qu'on l'a toujours rendu odieux, et proscrit comme contraire aux droits naturels de l'homme, c'est-à-dire comme un principe d'avilissement, d'esclavage et de cruautés; nous allons essayer d'éclaircir ces idées.

Nous disons avec MONTESQUIEU que le despotisme consiste dans la réunion de tous les pouvoirs. Le résultat de cette définition est que des pouvoirs qui dans d'au-

tres gouvernemens sont exercés par plusieurs et se balancent par là, sont ici concentrés sur la même tête, et sont dirigés par une seule volonté. Cette concentration peut être l'effet d'un pacte, aussi bien que de la seule force ou d'autres circonstances; et il est évident qu'elle ne dénature point les pouvoirs; que dans l'un et l'autre cas, sans être divisés, ils demeurent essentiellement distincts.

Ainsi, en nous renfermant dans la définition, un seul homme est censé être législateur et souverain. Ces deux genres de pouvoirs ont leurs attributions distinctes et déterminées, n'importe le mode dans lequel ils sont exercés; ainsi les lois peuvent être fondées sur les principes de la raison naturelle; le pouvoir exécutif peut maintenir la sûreté des sujets et de l'état, promouvoir leur prospérité, faire exécuter la loi, lors même que ces fonctions sont déposées dans une seule et même main: voilà ce que peut un souverain armé du despotisme, soit usurpé, soit constitutionnel: tout cela peut avoir lieu sans altérer les principes fondamentaux de tous les gouvernemens possibles.

Si les choses ne sont pas ainsi, si un souverain despote exerce par lui-même toute espèce d'autorité sans règle connue, et sans autre guide que sa volonté du moment, ses passions, sa folie; alors, son gouvernement n'est pas despotique; il est essentiellement arbitraire; et l'injustice le fait dégénérer en tyrannie: Tibère, Néron, Caligula, etc. n'étaient point des despotes: c'étaient des tyrans, des monstres, des ennemis du genre humain.

Prenons pour exemple le royaume de Danemarck. Le gouvernement y était mixte, et la couronne élective. Tout y était réglé par les états : des querelles perpétuelles agitaient le royaume ; la tranquillité publique était sans cesse troublée : l'ordre de la bourgeoisie lui-même proposa au souverain de s'investir de toute l'autorité. Les états furent abolis, tous les pouvoirs furent remis dans la même main, et la couronne fut déclarée héréditaire. Ainsi le Danemarck devint un état constitutionnellement despotique. Cependant les règles de l'administration et de la succession y sont déterminées par ce qu'on nomme la loi royale faite par Frédéric III. L'ordre judiciaire est fondé sur un code dont on admire la sagesse ; et le Danemarck est un des états de l'Europe le mieux gouverné.

L'empire de Russie, naguère dans la barbarie, a un gouvernement despotique ; cependant la Russie a un sénat, des lois, des juges, des collèges, des conseils pour diriger la marche de l'administration ; le souverain prête et reçoit un serment ; il y a des académies ; les savans étrangers sont appelés et accueillis ; et personne n'ignore combien Catherine II s'est occupée d'un code général de législation : ce code, lorsqu'il sera mis en activité, n'altérera point la forme du gouvernement, tandis qu'il couvrira de gloire le successeur de Catherine qui aura consommé cette importante entreprise.

La monarchie prussienne est absolue : dira-t-on que tout y est réglé selon le caprice du souverain ; que

l'on ne voit aucune institution politique ; qu'il n'y a ni code civil , ni tribunaux ? Dira-t-on que le peuple y est foulé par des contributions arbitraires ; qu'il n'y a ni liberté, ni propriété, ni patriotisme ?

Enfin cet empire ottoman, que l'on donne comme le prototype du despotisme et de toutes les horreurs qu'on lui attribue, quel est son gouvernement ? Nous observerons d'abord, à l'égard de la politique, que le Grand-Seigneur ne se hasarde point de faire la guerre ou la paix qu'il n'ait l'assentiment du *musti* et des *ulémas* ; que toutes les affaires se traitent dans un conseil appelé *divan* ; enfin que le Sultan, avec sa puissance tant vantée, tant exagérée, s'il se permet une démarche arbitraire, désavouée par l'opinion publique, est à la merci ou d'une intrigue sourde, ou de la fureur de la milice ; qu'il passe du trône au cachot, sinon à la potence *.

L'état religieux est réglé par le *Koran*. La jurisprudence civile et criminelle l'est par la même loi. L'empereur n'a pas plus le pouvoir de la transgresser que le dernier de ses esclaves : sa vie répond de sa fidélité à l'observer. D'ailleurs, il y a de nombreux commentaires du *Koran* ; ils forment un code complet de lois civiles semblable au Code et aux *Pandectes* : celui d'*Abou-Hanise* sert de règle dans toute l'étendue de l'empire ottoman : le *musti* de Constantinople (*Sheik-islam*) et les *moulahs* sont chefs de la justice. Il y a des *mustis* ou

* MARSICLI, *Stato militare dell' imperio ottomano*, cap. VI.

chefs de justice pour l'Asie et pour l'Europe, connus sous le nom de *cadilesquiers* ; il y a des juges particuliers (*cadis*) dans tous les endroits de l'empire. Quant aux impôts, il sont exactement réglés par le Koran. *Kio-proli Ogli Nuuman*, grand visir sous le sultan Achmet III, reçut de ce prince l'ordre de lever les sommes nécessaires pour faire la guerre au czar Pierre I^{er}. Voici la réponse de ce premier ministre : « Invincible seigneur, tes sujets ne peuvent être imposés au-delà de ce que la loi et le prophète prescrivent ».

MONTESQUIEU (*Esprit des lois*, liv. v, chap. 14 et 15) semble ôter aux Turcs jusqu'au droit de propriété, d'hérédité et de succession ; et, à l'en croire, le despotisme du Grand-Seigneur absorbe tout le code de la législation. « Quand je vois » (dit l'auteur anglais des *Observations sur la religion, les lois, le gouvernement et les mœurs des Turcs*), « quand je vois le résultat admirable et les judicieuses conséquences que tire d'un principe erroné ce génie si pénétrant, si lumineux, je ne puis m'empêcher de m'affliger sur la condition humaine. C'est un triste exemple qui prouve combien nous sommes sujets à l'erreur, et combien les plus beaux raisonnemens sont quelquefois trompeurs. »

Mais, dit-on, le prince armé de tous les pouvoirs peut, d'un mouvement de tête, renverser tout cet édifice : soit ; la folie, la force, l'ambition ou la corruption peuvent faire oublier les principes pour introduire la tyrannie au dedans, et provoquer des guer-

res injustes au dehors ; mais jamais une pareille conduite ne les détruira : toutes les révolutions démontrent cette vérité ; et où est la contrée du globe qui ne l'atteste ? en est-il une qui n'offre de grands abus d'autorité ?

Je crois donc avoir raison de dire qu'en principe le gouvernement despotique a les mêmes bases que tous les autres gouvernemens ; que la liberté civile peut y exister : mais je ne prétends point dire par là, que le gouvernement despotique n'a point des inconvéniens que n'ont pas les gouvernemens modérés ; je conviens que si le caractère du prince, si ses passions l'égarant, ses erreurs peuvent frapper en même temps sur toutes les parties de l'administration ; et que si la crainte ou la mort ne l'arrête, l'état sera abandonné à l'influence de sa versatilité, de son orgueil, à la fureur de ses caprices et de ses extravagances.

Mais, enfin, ne présentons point les hommes plus méchans qu'ils ne croient avoir intérêt à l'être ? N'exagérons point leurs vices, et ne dissimulons point leurs vertus ! Quel intérêt peut avoir un despote qui n'est point dans le délire, à faire le malheur de son peuple ? Quelle jouissance peut-il avoir en l'opprimant, en se rendant odieux ? Peut-on supposer qu'il n'est pas né avec les mêmes facultés morales que les autres hommes ; qu'il ne puisse être heureux qu'en oubliant, qu'en outrageant la nature ? Sans doute un

prince despote peut être entraîné par ses passions ; il peut être pervers ; mais qu'on ouvre l'histoire grecque et romaine, on y verra des tyrans assis à côté de la liberté ; et cette révolution française, faite au nom de l'humanité, de la philosophie, de la liberté, du bonheur universel, quel spectacle hideux ne nous présente-t-elle pas ? et où sont les tyrans coupables des forfaits dont elle est souillée ? Quel parallèle ne nous présente pas l'antique empire de la Chine ? Son gouvernement est despotique ; cependant à côté du despotisme on voit régner la sagesse, la prospérité, le bonheur. Le peuple chinois est regardé comme le plus heureux de la terre, comme il est présumé le plus ancien.

D'après ce que je viens de dire on peut juger que je n'adopte pas la manière tranchante dont MONTESQUIEU a prétendu caractériser le despotisme : voici ses paroles. « Quand les sauvages de la Louisiane veulent avoir du fruit, ils coupent l'arbre au pied et cueillent le fruit : voilà le gouvernement despotique !! » (liv. v, chap. 13). Non, ce n'est point là le despotisme ; c'est la tyrannie, c'est le comble de l'extravagance, c'est le bouleversement de la nature. C'est là présenter une image qui frappe, qui éblouit ; mais en supposant le fait vrai, il ne saurait servir à établir une doctrine aussi sérieuse que celle dont il s'agit. « Il est vrai, dit VOLTAIRE, que dans les lettres édifiantes et même curieuses, *Recueil* 11^e, pag. 315, un jésuite nommé

« Marest, parle ainsi des naturels de la Louisiane :
 « nos sauvages ne sont pas accoutumés à recueillir les
 « fruits aux arbres. Ils croient mieux fuir d'abattre l'ar-
 « bre même ; ce qui est cause qu'il n'y a presque aucun
 « arbre aux environs du village. Ou le jésuite qui ra-
 « conte cette imbécillité est bien crédule, ou la nature
 « humaine des Mississipiens n'est pas faite comme la na-
 « ture humaine du reste du monde. Il n'y a sauvage si
 « sauvage qui ne s'aperçoive qu'un pommier coupé
 « ne porte plus de pommes. Plus, il n'y a point de sau-
 « vage auquel il ne soit plus aisé et plus commode de
 « cueillir un fruit que d'abattre l'arbre. Mais le jésuite a
 « cru dire un bon mot». (*Pol. et législ. Comment. sur l'es-
 « prit des lois*, n. 23.)

Prenons l'inverse du despotisme ; portons nos re-
 gards sur un pays naguère considéré comme libre ; qui
 se qualifiait de république, sur la Pologne, en un mot :
 nous y avons vu un roi , une diète , un sénat , une
 chambre de nonces , des diétines ou assemblées pro-
 vinciales ; le veto le plus illimité , une noblesse nom-
 breuse , opulente et brave , de stupides serfs compo-
 sant la grande masse des habitans. Or, quel spectacle
 nous offrait la Pologne ? ROUSSEAU va nous le dire :
 « En lisant l'histoire du gouvernement de Pologne , on a
 « peine à comprendre comment un état si bizarrement
 « constitué a pu subsister si long-temps : un grand corps
 « formé d'un grand nombre de membres joints , et
 « d'un petit nombre de membres désunis , dont tous

« les mouvemens , presque indépendans les uns des
 « autres, loin d'avoir une fin commune, s'entre-détrui-
 « sent mutuellement; qui s'agite beaucoup pour ne rien
 « faire; qui ne peut faire aucune résistance à quiconque
 « veut l'entamer; qui tombe en dissolution cinq ou
 « six fois à chaque siècle; qui tombe en paralysie à
 « chaque effort qu'il veut faire, à chaque besoin auquel
 « il veut pourvoir, et qui malgré cela vit et se conserve
 « en vigueur: Voilà ce me semble un des plus singuliers
 « spectacles qui puisse frapper un être pensant.» (*Con-
 « sidérations sur le gouvernement de la Pologne, édition in-16
 de 1783, page 226.*) La vigueur dont parle Rousseau,
 était celle du désespoir, et principalement le produit de
 suggestions étrangères: mais elle a été le dernier soupir
 de la république polonaise: il a été suivi de sa dissolu-
 tion. Les Polonais s'y prirent trop tard pour lui admi-
 nistrer des cordiaux. C'est cependant à cette même épo-
 que que Rousseau parle encore de la vigueur de la
 Pologne.

Les détails dans lesquels nous venons d'entrer, et
 que nous prions le lecteur de nous pardonner, of-
 firent les résultats suivans: 1° que dans un gouverne-
 ment purement despotique, il n'est point question
 de liberté politique, parce que la nation ne participe
 sous aucun rapport à la législation; 2° que la liberté
 civile, fondée sur la loi, peut y exister comme dans les
 gouvernemens modérés; 3° que cette liberté est incer-
 taine, parce qu'en principe, la loi et son exécution dé-

pendent d'une seule volonté, et qu'il n'existe aucune garantie légale contre les écarts de cette volonté; 4° que dans aucun des gouvernemens modernes que nous nommons despotiques, l'autorité n'est sans bornes; que dans tous elle est plus ou moins modifiée: en Danemarck, par la loi royale; en Russie, par les attributions du sénat, et par une noblesse qui est composée de grands propriétaires; en Turquie, par le Koran, qui est regardé par le souverain et par les sujets comme la volonté du ciel manifestée par l'organe du prophète; 5° que la servitude n'est point une conséquence immédiate, nécessaire du despotisme, tout comme la liberté n'est point une conséquence immédiate des gouvernemens modérés; que, dans un cas comme dans l'autre, la servitude et la liberté dépendent essentiellement de la stabilité et de l'exécution de la loi; 6° que là où il n'y a pas de loi fixe, le gouvernement est arbitraire; et s'il est injuste, ce qui est immanquable, il dégénère en tyrannie: c'est-à-dire que l'autorité devient une usurpation, et que le lien de la subordination est rompu, parce qu'il serait contre nature. Nous croyons devoir terminer cette longue note en rassemblant dans un seul point de vue toutes les idées relatives au despotisme tel qu'il est compris et présenté ordinairement. Le despotisme est la conséquence naturelle de l'établissement des grands empires; ils se forment par la force et la violence; et ils ne peuvent se soutenir que par les mêmes moyens.

— L'usurpateur, ou, si l'on aime mieux, le conquérant,

ne peut conserver et consolider sa conquête que par la compression, par la soumission absolue des peuples vaincus ; il ne peut y réussir qu'en établissant une autorité vigoureuse, illimitée, unique ; et le maintien de cette autorité lui est d'autant plus facile, qu'il doit avoir de grandes forces repressives à sa disposition. Telle a été, et telle sera toujours, plus ou moins la constitution des grands empires ; et, ne nous le dissimulons point, sans une constitution pareille, un grand empire peut difficilement se maintenir : le temps et des circonstances extraordinaires peuvent modifier cet état des choses ; mais ce sera dans les formes plus que dans la réalité. MONTESQUIEU lui-même, malgré ce qu'il dit du despotisme, convient de ces vérités ; et elles servent à apprécier les prétendus avantages que procurent aux peuples l'accumulation de vastes conquêtes, ce que cette accumulation, faite à leurs dépens, ajoute à leur liberté, à leur soulagement, à leur prospérité, à leurs jouissances. L'expérience d'accord avec la saine raison démontre qu'en général, les grandes conquêtes ne procurent aucun avantage aux anciens sujets : qu'au contraire ils sont plus libres dans un état moyen bien organisé et sagement administré que dans un grand empire. En effet, leur sang est plus ménagé ; leur fortune plus assurée ; le gouvernement a plus de sagesse et moins d'ambition ; le fisc ne les épuise point pour subvenir à des dépenses ruineuses, mais nécessaires pour la garde de vastes frontières, et pour le maintien de l'ordre inté-

rieur, etc. Les Perses auraient-ils été plus heureux, plus libres, si Darius eût conquis la Grèce? Les Romains furent-ils plus libres par la destruction de Carthage, par la conquête de l'Espagne, des Gaules, des îles britanniques, de la Grèce, de l'Asie Mineure, de la Syrie, de l'Égypte, etc.; et quels avantages recueillirent les sujets de Charlemagne de la soumission des Saxons, et de ses autres conquêtes au-delà du Rhin et des Alpes, par la dignité et la couronne impériale? quelle influence heureuse eurent sur les Espagnols, et surtout sur les Belges et les Bataves, l'ambition de Charles-Quint, et de Philippe II, et surtout leurs vastes et sanguinaires conquêtes dans le Nouveau-Monde? Je passe sous silence celles du Portugal. — L'ambition, la gloire, l'avarice des conquérans peuvent avoir été satisfaites; mais l'ambition à elle seule a presque toujours fait la ruine et le malheur des peuples.

(25) Cette maxime sera peut-être regardée comme un paradoxe; cependant elle est fondée sur la marche constante, uniforme, invariable de l'homme; et voici comment je crois pouvoir résoudre cette énigme de la nature humaine. L'homme naît libre, et veut jouir de sa liberté: pour en jouir, il veut et croit pouvoir tout soumettre à son désir: le principal obstacle qu'il rencontre est un autre homme qui a le même désir que lui. Ainsi c'est l'homme qui est l'auteur de ses premières contrariétés: il faut ou qu'il l'écarte ou qu'il cède; celui des deux qui l'emporte devient le maître absolu

du sort de son adversaire vaincu. Si l'incertitude du succès les contient, sans doute ils chercheront à s'arranger ; mais le regret de ne pouvoir triompher subsistera, et fermentera au fond du cœur de l'homme déçu. Les hommes d'aujourd'hui sont-ils différents de ces premiers hommes, de ces hommes de la nature ? Ne veulent-ils pas être libres, et ne sont-ils pas sans cesse tourmentés de l'esprit de domination ? ne sont-ils pas dans une lutte perpétuelle les uns contre les autres ? et si cela n'est pas, d'où leur vient donc ce sentiment de jalousie et d'envie qui les tourmente tant ? d'où vient qu'ils intriguent tous pour parvenir à une autorité, à une supériorité quelconque ? d'où vient qu'il faut tant de lois pour les forcer à l'égalité, à l'obéissance ? Sans doute tout cela est atténué par la sociabilité, la sensibilité, l'éducation, l'habitude ; mais le sentiment de domination est toujours actif, il est indestructible ; et, en dernière analyse, c'est toujours lui qui l'emporte, dès qu'il ne rencontre plus d'obstacles. Pour s'en convaincre, qu'on observe toute la nature humaine depuis le despote jusqu'à cet être impuissant et faible qui est encore dans les bras de sa mère ! Et quelle conséquence tirer de là ? qu'il n'a jamais existé et qu'il n'existera jamais aucune autorité quelconque qui ne cherche à s'étendre et à devenir absolue. C'est là le principe original de l'ambition et de la soif des conquêtes. Interrogez un conquérant sur les motifs qui lui mettent les armes à la main, qui le portent à ensanglanter, à dévaster, à dépeupler la terre : s'il veut vous

tromper, il vous répondra qu'il n'agit que pour la sûreté, la prospérité, le bonheur de ses sujets; il ira même jusqu'à vous parler de leur liberté: mais s'il est de bonne foi, s'il vous ouvre les replis de son cœur, il vous avouera qu'il veut dominer, et que pour dominer d'autant plus sûrement, il doit être puissant et sans rivaux. C'est là le véritable secret d'Alexandre, de Tamerlan, de Mahomet II, de Charles-Quint, de Philippe II. Pour exprimer en peu de mots le caractère de l'homme, je dis que lorsqu'il se sent le plus fort, il veut dominer; que lorsqu'il se croit en égalité de forces, il est conciliant et juste; et que, convaincu de son infériorité, il est souple, soumis et souvent rampant et lâche. Je ne puis me refuser de rapporter à cet égard un passage de BOETIUS, dans sa *République*: « L'esclave enchaîné croit ne
 « désirer que d'être déchargé de ses fers; s'il en est dé-
 « chargé, il désire sa liberté; libre, il demande d'être
 « citoyen; citoyen, il veut être magistrat; il n'est pas
 « content de l'être, il aspire aux premières autorités;
 « s'il y parvient, il veut être souverain ».

(25 bis.) De tous les temps et chez tous les peuples policés, le serment a formé l'engagement le plus sacré, et a été accompagné de beaucoup de formalités pour ajouter à son importance: c'est que celui qui jure invoque le témoignage de la divinité, et suppose la punition du parjure par cette main invisible. Ainsi le serment est en même temps un acte civil, moral et religieux. Voici ce que dit à ce sujet CICÉRON (liv. 111, de *officiis*): Jus-

« *jurandum est adfirmatio religiosa, quoties quid quasi deo teste adseritur; unde et sacramentum dici solet, quasi sacrae rei arctissimum vinculum, quod nullo modo sit ludendum* »; et plus bas: — « *Nullam etiam vinculum ad astringendam fidem jurejurando majores arctius esse voluerunt* »....! Le serment suppose la religion, c'est là qu'il prend sa force; d'où l'on doit conclure que ceux qui n'attachent aucune valeur au serment, regardent comme une chimère la source d'où il émane.

(26) Le terme *majesté* avait originellement une signification indéterminée: on l'appliquait à Dieu, aux hommes, aux lieux, aux discours. Les anciens révéraient la majesté comme la déesse de l'honneur et du respect. CICÉRON l'applique indéfiniment à la grandeur et à la dignité. En l'attribuant aux consuls, l'orateur romain dit: *Magnum nomen, magna species, magna majestas consulis*. Selon lui, la majesté était dans l'empire, et dans la dignité du peuple romain. Les empereurs se l'attribuèrent exclusivement: Charlemagne se l'arrogea en prenant le titre impérial, comme successeur des empereurs d'Occident.

Les empereurs d'Allemagne ses successeurs, en prenant la qualité fastueuse et stérile d'empereurs du St-Empire romain, prétendaient que le titre de *majesté* leur appartenait à l'exclusion des autres têtes couronnées; et celles-ci avaient la complaisance de se soumettre à cette prétention. Ce n'est que dans le traité de Quié-

rasque (1631) que l'empereur Ferdinand II accorda pour la première fois le titre de majesté au roi de France Louis XIII. — Le roi de Suède l'obtint en 1648. — L'empereur Léopold le refusa au czar de Russie en 1687, sous le prétexte qu'il avait besoin du consentement des électeurs. Autrefois la France le refusait au roi de Pologne comme n'étant qu'électif. Aujourd'hui il est commun à toutes les têtes couronnées.

(27) « Toutes les nations donnent à leur gouvernement la forme qu'il leur plaît ; elles sont également juges du nom à attribuer à l'homme qui doit participer au pouvoir ; et c'est une chose aussi légale pour nous d'appeler roi celui qui parmi nous a une autorité limitée, que pour les Mèdes et les Arabes de donner le même nom à celui qui est le plus absolu ». (*Works of Algernon Sydney, édit. de Londres 1772. Discours sur le gouvernement, chap. 111, sect. 25, pag. 390.*)

(28) Il existait autrefois plusieurs gouvernemens ou républiques de cette espèce, savoir : Venise, Gènes, Berne, et quelques autres cantons suisses ; elles sont toutes détruites. Venise a été incorporée aux états de la maison d'Autriche : les Suisses ont aujourd'hui le régime démocratique et représentatif, ou plutôt ils cherchent encore quel gouvernement remplacera leur antique confédération. L'histoire grecque nous offre la ligue achéenne.

(29) L'auteur du *Système social*, après avoir parlé des vicissitudes des gouvernemens, dit de la démocratie :

« Bientôt le peuple, qui ne raisonne guère, qui ne dis-
 « tingue nullement la liberté de la licence, se vit dé-
 « chiré par des factions; étourdi, inconstant, imprudent,
 « impérieux dans ses passions, sujet à des excès d'enthou-
 « siasme, il devint l'instrument de l'ambition de quelque
 « harangueur ou chef qui s'en rendit le maître et bientôt le
 « tyran. L'histoire nous prouve qu'en matière de gouver-
 « nement les nations furent de tout temps les jouets de
 « leur ignorance, de leur imprudence, de leur crédulité,
 « de leurs terreurs paniques, et surtout des passions de
 « ceux qui surent prendre de l'ascendant sur la multi-
 « tude.» *Chap. 2, pag. 24.*

(30) On cite de préférence le gouvernement anglais; on y voit la combinaison de la royauté avec l'aristocratie et la démocratie représentative. Le roi participe au pouvoir législatif avec le parlement; il exerce seul et d'une manière absolue le pouvoir exécutif. Le parlement est composé de la chambre des pairs et de celle des communes; la première a des prérogatives aristocratiques; la deuxième est démocratique, en ce qu'elle représente le peuple, et est le protecteur de ses droits: le droit de pétition appartient à tous les citoyens. (Voyez sur cette matière DELOLME, *constitution de l'Angleterre.*)

(31) Voici ce que dit CICÉRON sur la tyrannie, comme pouvant exister dans tous les gouvernements: « *Respu-*
 « *blica, res est populi, cum benè ac justè agitur, sive ab*
 « *uno rege, sive à paucis optimatibus, sive ab universo*
 « *populo; cum vèro injustus est rex, quem tyrannum*

« *voco, aut injusti optimates, quorum consensus factio est,*
 « *aut injustus ipse populus, cui nomen usitatum nullum re-*
 « *perio, nisi ut ipsum tyrannum appellem, non jam vitiosa*
 « *sed omninò nulla res publica est, quoniam non res est*
 « *populi tùm tyrannus eam factiove capescit; nec ipse po-*
 « *pulus jam populus est, si sit injustus, quoniam non est*
 « *multitudo juris consensu et utilitatis communione so-*
 « *ciata.* » (*Lib. 111, de Rep.*)

(32) C'est d'après l'histoire, c'est-à-dire d'après l'expérience qu'il faut juger de la bonté ou des vices des différentes espèces de gouvernemens. MONTESQUIEU en parle ; mais il établit des maximes plutôt que des principes positifs : je ne les analyserai pas, parce qu'un travail pareil est étranger à mon plan. Mon unique objet est d'indiquer les bases d'après lesquelles toutes les associations politiques peuvent être constituées pour atteindre au but qu'elles se sont proposé ; savoir, leur sûreté, leur tranquillité, leur prospérité. Toutefois, je ne puis me dispenser de citer l'opinion d'un homme qui a joué un grand rôle dans la révolution américaine, et qui dans ce moment est chef du gouvernement : je veux parler de M. JEFFERSON. Voici comme il s'exprime dans ses *Observations sur la Virginie*. « Tous les pouvoirs du
 « gouvernement, le législatif, l'exécutif, le judiciaire,
 « restent dans le corps législatif ; or, la concentration
 « des pouvoirs dans les mêmes mains est précisément
 « ce qui constitue le despotisme ; la liberté ne gagne rien
 « à ce que ces pouvoirs soient exercés par un certain

« nombre d'hommes, et non par un seul. » (*Traduct. de Morellet, pag. 251.*) On peut ajouter à l'opinion qui vient d'être rapportée celle de MONTESQUIEU, (*Esprit des lois, liv. v., chap. 11.*)

(33) C'est ainsi que l'abolition de la liberté républicaine engendre le despotisme, et que l'abus du despotisme engendre la liberté. Quant à l'influence des climats et d'autres causes locales, l'expérience la contredit comme règle générale. Rome, dans son origine, était gouvernée par des rois ; elle prit ensuite la forme républicaine ; elle passa de nouveau sous le gouvernement d'un seul ; et après la destruction de cet empire colossal, ses débris eurent des gouvernemens différens, selon la volonté des usurpateurs. L'empire russe s'étend dans une grande partie de la zone glaciale, et il est despotique ; il en est de même de l'empire ottoman, qui est situé sous le plus beau ciel ; la Pologne, située dans un climat tempéré, était une république royale anarchique : elle a voulu concentrer les pouvoirs, et elle a disparu. La Suède a un gouvernement mixte ; en Danemarck il est absolu. Je passe sous silence le mélange qu'offre l'empire d'Allemagne.

On peut donc dire qu'en général, aucune règle, aucun principe n'a dirigé l'établissement de tel gouvernement de préférence à tel autre : parmi les anciens, on peut peut-être excepter Athènes et Lacédémone : et toutefois il serait facile de prouver que les législateurs de ces deux républiques ont été dirigés par des circon-

stances locales, indépendantes du climat et des principes généraux que présente la théorie. SOLOM lui-même est convenu qu'il donnait aux Athéniens, non les lois que la raison peut dicter, mais les meilleures qu'ils pussent supporter, et ces lois étaient très différentes de celles de Dracon.

Quoi qu'il en soit, voici les remarques que font à cet égard quelques publicistes. Un état très borné, comme une cité, peut sans inconvénient avoir un gouvernement populaire; si elle a un territoire étendu, il lui faut un gouvernement aristocratique; un état d'une étendue plus considérable exige le gouvernement tempéré d'un seul; et un état très vaste ne saurait conserver ni sa tranquillité, ni sa sûreté tant intérieure qu'extérieure, que par une autorité sévère et absolue. La Russie, l'empire ottoman, la Perse, la Chine, viennent à l'appui de cette dernière maxime: cette matière est amplement discutée dans l'*Esprit des lois*, liv. II; nous ne pouvons mieux faire que d'y renvoyer le lecteur: nous croyons cependant devoir ajouter ce que des auteurs anciens disent du pouvoir d'un seul. Le lecteur pourra comparer leurs sentimens avec la doctrine qu'ont prêchée, dans les temps modernes, des hommes entraînés par une théorie que l'histoire de tous les siècles et de tous les peuples ne cesse de démentir. TACITE (*Ann.* liv. III), après avoir dit: *Cunctas nationes et urbes populus, aut primores, aut singuli regunt*, ajoute: *dilecta, ex his et constituta reipublicæ forma facilius laudari quam evenire: aut si evenit, haud*

diuturna esse potest. ARISTOTE (*de la Pol.*), s'exprime ainsi : *Primus et divinissimus principatus.* CICÉRON (*des lois*) : *Omnes antiquas gentes regibus primum paruisse.* SALLUSTE (*Catil.*) : *In terris nomen imperii primum fuit.* SALLUSTE (*épit. de Mith.*), *Pauci libertatem, pars magna justos dominos colunt.* JUSTIN, (*liv. 1*) : *Principio rerum, gentium nationumque imperium pene reges erat.*

Quelque mérite qu'on attache à toutes ces autorités, nous nous permettrons de faire observer qu'à force d'avoir analysé les droits primitifs de l'homme, la liberté, l'égalité, on a, dans tous les gouvernemens, rendu la subordination bien pénible, et l'art de gouverner bien difficile, parce qu'on a avili l'autorité en la présentant comme une chose contre nature. Il résulte de là que les gouvernemens, même avec les intentions les plus pures, ont toujours des mouvemens excentriques à combattre, et ils ne peuvent les réprimer qu'en employant une sévérité qui, toute nécessaire qu'elle est, est regardée comme un acte arbitraire ; que si au contraire, l'indulgence ou la faiblesse dirige la conduite du chef, les rênes du gouvernement flottent au gré de toutes les passions ; et l'insubordination, le désordre, l'anarchie, souvent la guerre civile, sont le résultat d'un pareil ordre de choses.

Nous terminons nos observations par le résumé suivant. Dans la démocratie pure il n'y a point d'assemblée populaire sans faction, sans tumulte, sans plus ou moins de désordre, et les délibérations dépendent toujours du

parti le plus puissant ; cet état des choses n'est tolérable que dans une petite cité. Dans les gouvernemens mêlés d'aristocratie et de démocratie, la république est sans intermission dans un état plus ou moins convulsif ; dans l'aristocratie pure les chefs sont divisés en factions de famille, et le peuple est nul. Dans les gouvernemens mixtes, nommément dans les monarchies tempérées, l'autorité exécutive et l'état sont en danger si le peuple a le droit de s'assembler pour délibérer sur les affaires publiques : il ne peut avoir que celui de s'assembler partiellement pour élire ses représentans. C'est dans un état absolu, s'il est bien gouverné, qu'il est le plus tranquille ; mais s'il est mal gouverné, le peuple est esclave, parce qu'il n'obéit plus qu'à la volonté arbitraire de son maître ; et alors c'est le pire des gouvernemens : l'abattement des esprits peut seul y maintenir la soumission.

(34) Je sais que ma doctrine est contraire aux idées communes : on affecte de dire la souveraineté du peuple, la majesté du peuple souverain : — tout cela est excellent, tout cela est bien sonore dans un discours oratoire, — surtout lorsqu'il est question d'échauffer, d'égarer, de soulever le peuple ; car en pareil cas les harangueurs font accroire à chaque individu qu'il est une portion du souverain ; et leur but est d'avilir le véritable souverain, de faire méconnaître son autorité, afin de régner à sa place : c'est ainsi que les niveleurs d'Angleterre conduisirent Charles I^{er} à l'échafaud. — Or mon intention n'est point de parler le langage révolu-

tionnaire : mon unique but est de déterminer , d'après la nature même des choses , la signification propre et précise des mots , et de prévenir par là des méprises et des abus dont les conséquences peuvent être funestes à l'ordre social. On ne connaît que trop l'effet du prestige des mots qui flattent la multitude , dont la crédulité est égale à l'ignorance. — Je dis donc que le caractère propre , essentiel , constitutif d'une nation , c'est l'indépendance , et que le caractère propre de celui qui est chargé de maintenir cette indépendance , c'est la souveraineté , dont la nation est la source , comme les individus qui la composent en sont l'objet. Mais enfin , si l'on pense que les fonctions du souverain ne consistent pas à *gouverner* une nation , et que gouverner ne veut point dire obliger les membres qui composent la nation à remplir les devoirs que leur impose le pacte social ; en un mot , si l'on pense que l'action n'est point de l'essence de la souveraineté , il faut , d'un côté , assigner à ce mot une tout autre signification que celle que nous avons indiquée ; de l'autre , qu'on donne une autre dénomination au chef d'une nation : nous ne contestons aucune des deux définitions , si elles sont claires , précises , exactes , complètes ; car nous sommes bien éloigné de nous engager dans une dispute de mots. En donnant à celui de souveraineté un sens déterminé , nous avons voulu par là éviter la confusion dans les idées comme dans les prétentions , et surtout prévenir des écarts dont l'histoire offre de funestes exemples. On dira , si

On veut, que la nation est le souverain, parce que sa volonté est absolue, ou que ses représentans sont le souverain, parce qu'ils expriment cette volonté ; ou enfin, qu'il n'y a de souverain que celui qui cumule tous les pouvoirs, c'est-à-dire le despotisme : pourvu que dans les deux premiers cas on ne confonde point la volonté nationale, qui est la loi, avec l'autorité nécessaire pour la faire exécuter ; pourvu que cette autorité soit absolue comme l'est la volonté qui lui sert de règle ; pourvu enfin qu'on assigne à cette autorité une dénomination qui en marque le caractère, les attributs, l'éminence et la dignité. Quant à la cumulation de tous les pouvoirs, si elle est une condition *sine qua non* de la souveraineté, celle-ci n'existe et ne peut exister dans aucun gouvernement modéré : or cette conséquence est contraire à toutes les idées reçues, aussi bien qu'à l'usage qui, cependant, a quelque empire sur l'emploi des mots.

(35) « Il faut bien se mettre dans l'esprit ce que c'est que l'indépendance, et ce que c'est que la liberté ; la liberté est le droit de faire tout ce que les lois permettent ; et si un citoyen pouvait faire ce qu'elles défendent, il n'aurait plus de liberté, parce que les autres auraient tous de même ce pouvoir ». MONTESQUIEU, *Esprit des lois*, liv. XI, chap. 3.

(36) MONTESQUIEU, *Esprit des lois*, liv. XI, chap. II. « La démocratie et l'aristocratie ne sont point des états libres par leur nature. La liberté politique ne se trouve que dans les gouvernemens modérés ; mais elle n'est pas

« toujours dans les états modérés : elle n'y est que lorsqu'on n'abuse pas du pouvoir ». Nous croyons pouvoir ajouter que, de même qu'une autorité sans bornes est tyrannique, de même la liberté sans bornes produit l'esclavage ; que les gouvernemens subsistent en grande partie par les restrictions et la crainte ; que l'idée d'une liberté absolue exclut totalement l'idée de gouvernement ; qu'ainsi la société peut malheureusement subsister sous la tyrannie, et qu'elle ne le peut point là où il n'existe aucune restriction à la liberté.

(37) Ce sont cependant les philosophes modernes qui ont principalement mis le mot égalité à la mode ; et depuis qu'ils l'ont prôné, ou, pour mieux dire, dénaturé, on en abuse : cela vient de ce qu'il est abstrait, qu'il n'a jamais été bien défini, ou plutôt parce qu'il est indéfinissable. Essayons de l'expliquer, autant qu'il nous paraît en être susceptible.

En supposant, avec ROUSSEAU, l'homme sauvage, c'est-à-dire errant dans les bois, sans aucun rapport avec ses semblables, sans aucun besoin de leurs secours, il ne peut être question d'égalité ; car ce terme est relatif ; et il n'existe aucune relation, aucune mesure entre des êtres qui s'ignorent, à moins qu'on ne fasse consister leur égalité dans la faculté commune de brouter l'herbe, de ramasser des glands, c'est-à-dire de végéter, digérer, dormir, et mourir de la même manière.

L'égalité qu'on réclame aujourd'hui comme le fondement de l'ordre social, n'a donc pu prendre naissance

que lorsque les hommes se rapprochèrent, et que leurs besoins, leurs intérêts, leur sûreté, établirent des rapports entre eux. Mais alors même, en quoi pouvait consister l'égalité ? elle ne se trouvait certainement ni dans les qualités physiques, ni dans les qualités intellectuelles; on ne peut la découvrir que dans la faculté de chaque homme de cultiver un coin de terre non encore occupé, et de s'en approprier les fruits : c'est ainsi que le fait a établi le droit de propriété. Mais ce premier principe d'égalité spéculative a bientôt dû cesser; car le plus vigoureux, le plus actif, le plus industrieux, le plus sage a bientôt dû l'emporter sur le faible, le paresseux, le négligent, l'imbécille : de là l'inégalité de richesses, de bien-être, de considération, d'influence : cette inégalité dut se maintenir avec la propriété, et il est certain qu'elle n'a plus existé à dater de l'époque où le système de propriété a été consolidé. ROUSSEAU lui-même convient de cette vérité.

C'est dans cet état d'inégalité physique et morale que les faibles ont dû rechercher la protection des forts, pour se procurer sûreté et tranquillité, pour assurer leur subsistance : ceux-ci ont naturellement fait la loi à leurs protégés. Ainsi leur association dut être plus ou moins inégale. Telle a été la marche variée des sociétés humaines, et par conséquent de l'égalité : cette marche durera autant que l'espèce humaine ; et l'on peut tirer de là la conséquence pratique, qu'il vaut mieux prêcher aux hommes d'obéir à la loi, et aux

gouvernemens d'en donner l'exemple, que de les repaître d'idées métaphysiques qui, loin de les rendre meilleurs citoyens, ne servent qu'à leur faire supporter avec répugnance les sacrifices que l'ordre social exige d'eux. On a cru relever la dignité de l'homme en lui persuadant qu'elle consiste particulièrement à être gouverné par son égal dans l'ordre politique : c'est qu'on a mal calculé le cœur humain, ou plutôt c'est parce qu'on a voulu tromper les ignorans et flatter les ambitieux. La vérité est que rien ne pèse plus à l'homme que de reconnaître un supérieur dans son égal, lors même que c'est par son choix : aussi, comme le dit ROUSSEAU, ceux-là ont eu une idée sublime, qui ont supposé que les souverains tiennent la place de la divinité, et parlent en son nom : alors les mots autorité, commandement, châtiment, etc., deviennent supportables, même naturels : mais les soi-disant philosophes modernes regardent comme leur plus beau triomphe d'avoir détruit cette salutaire illusion.

C'est une chose remarquable qu'on ne trouve aucune trace chez les anciens de l'égalité, telle que les niveleurs l'ont employée ; c'est que les anciens législateurs ne se sont point alambiqué l'esprit pour égarer les peuples par une métaphysique inintelligible ou au moins impraticable, pour les mettre sans cesse en insurrection contre l'autorité. La raison de ce silence me semble être, que tous ceux qui se sont occupés de législation, de gouvernement, de république, se sont bor-

nés à fixer l'étendue de l'autorité et celle de l'obéissance, sans confondre, dans l'imagination des peuples, l'ordre naturel avec l'ordre civil et politique ; sans faire des déclarations de droits et de devoirs ; sans faire des suppositions invraisemblables. Cependant ils connaissent aussi bien que nous la dignité et les prérogatives de l'espèce humaine, ainsi que tout ce qui peut convenir à l'ordre social. ARISTOTE, en parlant d'égalité, dit seulement qu'elle consiste dans le contentement que procure à tous l'ordre de choses sous lequel ils vivent.

(38) Pour prévenir les troubles qui peuvent survenir à leur mort, les souverains despotes font ordinairement des réglemens par lesquels ils désignent leur successeur : nous avons à cet égard l'exemple de la Russie et celui de la Turquie : le grand-seigneur désigne qui il lui plaît, pourvu que son choix tombe sur quelqu'un du sang ottoman.

(39) Il n'est pas d'exemples plus frappans que ceux qu'offre Rome, pour ainsi dire, depuis Auguste jusqu'à la chute de l'empire, et la Pologne dans l'histoire moderne. Ce royaume a presque constamment été la proie des étrangers ; chaque vacance du trône a été l'occasion d'une guerre civile et étrangère, et sa destruction en a été la conséquence.

(40) On légitime ordinairement le droit de conquête par une fiction de droit : les nations, dit-on, sont censées faire cause commune avec leur chef, et le chef est censé n'agir qu'au nom de sa nation : de là résulte une solida-

rité dont l'effet est que l'un paie pour l'autre; au moyen de quoi la nation est subordonnée à toutes les lois de la guerre. Pour apprécier ce raisonnement, le lecteur est invité à lire les paragraphes 5 et suiv. du liv. III, chap. 6.

(41) Voyez Vattel, *Droit des gens*, liv. I, chap. 5, §62. L'histoire moderne fournit des exemples mémorables de renonciations de cette nature. Je n'en rapporterai que quatre : la première est celle que fit Louis XIV en épousant, en 1659, l'infante Marie Thérèse, fille du roi d'Espagne, Philippe IV ; la deuxième (de 1713) est celle par laquelle Philippe V, roi d'Espagne, renonça à la couronne de France ; la troisième est celle du duc de Berri renonçant à la couronne d'Espagne ; la quatrième est celle du duc d'Orléans, portant la même renonciation. Louis XIV respecta sa renonciation pour ce qui le concernait personnellement, comme étant aux droits de la reine ; mais il la regarda comme étrangère à son petit-fils, malgré l'énoncé du traité des Pyrénées. La seconde est sans objet depuis les événemens arrivés en France. La troisième est devenue caduque par la mort du duc de Berri sans lignée. La quatrième est dans les futurs contingens : son motif n'existe plus.

(42) C'est là un des points les plus importans et les plus précieux de la constitution anglaise, parce qu'il n'est point une simple théorie, quoique les intrigues parlementaires et l'influence ministérielle en modifient l'application. Les ministres sont personnellement respon-

sables de tous les actes du gouvernement ; et ils allégueraient vainement , pour se justifier , la volonté impérienne du souverain. La politique même , quoiqu'elle soit un attribut exclusif de la prérogative royale , est soumise à la censure parlementaire. Mais deux choses diminuent les risques de la responsabilité : 1^o tout acte administratif est discuté dans le conseil ; 2^o il y a une parfaite unité dans le ministère , parce qu'il a un chef qui fait les fonctions de premier ministre , et auquel tout aboutit : par ce moyen le gouvernement est à l'abri des surprises , de toute divergence , et des effets toujours dangereux des préventions personnelles.

La constitution française de 1791 a bien consacré le principe de la responsabilité ; mais ses auteurs ont cru devoir renchérir sur l'exemple qui leur servait de règle : au lieu de se borner à la responsabilité , et de s'en rapporter à la sagesse et surtout à l'intérêt des ministres , ils ont prescrit à ceux-ci la résistance , comme s'il pouvait y avoir de la résistance entre le maître et le serviteur amovible. C'est à la conscience , aux lumières , au patriotisme à diriger les conseils d'un ministre ; et il y a un grand inconvénient à présupposer qu'un souverain peut avoir une volonté contraire à la justice et à l'intérêt de l'état , et ne connaître d'autre règle que son caprice. Mais enfin si cela arrive , le ministre honnête homme n'a pas besoin que la loi lui prescrive la résistance : elle est dans son sentiment ; et si elle est infructueuse , il a la ressource de la retraite : elle est un devoir , s'il ne veut

être complice. L'estime publique sera sa récompense:

(43) Les auteurs, nommément GROTIUS, PUFFENDORFF, et VATTTEL, en tournant autour de cette question, ont décelé leur embarras à exprimer l'opinion que leur indiquaient les véritables principes : sans doute ils étaient encore imbus des dispositions de la fameuse loi, dite *lex regia* qui, en la supposant véritable, a été faite sous Auguste, et renouvelée successivement par ses successeurs. Voici le texte de cette loi, telle qu'elle a été renouvelée par l'empereur Vespasien. Après plusieurs articles qui établissent l'autorité, la majesté de l'empereur, il est dit : *utique quibus legibus plebisve scitis scriptum fuit ; ne divus Augustus, Tiberiusve ; Julius Cæsar Aug. Tiberius que Claudius ; Cæsar Aug. Germanicus tenerentur iis legibus plebisque scitis. Imp. Cæsar Vespasianus solutus sit quæque ex quaque lege rogatione divum Aug. Tiberiumve Claudium Cæsarem Aug. Germanicum facere oportuit ea omnia imp. Cæsari Vespasiano Aug. facere liceat*, etc.

Je ne m'arrêterai pas à établir que la forme du gouvernement romain sous les empereurs n'a aucun rapport avec les gouvernemens modernes ; que par conséquent ses dispositions leur sont inapplicables, parce que c'est là une vérité connue de quiconque est versé dans l'histoire et dans le droit public. La seule remarque que je crois devoir faire est que la dispense dont il est question est établie par une loi formelle, par une loi fondamentale ; cette dispense des lois n'était donc

point établie par la nature même des choses ; sans cela la loi aurait été inutile ; et les Romains n'en faisaient pas de cette espèce. C'est là précisément le principe sur lequel est établie la doctrine énoncée dans le texte. Nous prétendons qu'aucun souverain n'est dispensé et ne saurait être dispensé d'obéir à la *raison naturelle*, qui est la source originelle de la justice et des lois ; or, le premier devoir que cette *raison* impose, c'est d'être fidèle à ses engagements : l'ordre social est fondé sur ce principe primordial. Un souverain peut sans doute la violer par sa toute puissance, sous l'égide de son impunité ; mais il ne la renverse point pour cela ; car la prépotence ne saurait détruire l'obligation : voilà ce que se dit tout souverain qui se respecte lui-même, et qui a vraiment à cœur de se concilier l'affection des citoyens.

Les maximes que nous venons d'établir sont celles de tout gouvernement bien organisé ; aussi, dans tous, le souverain a des gens qui le représentent, et vis-à-vis desquels on poursuit même judiciairement, s'il le faut, les engagements qu'il peut avoir contractés. On disait autrefois en France que le roi perdait tous ses procès : le seul privilège dont il jouissait était de ne pas payer de dépens.

Tout ministre ou autre agent, pénétré de ses devoirs et qui les remplit, ne craint point la responsabilité, parce qu'il ne s'y expose point ; et il méprise la calomnie, parce qu'il est en état de la repousser. Tout ministre, au

contraire, qui ne voit, qui ne prise que sa place, c'est-à-dire les émolumens, les distinctions, et l'autorité qu'elle lui procure; chez qui une injustice et l'opinion publique ne comptent pour rien, qui couvre son ignorance par la présomption, la morgue et un sot orgueil; un tel ministre doit être contenu par la crainte de la responsabilité, ou au moins de l'improbation et du mépris de ses concitoyens. Cette double crainte peut être utile au souverain lui-même, en ce qu'elle doit le préserver de ces imposteurs qui ne doutent de rien, et qui croient que leur convoitise leur tient lieu de talent; elle lui sauvera, du moins, jusqu'à un certain point, le désagrément de renvoyer un agent qui l'aurait trompé.

Au surplus, si la responsabilité doit servir de préservatif aux citoyens contre les abus d'autorité, elle ne doit point être en leurs mains un instrument de délation, et un prétexte pour tracasser, tourmenter, avilir les agens du gouvernement, et affaiblir la considération qui doit les environner. Les accusations injustes doivent avoir un frein, c'est-à-dire qu'elles doivent être soumises à une peine proportionnée au mal que l'accusateur a prétendu faire, et qui soit propre à effrayer les calomnieurs. Il faut, en un mot, que les agens du gouvernement craignent et préviennent les accusations fondées, et que les délateurs connaissent d'avance la peine qui attend la calomnie.

(44) La question de l'esclavage a été traitée par MONTESQUIEU, *Esprit des lois*, liv. xv, et par RAY-

NAL, *Histoire philosophique des deux Indes*, liv. XI, tome 3, § 4.

Ces deux célèbres auteurs s'élèvent contre l'esclavage ; et s'il n'était question que de sentiment, d'humanité, de la dignité, de l'homme, certes je n'hésiterais pas à faire cause commune avec eux : mais j'ai cru devoir me renfermer dans l'examen rigoureux des principes ; j'ai cru devoir rechercher ce que la nature permet ou défend à l'homme abandonné à son propre sentiment, à toute sa liberté ; et j'ai trouvé que cette liberté ne constitue pas son essence ; qu'elle n'est qu'une faculté, comme celle de marcher ou d'être assis ; que l'homme peut l'exercer ou ne pas l'exercer, et qu'il l'exerce même en y renonçant. Qu'il s'avilisse, qu'il se dégrade, qu'il abuse du plus bel apanage que lui ait accordé le créateur, ce n'est point là la question. RAYNAL dit que l'homme peut se vendre pour être soldat, pour se vouer à la mort, et il ne veut point qu'il puisse se faire esclave ! Ce raisonnement paraît inconséquent : en tout cas, il est contraire au principe de conservation : qu'on interroge les esclaves, les prisonniers, les hommes condamnés aux travaux publics ; leur réponse à peu près uniforme, résoudra la question. LA FONTAINE l'a résolue dans sa fable du *Bâcheron*.

Quant à l'esclavage des nègres en particulier, il doit être jugé d'après les mêmes principes que celui des blancs ; car ils sont hommes comme eux, et la nature leur a donné les mêmes facultés, les mêmes droits : la

différence ne consiste que dans l'éducation et dans les mœurs, qui en sont le résultat. Mais combien de motifs, combien de circonstances, combien d'intérêts, ne courent pas pour faire oublier les principes ! Les hommes qui les combattent ne raisonnent sans doute pas d'une manière aussi stupide que le suppose MONTESQUIEU (*liv. XII, chap. 5*). Ils rapportent tout à leur intérêt, à leurs jouissances : eh ! n'imitent-ils pas en cela les conquérans, qui rapportent tout, sacrifient tout à leur ambition, à leur vaine gloire ? Où sont les droits de l'humanité lorsque l'homme, entraîné par ses passions, juge à propos de les fouler aux pieds, et qu'il a la force suffisante pour le faire impunément.

Au surplus, MONTESQUIEU lui-même avoue en quelque sorte le principe que j'ai posé dans le texte : après avoir dit qu'à *Athènes*, tout le monde cherche à se vendre, voici comme il s'exprime : « C'est là l'origine
« juste et conforme à la raison de ce droit d'esclavage
« très doux que l'on trouve dans quelques pays ; et il
« doit être doux parce qu'il est fondé sur le *choix libre*
« qu'un homme, pour son utilité, se fait d'un maître :
« ce qui forme une convention réciproque entre les deux
« parties (*chap. VII*). »

Si l'auteur de l'Esprit des lois eût bien voulu combiner les termes que je viens de transcrire avec sa thèse générale rapportée dans le texte, je pense qu'il l'aurait modifiée, afin de donner plus de cohérence à son opinion. ROULLIN nous éclaire davantage sur cette matière,

parce qu'il se borne au rôle d'historien. Voici ce que je lis dans son histoire d'Athènes.

Des serviteurs. — « Il y en avait de deux sortes ; les uns qui étaient de condition libre, ne pouvant gagner leur vie que par le travail de leurs mains, se trouvaient obligés par le mauvais état de leurs affaires, à se mettre en servitude : et la condition de ceux-là était plus honnête et moins pénible. Le service des autres était contraint et forcé : c'était des esclaves, ou qu'on avait faits prisonniers à la guerre, ou qu'on avait achetés de ceux qui faisaient publiquement ce trafic. Ils faisaient partie du bien de leurs maîtres, qui en disposaient absolument, mais qui les traitaient, pour l'ordinaire, avec beaucoup de douceur. *Démosthène* remarque dans une de ses harangues que la condition des serviteurs était infiniment plus douce à Athènes que partout ailleurs. Il y avait dans cette ville un asile, un refuge, pour les esclaves, dans le lieu où l'on avait enterré les os de Thésée ; et cet asile subsistait encore du temps de Plutarque. Quelle gloire pour Thésée que son tombeau ait fait, plus de douze cents ans après lui, ce qu'il avait fait lui-même pendant sa vie, et qu'il ait été le protecteur des opprimés !

« Quand les esclaves étaient traités avec trop de dureté et d'inhumanité, ils avaient action contre leurs maîtres qui étaient obligés de les vendre à d'autres si le fait était bien prouvé. Ils pouvaient se racheter, même malgré eux, quand ils avaient amassé une somme assez

« considérable pour cela. Car de ce qu'ils gagnaient par
 « le travail de leurs mains, après en avoir payé une cer-
 « taine portion à leurs maîtres, ils gardaient le reste
 « pour eux, et s'en faisaient un pécule dont ils dispo-
 « saient. Les particuliers, lorsqu'ils étaient contents de
 « leurs services, leur donnaient assez souvent la liberté ;
 « et cette grace leur était presque toujours accordée de
 « la part du public, lorsque la nécessité des temps avait
 « obligé de leur mettre les armes entre les mains, et
 « de les enrôler avec les citoyens ». (*Hist. anc. tome. iv,*
pag. 506.)

Je me rappelle que des seigneurs polonais ont offert la liberté à leurs serfs avec un pécule, et que ceux-ci l'ont refusée, aimant mieux vivre sans soucis, que d'être occupés à pourvoir à leur subsistance. La Lusace et une partie de la Saxe offrent de pareils exemples.

(45) Des puritains anglais avaient demandé, en 1686, au dey d'Alger, l'abolition de la piraterie, et la liberté des esclaves chrétiens. La pétition ayant été communiquée au divan, *Sidi Mehemed Ibrahim*, un de ses membres, fit un long discours pour prouver qu'il était de l'intérêt de l'état de maintenir la piraterie et l'esclavage; il s'appuya même sur l'Alcoran. Voici sa conclusion : « N'écoutez donc plus cette détestable pro-
 « position, la manumission des esclaves chrétiens, dont
 « l'adoption déprécierait nos terres et nos maisons, et,
 « privant un si grand nombre de citoyens de leurs pro-
 « priétés, causerait un mécontentement universel, provo-

« querait des insurrections, mettrait le gouvernement en
 « danger, et produirait une confusion générale. Je ne
 « doute donc pas que ce sage conseil ne préfère le sou-
 « lagement et le bonheur de toute une nation de vrais
 « croyans, aux rêves d'un petit nombre d'érika (puri-
 « tains), et que leur pétition sera rejetée. » Voici la
 décision du divan : « *Que la doctrine que le pillage et*
 « *l'esclavage des chrétiens est injuste, est au moins pro-*
 « *blématique, et que l'intérêt de l'état est clair ; que par*
 « *conséquent la pétition soit rejetée.* »

FRANKLIN, en rapportant ce fait, ajoute la réflexion
 suivante : « Puisque de pareils motifs peuvent produire
 « des opinions et des résolutions semblables, on peut
 « prédire que les pétitions présentées au parlement
 « d'Angleterre, concernant l'esclavage des nègres, et les
 « débats auront la même issue. »

(46) Nous ne pouvons nous refuser de citer ROUSSEAU
 parce qu'il est impossible de peindre avec plus de sen-
 timent les devoirs et les fonctions d'un législateur :
 « Pour découvrir, dit-il, les meilleures règles de so-
 « ciété qui conviennent aux nations, il faudrait une in-
 « telligence supérieure qui vît toutes les passions des
 « hommes et n'en éprouvât aucune ; qui n'eût aucun
 « rapport avec notre nature et qui la connût à fond ;
 « dont le bonheur fût indépendant de nous, et qui pour-
 « tant voulût bien s'occuper du nôtre ; enfin qui, dans
 « le progrès des temps, se ménageant une gloire éloignée,
 « pût travailler dans un siècle et jouir dans un autre

« il faudrait des dieux pour donner des lois aux hommes. » (*Contrat social, chap. 2.*)

(47) De cet office, de cette prérogative résultent des obligations bien importantes ; la première de toutes est la conservation et la prospérité de la nation, et de là dérivent toutes les autres : ainsi le pouvoir exécutif doit se faire respecter par sa propre conduite, par ses actions, par ses mœurs, par la justice, l'équité, la bienfaisance. Tout gouvernement doit se dire qu'il est le modèle de la nation, comme il en est le conducteur; que les principes d'après lesquels il gouverne deviennent les principes de la nation; que s'il viole lui-même les lois, il invite les citoyens à les violer de même; que si, pour ses transactions particulières, ses engagements, il a une autre mesure, d'autres maximes que celles qu'établit la loi, il exerce non le despotisme, mais la tyrannie; que si, dans le gouvernement, il se manifeste des symptômes de corruption, elle se répand sur toute la surface de l'état. On voudra, pour arrêter la contagion, multiplier les lois; mais les lois seront impuissantes; la force devra les remplacer: tel est le sort de toutes les nations où le gouvernement est corrompu.

(48) En Angleterre, le parlement a deux moyens légaux pour arrêter les entreprises inconstitutionnelles du pouvoir exécutif: le premier est le refus du subside annuel; le second, le refus de renouveler le *mutiny bill*, c'est-à-dire le serment annuel de l'armée. Mais

on conçoit que les circonstances doivent être bien graves pour que le parlement ait recours à la double arme que je viens d'indiquer ; qu'il faut, d'un côté, que les fautes du gouvernement soient aussi dangereuses qu'évidentes : de l'autre, que le parlement soit bien sûr de l'esprit public, pour se hasarder d'arrêter la marche de l'autorité, sans exposer l'état aux chances de la guerre civile : sans cet esprit public, le parlement se compromettrait ; car l'on peut dire en général, que toute nation où cet esprit manque est plus ou moins corrompue, et l'autorité plus ou moins arbitraire, parce qu'elle ne craint aucune résistance : on peut s'en convaincre par l'exemple de Rome : si l'esprit public qui a fait faire de si grandes choses aux Romains eût encore existé lors du meurtre de César, la république se serait probablement relevée de sa chute : la mort de César aurait produit le même effet que l'expulsion des Tarquins. Au surplus, on sait que ce n'est jamais le *pouvoir exécutif* que le parlement d'Angleterre attaque directement ; qu'il n'attaque que ses agens, parce que c'est sur eux seuls que pèse la responsabilité, et que le déplacement d'un ministre termine la querelle, et maintient tout dans l'ordre accoutumé. Le déplacement est forcé dès que le parti de l'opposition a la majorité ; à moins que le roi, obstinant, ne dissolve le parlement pour en convoquer un nouveau.

(49) Cette remarque bien simple prouve combien est irrégulière la pratique des tribunaux qui, pour chaque

cas douteux, recourent ou au législateur, ou au pouvoir exécutif : cela prouve de leur part une grande ignorance ou un servile assujétissement; ou bien, si la loi constitutionnelle ordonne ce recours, alors l'indépendance de l'ordre judiciaire n'est point dans son intégrité.

(50) CICÉRON, dans son dialogue sur *les lois*, dit que Rome n'avait pas de corps de lois fondamentales et méthodiques, telles qu'il convient à une république d'en avoir : en effet, à l'exception de la loi des *douze tables*, il n'existait du temps de l'empereur Justinien qu'un amas confus de plébiscites, de sénatus-consultes, d'édits de préteurs, de réponses des jurisconsultes; et tout cela n'était que le produit des circonstances et d'opinions particulières : on conçoit combien il devait exister de contradictions entre les lois, la forme du gouvernement et les mœurs des habitans. Justinien, frappé de tous ces inconvéniens, chargea trois jurisconsultes de faire la compilation d'un aussi immense dépôt (on prétend qu'il y avait 2000 volumes); leur travail produisit le Digeste, le Code, et ce qu'on appelle les *Institutes de Justinien*.

(51) Chaque pays a ses lois et ses coutumes particulières; mais partout les lois romaines sont consultées comme la raison écrite, parce qu'elles sont, en général, puisées dans la source primitive de la *raison naturelle*: *Huic legi nec propagari fas est, neque derogari ex hac aliquid licet, neque tota abrogari potest, nec vero, aut per senatum, aut per populum solvi hac lege*

possumus, neque quærendus explanator aut interpres ejus alius; nec erit alia lex Romæ, alia Athenis, alia nunc alia post hac; sed, et omnes gentes, et omni tempore, una sempiterna et immutabilis continebit, unusque erit et communis, et quasi magister et imperator omnium deus ille legis inventor, ille disceptator et lator. (CICÉRON, in lib. de Rep.)

(52) « *Leges ut (sportè) faciamus, quod oportet, non efficiunt; et quid aliud sunt, quam nimis mixta præcepta? primum omnium ab hoc illæ non persuadent, quia minantur; ad hæc non cogunt sed exorant. Deinde leges a scelere deterrent, præcepta et officium adhortantur. (SENEC. Epist. 94.)*

(53) Les savans ont beaucoup disputé sur la nature et le domaine de la loi: je distingue parmi eux GROTIUS, PUFFENDORFF, BARBEYRAC et BURLAMAQUI: mais leurs opinions offrent plus de subtilité que d'utilité pratique. Je n'en indiquerai qu'une: elle a pour objet le *silence* de la loi. GROTIUS et PUFFENDORFF disent que ce silence est une *inaction* du législateur, et BURLAMAQUI veut qu'il soit une *loi de simple permission*. Mais peu importe que là où il n'y a pas de loi il y ait inaction ou seulement permission; car il sera toujours vraie de dire que le résultat du silence est qu'on peut commettre ou ne pas commettre l'action non prévue, selon ce que dicte la raison naturelle, ou même le simple caprice, s'il ne lèse personne. J'ajouterai toutefois que inaction et silence sont ici à peu près la même chose, mais qu'il est difficile de trouver

de la concordance entre silence, loi et permission : j'ajouterai de plus, que la simple permission suppose au législateur un droit illimité de régler toutes les actions des sujets. Or, cette doctrine est inadmissible ; car la compétence du législateur ne porte que sur les actions qui peuvent intéresser la société : toutes les autres doivent demeurer libres, non en vertu d'une permission, mais en vertu du droit inhérent à la nature indépendante de l'homme : si cela n'était pas, l'homme ne serait autre chose qu'une machine semblable à celles qu'on montre aux foires pour amuser le peuple.

(54) Cette matière a été amplement traitée par ОВАХОНТ, dans son traité : *Tractatus de necessaria defensione*. (Strasb. 1604, in-4^o.)

(55) On aura peut-être quelque doute sur le droit que doivent avoir naturellement les parens de poursuivre l'assassin ; mais il faut considérer que la parenté est le premier lien de la nature, et en même temps le lien le plus important dans l'ordre social : et que serait-ce que l'homme ? ne serait-il pas confondu avec les brutes, sans cette sympathie qui rapproche, unit, identifie des êtres qu'un même sang anime ? N'est-ce point là le principe de l'autorité et de la tendresse paternelle, du respect et de la reconnaissance filiale ? N'est-ce point de ce même principe que découle le droit d'hérédité ? Ne craignons point de le dire : les familles où ce lien n'existe pas, ont abjuré ce que la nature

offre de plus sacré, de plus doux, de plus consolant à l'homme : elles sont essentiellement corrompues. — Anciennement l'autorité paternelle était beaucoup plus étendue et plus respectée qu'elle ne l'est aujourd'hui ; on voudrait nous persuader que la cause de ce changement provient de ce que nous connaissons mieux que les anciens les droits naturels et la dignité de l'homme ; mais en quoi consiste sa dignité, si ce n'est dans la vertu ? Et les droits naturels de l'homme consistent-ils à abjurer la nature ? *Pater et filius una persona, una caro*. Les lois modernes se sont écartées d'aussi saintes maximes : qu'ont-elles produit pour les mœurs ?

(56) Voici ce que dit MONTESQUIEU à cet égard. « C'est un grand ressort des gouvernemens modérés que les lettres de grâces.. Ce pouvoir que le prince a de pardonner, exécuté avec sagesse, peut avoir d'admirables effets. Le principe du gouvernement despotique, qui ne pardonne pas, et à qui on ne pardonne jamais, le prive de ces avantages. » — Dans la constitution française de 1791, le droit de grâce a été aboli ; on a établi des jurys, et on leur a attribué le droit de prononcer sur la *question intentionnelle* ; toutes les constitutions qui l'ont suivie ont maintenu cette disposition. Je me permets de penser qu'elle n'a point été assez mûrement réfléchie ; qu'on a été plus occupé à restreindre, à avilir le *pouvoir exécutif*, qu'à créer une chose vraiment utile ; et cela arrivera toujours ainsi dans le tumulte des passions, dans les

fermentations publiques ; les jurés sont rarement dépouillés de toute espèce d'affection ; ainsi ils peuvent facilement s'égarer, même sans le vouloir, lorsqu'il est purement question d'opinion. Ils y sont moins sujets lorsqu'il ne s'agit que d'un fait, c'est-à-dire d'une chose qui frappe les sens. Le premier inconvénient ne peut guère exister à l'égard du gouvernement : il est présumé n'avoir aucun rapport particulier avec l'accusé, et par conséquent, aucune affection pour ou contre lui. D'un autre côté, il est présumé être sans aucun intérêt personnel. Ainsi il est naturel de supposer qu'il est plus impartial que qui que ce puisse être. Il importe donc à la société que le droit de faire grâce existe entre les mains de son chef, et qu'il l'exerce par lui-même. Quant aux formes nécessaires pour en empêcher l'abus, ce n'est pas le cas de les indiquer ici : ce que je crois devoir faire observer, c'est qu'elles sont nécessaires pour prévenir les surprises qui pourraient être faites à la religion du chef.

Ce qui vient d'être observé à l'égard des jurys prononçant sur l'intention, est d'autant plus remarquable, que même les fonctions relatives seulement au fait, les exposent à commettre beaucoup d'erreurs. Écoutons à ce sujet BLACKSTONE : certes, on ne suspectera point l'opinion d'un des plus grands jurisconsultes d'Angleterre. « Mais passons, dit-il, d'objets privés à des objets qui intéressent davantage l'ordre public. Tout gentilhomme qui a de la fortune est, en con-

« séquence de ses propriétés, dans le cas d'être appelé à
« établir les droits, à estimer les injures, à peser les
« accusations, et quelquefois à disposer de la vie de ses
« concitoyens, en servant comme juré : dans cette si-
« tuation, il est souvent obligé de décider, et cela sur
« serment, des questions aussi importantes que déli-
« cates, particulièrement lorsque la loi et le fait, ce
« qui arrive fréquemment, sont intimement liés ensem-
« ble; et l'incapacité générale, même de nos meilleurs
« jurés, fait qu'ils remplissent si peu convenablement
« cette tâche, qu'ils ont grandement déprécié leur auto-
« rité, et ont inévitablement mis plus de pouvoir dans les
« mains des juges pour diriger, contrôler, même ren-
« verser leurs déclarations (verdicts), au-delà de ce
« que veut la constitution. » (*Analysis of the laws of
England; cinquième édit., page 23 du discours prélimi-
naire.*) Si Blackstone juge ainsi des jurys anglais, qui
n'ont à prononcer que sur le fait, à plus forte raison
peut-on révoquer en doute la capacité, l'impartialité, et
surtout l'utilité des jurys prononçant sur l'intention.

Mais enfin, malgré ce que dit Blackstone de l'igno-
rance et de la négligence des jurys, il n'en est pas
moins vrai que cette forme est considérée comme un
des plus précieux avantages de la constitution anglaise,
parce qu'elle sert de sauvegarde contre l'arbitraire
des juges, contre l'influence possible de l'autorité. —
On peut dire, en général, que les formes protectrices
doivent être d'autant plus rigoureuses dans les

affaires criminelles, que si, d'un côté, il importe à la société que le crime soit puni, de l'autre, il lui importe encore plus d'assurer à l'innocence les moyens de se défendre; car tout homme qui, pour vivre dans une société civile, fait le sacrifice d'une partie de sa liberté naturelle, doit être assuré de jouir paisiblement de celle qui lui est réservée; et que s'il est soumis à la perdre, et même à perdre la vie, il soit du moins certain que c'est la loi seule qui prononce, et non l'opinion arbitraire de ses concitoyens: tel est le grand but des formes en matière criminelle; et l'on peut juger par là combien cette partie de la législation doit fixer l'attention du législateur. Mais il ne doit point se borner au maintien inaltérable des formes; il doit également prévenir l'arbitraire dans l'application de la peine: c'est dans cette vue qu'il doit donner à la loi toute la précision dont elle peut être susceptible, et interdire toute extension, toute interprétation, toute supposition. Sans doute il en est autrement à l'égard des lois civiles: on peut les interpréter et même y suppléer. La raison de la différence est sensible: les lois civiles remontent à un principe originaire, positif, antérieur à toutes les lois civiles: c'est la raison naturelle; elle est le guide du juge lorsque la loi est muette. Il n'en est pas de même des lois criminelles: elles sont contraires aux droits primitifs de l'homme; elles ne doivent leur origine qu'à l'ordre social, c'est-à-dire à un pacte formel, librement souscrit, et composé en grande

partie de sacrifices : or, c'est anéantir le pacte que de s'en écarter en la moindre chose; et n'est-ce pas s'en écarter que de l'étendre, l'interpréter ou y suppléer. Tout cela est soumis à la tournure de notre esprit; ainsi il n'est que trop probable que le jugement de l'homme qui entreprendra de toucher la loi, dépendra souvent moins de ses lumières que de ses affections, de ses préventions, de ses préjugés. Et c'est à de pareilles chances qu'on subordonnerait la fortune, l'honneur, la vie d'un citoyen !

Au surplus, c'est une grande question que celle de savoir si l'établissement des jurys peut être une mesure générale; si elle peut être adaptée à toutes les nations, à tous les gouvernemens. Il est de la nature des jurys que les citoyens qui doivent les composer soient choisis parmi les pairs de l'accusé; or, où sont les pairs dans un gouvernement démocratique, où l'égalité absorbe tous les rangs, confond toutes les classes, ou pour mieux dire, où il n'y a ni l'un ni l'autre. — On dira sans doute que dans ce cas tous les citoyens, quelle que soit la différence de leur état, de leur profession, de leurs fonctions, de leurs lumières, de leurs connaissances, sont pairs, parce qu'ils sont tous égaux. C'est d'après ce principe qu'étaient composés les jurys durant la révolution française ! — Et le prestige de l'égalité permet-il de les composer autrement !

Mais si les jurys présentent des inconvéniens, les ju-

ges qui doivent les remplacer n'en présentent-ils aucun ? est-on sûr que, chargés sans contrôle de prononcer sur le fait et sur le droit, ils n'abuseront pas de leur autorité, soit par ignorance, soit par prévention, soit par corruption ? C'est entre ces deux écueils également dangereux que le législateur est obligé de choisir ; et c'est bien le cas de dire : *Incedo per ignes superpositos cineri doloso.*

(57) Autrefois en France les lettres de grace étaient adressées aux parlemens pour y être vérifiées, et si elles étaient subreptices ou obreptices, elles étaient rejetées. Cette forme salutaire mettait le gouvernement à l'abri de toute surprise et de tout reproche.

(58) Un des objets les plus importans et les plus embarrassans de la police, c'est la liberté d'écrire, ou, comme l'on s'exprime aujourd'hui, *la liberté de la presse.* Cette liberté ne saurait évidemment être tolérée dans un gouvernement tyrannique, parce que l'ignorance et la plus stupide obéissance sont de son essence : le moindre trait de lumière sur les droits de l'homme, sur les devoirs des souverains, sur les abus d'autorité, causerait un incendie ; la soumission doit être aveugle.

Dans les gouvernemens absolus, la liberté de manifester sa pensée peut exister ; mais elle n'est que précaire, dépendant entièrement de la volonté du prince. Dans les gouvernemens modérés ou mixtes elle est naturellement plus étendue, mais elle y dépend d'une telle multitude de circonstances de temps, de lieux et de person-

nes, qu'il est absolument impossible d'établir une règle générale à cet égard. Ce qu'on peut dire est que dans un gouvernement de cette nature, bien constitué, juste et consolidé par le temps, la liberté de la presse est non seulement tolérable, mais qu'elle est même utile; car sous un gouvernement pareil le peuple a plus ou moins le sentiment de sa dignité, et il combine plus ou moins ses droits naturels avec ses devoirs de convention. Comme il ne s'est point soumis à forfait, il ne veut point être gouverné à l'aveugle; s'il reconnaît une autorité protectrice, il n'en veut point d'abusives, de vexatoires, de tyranniques: il veut obéir à la loi et non au caprice de son chef ou de ses agens; s'il est gêné dans la manifestation de ses griefs, il se croit opprimé; il ne voit que des chaînes, et il doit avoir le désir de les secouer.

Mais dans un gouvernement nouveau, qui contrarie d'anciennes habitudes, et dont l'établissement est le résultat de grandes commotions, d'un déplacement général des hommes et des choses, la liberté de la presse a de grands inconvéniens. En effet, un gouvernement récent, avec les meilleures intentions, est forcé d'aller à tâtons, parce que l'expérience, maîtresse de tout, n'a point encore donné sa sanction aux nouvelles institutions sur lesquelles il est fondé; que souvent, pressé par le temps et les circonstances, on calcule plus le moment présent que l'avenir: par conséquent l'autorité fait des essais, et (ce qui appartient à sa nature) elle cher-

che à s'étendre plutôt qu'à se modifier. Je ne parle point des injustices volontaires ou forcées. Ainsi le chef d'un gouvernement pareil doit désirer qu'au moins, dans son début, sa conduite ne soit point éclairée de trop près : il lui importe donc de restreindre plus ou moins la liberté de la presse.

J'ajouterai à ces remarques qu'un gouvernement nouveau a d'autant plus de motifs de restreindre la liberté de la presse, qu'elle a nécessairement concouru au bouleversement qui a amené un nouvel ordre de choses ; que les maximes qui servent à détruire, servent difficilement à reconstruire, et surtout à conserver ; et que l'effet qu'elles ont produit dans un temps, elles peuvent le reproduire dans un autre ; car la licence, inséparables des commotions populaires, ressemble aux vagues de la mer : elles demeurent agitées et causent encore des naufrages, lors même que la tempête est calmée. Et quand enfin après la tourmente, les esprits se sont rassis, que la confiance s'est établie, qu'il s'est formé de nouvelles opinions publiques, alors la liberté de la presse peut être admise sans danger, avec les précautions nécessaires pour en prévenir ou en punir l'abus. — J'appelle abus tout écrit calomnieux ou répandu dans l'intention de compromettre l'autorité et de porter atteinte au respect et à l'obéissance due au souverain ; toute doctrine qui attaque les principes constitutifs du gouvernement et de la morale, dans la vue de troubler la tranquillité publique

et d'affaiblir les liens de la subordination établie par les lois et l'ordre social. — Si l'opinion publique ne fait pas justice des perturbateurs, l'autorité légale doit y suppléer. Ce dernier remède appartient au gouvernement comme aux particuliers. La seule chose à éviter de sa part, c'est l'arbitraire, c'est de confondre sa cause avec la cause personnelle de ses agens ; de juger une simple réclamation comme un libelle, la critique d'une loi ou d'un acte du gouvernement ou d'un administrateur quelconque comme une offense, un crime d'état. — La seule crainte de cette critique peut être salutaire, parce qu'elle doit naturellement contenir tout homme qui a le sentiment de son devoir, et qui compte pour quelque chose le tribunal inexorable du public, tribunal aussi utile pour le gouvernement, qu'il peut éclairer, que pour la nation à qui il doit servir de sauvegarde contre toute entreprise sur ses droits et sur sa liberté.

La liberté de la presse est, pour ainsi dire, sans bornes en Angleterre, et il faut convenir qu'elle y est abusive; qu'elle fournit plus de libelles que d'écrits sages et dirigés vers le véritable intérêt national. Deux partis divisent constamment le royaume, celui des ministres et celui de l'opposition. On prend de part et d'autre les couleurs du patriotisme; mais l'unique but est l'exercice de l'autorité. Le roi est neutre dans ce conflit : il change de ministres selon que l'exige son influence sur le parlement; et cette marche est néces-

saire, parce que toute la responsabilité pèse sur le ministère, et qu'elle n'est point une simple théorie. La crainte qu'elle inspire est plus salutaire que la licence de la presse, parce que celle-ci a perdu une grande partie de sa force par l'abus qu'on en a fait, et auquel on s'est accoutumé.

(59) Tel est, depuis long-temps, l'état des choses en Europe; on est effrayé en calculant le nombre de troupes que chaque puissance entretient en temps de paix. Certes, elles ne sont point nécessaires pour contenir les sujets dans l'obéissance, ou bien il existe un vice radical dans la marche du gouvernement. En les considérant relativement aux nations étrangères, elles ont pour causes la crainte, l'ambition, ou l'esprit de domination. La crainte a deux causes : l'une est notre propre ouvrage : c'est lorsque nous donnons à quelque autre nation un juste sujet de défiance; l'autre, lorsqu'une nation indique l'intention, et qu'elle est en mesure de nous attaquer. On présuppose l'une ou l'autre hypothèse pour augmenter ses forces; ou même pour faire des efforts pour surpasser celles de son ennemi présumé. Ces forces, créées par la défiance, ne servent qu'à l'augmenter : et il en résulte que les souverains se mettent mutuellement dans la nécessité de ruiner leurs sujets par des armées nombreuses et permanentes qui absorbent la plus grande partie du revenu public, et enlèvent aux campagnes et aux ateliers des hommes robustes et utiles, pour les livrer à la fainéan-

use et à la corruption. On abandonnerait bientôt cette pratique (que les petits affectent d'imiter , comme si leurs insignifiantes forces pouvaient les garantir des entreprises des grandes puissances), on abandonnerait, dis-je, la pratique des armées nombreuses en temps de paix si , mettant à l'écart la fausse gloire qu'on attache à avoir beaucoup de soldats , on considérerait que les forces militaires des états sont relatives ; que cent mille hommes d'un côté et autant de l'autre font zéro ; que par conséquent deux puissances qui , frappées de cette vérité , congédieraient leurs cent mille hommes , demeureraient toujours dans le même rapport , sauf leurs forces intrinsèques , qui consistent dans la population , dans une bonne administration et dans la richesse nationale : c'est là que réside essentiellement la force des états ; et c'est cette force qui constitue l'opinion qu'on a de leur puissance , qui établit leur considération , et qui assure leur tranquillité : pourquoi sur mer un simple pavillon fait-il respecter un chétif bâtiment marchand ! C'est parce que toute la nation est derrière pour en défendre l'immunité , et pour venger les insultes qu'on lui ferait. Il en est de même pour toutes les choses qui concernent une nation : lors même qu'on fait peu de cas des principes du droit des gens , on est plus ou moins contenu par l'opinion qu'on a des forces intrinsèques d'un peuple.

Si donc les grandes puissances de l'Europe consentaient à un désarmement proportionnel , leur sûreté

et leur tranquillité extérieures n'en seraient que mieux assurées, parce qu'elles diminueraient la tentation qu'elles ont constamment d'abuser de leurs forces, et ménageraient en même temps leurs revenus et leurs sujets. Mais il y a lieu de penser que jamais ce beau rêve ne se réalisera. Le pli est trop ancien : la défiance est la base fondamentale de la politique ; elle a enfanté et elle alimente l'esprit militaire : on croit ne trouver la véritable grandeur que dans les grandes armées, dans la crainte qu'elles inspirent, la véritable gloire que dans les succès militaires et dans les conquêtes. Mais quel est le résultat immédiat, nécessaire de cet ordre de choses ? C'est que du moment où un souverain médite la guerre, ou qu'il en est menacé, il est aux expédiens pour se procurer des ressources extraordinaires, soit par des emprunts, soit par des impôts qui écrasent les citoyens déjà épuisés par les charges ordinaires. C'est ainsi que tous les états européens se trouvent obérés. Ceux à qui la double ressource qui vient d'être indiquée manque, sont obligés de devenir les stipendiaires de ceux qui leur paient un subside. — Encore si cette méthode de recevoir un subside se bornait au temps de guerre ! Mais nous avons vu des princes qui, par leur faiblesse, ne comptaient pour rien dans la balance politique de l'Europe, avoir des simulacres d'armées excédant leurs moyens, pour obtenir un subside qui les mit en état de subvenir aux dépenses de leur luxe, c'est-à-dire qui vendaient leurs sujets comme des bêtes de

somme, faisaient payer leurs troupes par le pays, et employaient à leur profit personnel le prix de la vente.

(60) L'appel des citoyens indistinctement a été remplacé par des troupes stipendiées; cependant il peut encore avoir lieu, selon la constitution et les besoins de l'état. **En France**, on a remplacé en partie les enrôlemens et la milice par la conscription; en Angleterre, on a la milice nationale; en Prusse et en Autriche, tout sujet est enrôlé en naissant. Dans les pays despotiques tout sujet est soldat. En Turquie, les sujets obéissent durant l'été; mais en hiver ils revolent en masse vers leurs foyers, et rien ne peut les arrêter.

(61) Je n'appelle point accroissement de population l'acquisition de nouvelles provinces, mais l'augmentation du nombre des hommes sur une étendue de terrain déterminée: la conquête d'une province riche ne fait point cesser la misère d'une province ancienne mal cultivée, et que les dépenses employées pour la conquête auraient pu faire prospérer.

(62) « Les conjonctions illicites contribuent peu à la
 « propagation de l'espèce. Le père qui a l'obligation na-
 « turelle de nourrir et élever ses enfans, n'y est point
 « forcé; et la mère, à qui l'obligation reste, trouve mille
 « obstacles, par la honte, les remords, la gêne de son
 « sexe, les rigueurs des lois: la plupart du temps, elle
 « manque de moyens. Les femmes qui se sont soumises
 « à une prostitution publique, ne peuvent avoir la com-
 « modité d'élever leurs enfans: les peines de cette con-

• dition sont même incompatibles avec leur éducation, « et elles sont si corrompues, qu'elles ne sauraient avoir « la confiance de la loi. Il suit de tout ceci que la conti- « nence publique est naturellement favorable à la pro- « pagation de l'espèce. » (MONTESQUIEU, *Esprit des lois*, liv. XXIII, chap. 11.)

(63) On peut dire que toute la science, tout le secret des emprunts est dans ce mot *crédit* : or, pour qu'un gouvernement ait du crédit, il faut que le prêteur ait confiance dans sa stabilité, dans sa sagesse, dans sa justice, dans son administration financière, dans ses moyens, comme dans son invariable volonté, et dans ses mesures pour se libérer : il faut qu'en temps de paix et dans le cours ordinaire des choses, un gouvernement n'ait pas besoin de secours extraordinaires, ni par conséquent d'emprunts; il faut, enfin, que l'administrateur, chargé de cette partie importante du service, alimente la confiance publique par l'opinion qu'on a de sa capacité, de sa moralité, de son exactitude : il est ordinairement et à peu près partout le garant du gouvernement. On prête sans scrupule à un particulier embarrassé, et même dilapidateur, pourvu qu'il offre une sûreté, parce que la loi est là pour le forcer de faire honneur à ses engagements : mais où est la loi, où sont les moyens de contrainte vis-à-vis d'un gouvernement peu scrupuleux qui se joue de ses engagements? Cette réflexion n'échappe à aucun prêteur; elle n'est atténuée, je le répète, que par la confiance plus ou moins grande qu'il met dans l'administra-

teur : en ouvrant l'histoire de France et celle d'Angleterre, on trouvera des preuves nombreuses de cette vérité.

(64) *Sully* avait fixé toute son attention sur l'agriculture ; *Colbert* porta la sienne principalement sur l'industrie et les arts. Ces deux célèbres ministres ont fait de grandes choses : ils ont l'un et l'autre contribué à la prospérité, à la splendeur de la France ; ils y ont implanté les véritables semences de la richesse nationale : il ne s'agit aujourd'hui que de les faire fructifier sans prédilection, sans préférence ; il s'agit, en un mot, de concilier *Sully* et *Colbert*. Ils ont créé : il restera encore assez de gloire à l'administrateur qui les imitera, qui les conciliera.

Mais il faut en convenir, la chose n'est point aisée ; parce qu'il n'est point aisé de trouver des administrateurs éclairés et surtout exempts de préjugés et de systèmes. D'ailleurs, quels que soient les lumières et le zèle du ministre chargé des intérêts de l'agriculture et de l'industrie, on a toujours à craindre un changement de principes, soit parce que sa volonté dont tout dépend uniquement changera, soit parce qu'il sera remplacé, et que son successeur voudra faire autrement que lui. Il n'est qu'un moyen de parer à un inconvénient aussi grave que cette dangereuse versatilité, c'est l'établissement d'un conseil ayant dans ses attributions tout ce qui tient à l'agriculture, à l'industrie et au commerce. Mais ce conseil doit être composé uniquement d'administra-

teurs, et non de négocians, de manufacturiers et de cultivateurs; parce qu'il est impossible que ceux-ci soient sans prévention, qu'il n'y ait entre eux un tiraillement perpétuel, et que l'esprit de parti ne rende les délibérations infructueuses. Il est, par exemple, impossible qu'il y ait accord et harmonie, en France, dans un conseil composé de négocians ou manufacturiers appelés de Marseille, de Lyon, de Bordeaux, de Nantes, de Rouen, de Dunkerque, etc. — Sans contredit, il faut consulter, comme on dit, les gens du métier, parce qu'ils ont au moins la science pratique dans leur partie; mais ils ne doivent être considérés que comme des avocats qui plaident la cause dont ils sont chargés : la décision doit appartenir à un conseil indépendant dans ses opinions, c'est-à-dire dégagé de tout intérêt personnel; ce n'est qu'un conseil ainsi constitué qui peut combiner et concilier des intérêts divers avec sagesse et avec une parfaite impartialité.

Un pareil conseil avait été créé à la suite du traité de commerce conclu en 1786, avec la Grande-Bretagne; ce conseil était destiné à être le centre où toutes les lumières devaient se réunir, où tout ce qui tenait à l'agriculture, à l'industrie et au commerce, devait être examiné. En un mot, l'objet de cet important établissement était de soutenir et de rendre efficaces les principes et les vues qui avaient servi de base au traité de commerce; mais il demeura en projet, parce qu'il était la conception d'un ministre disgracié; que son successeur immédiat, chargé de

le mettre en activité, n'eut pas le temps d'y mettre la dernière main, et surtout parce que le prélat premier ministre, précurseur de la révolution, jugea, dans sa présomption, ne devoir point consacrer l'ouvrage d'un homme que ses intrigues avaient aidé à déplacer.

(65) MONTESQUIEU ne parle que de la vertu politique ; il dit qu'elle consiste dans l'amour des lois et de la patrie, et il la place dans la démocratie. Convenons de bonne foi que cette vertu peut également exister dans tous les gouvernemens modérés, même despotiques : on aime tout pays où l'on trouve son bien être. Les lois sont-elles meilleures, le bien être est-il mieux assuré dans une démocratie, où l'on n'aime que la liberté et l'égalité, que sous le gouvernement d'un seul ? — L'expérience répond de reste à cette question. Toutes les républiques n'ont pas eu les vertus attribuées à la république romaine durant son bel âge.

Au surplus, quand je parle de vertu, et que j'insiste sur son utilité même pour l'état, je ne me borne pas à la vertu politique : j'entends aussi celle qui est fondée sur la morale, qui, indépendamment des lois de la patrie, enseigne la justice, la probité, la bienfaisance ; qui fait le bon père, le bon fils, le bon mari, l'ami fidèle, le bon maître, etc. ; ce sont toutes ces qualités réunies qui constituent ce qu'on appelle un homme de bien.

(66) Voici ce que dit sur cette matière CHARRON, dans son livre *de la Sagesse*, chap. 60. « L'honneur, disent aucuns et mal, est le prix et la récompense de la

« vertu, ou bien une prérogative de bonne opinion, et
 « puis du devoir externe envers la vertu, c'est un devoir
 « qui tire sa principale essence de la vertu; d'autres l'ont
 « appelé comme son ombre, qui la suit et quelquefois la
 « précède, elle fait le corps. Mais à bien prendre, c'est
 « l'éclat d'une belle et vertueuse action qui réjaillit de
 « notre ame à la vue de tout le monde, et, par réflexion
 « en nous-mêmes, nous apporte un témoignage de ce que
 « les autres croient de nous, qui se tourne en un grand
 « contentement d'esprit. » Ce n'est point là, il faut l'a-
 vouer, l'honneur de Montesquieu; car, en simplifiant sa
 doctrine, on trouve qu'il ne le fait consister que dans la
 seule opinion publique, et nullement dans les principes
 de la morale. Mais si l'opinion publique est corrompue,
 elle ne sera que l'écho et le soutien du vice : l'homme
 probe sera regardé comme un imbécile, tandis que
 l'homme le plus vicieux sera l'idole de la multitude; il
 sera un homme d'honneur. — Disons-le en peu de mots :
 Montesquieu fonde son honneur sur la corruption des
 mœurs, parce qu'il regardé cette corruption comme
 inhérente au gouvernement monarchique, c'est-à-dire
 d'un seul : à ce compte, ce gouvernement serait le pire
 de tous les gouvernemens possibles.

(67) La politique et la morale, dont ils ne faisaient
 qu'une seule et même science, étaient la base de leur
 éducation civique, qui commençait dès l'âge de raison
 (*Aristote*).

Cette méthode était bien propre à former de bons ci-

toyens ; et convenons de bonne foi qu'elle valait mieux que celle que nous suivons : on croit aujourd'hui qu'un jeune homme sait tout, qu'il est propre à tout, qu'il a toutes les vertus, tous les talens, pourvu qu'il sache les sciences exactes : comme si le cours de la vie humaine, toutes les vicissitudes que nous éprouvons, l'influence impérieuse et variée de nos passions, notre destinée, la marche des gouvernemens, la direction, les intérêts et le sort des nations, pouvaient être soumis à des calculs algébriques.

L'éducation doit d'abord former le cœur ; elle doit commencer par y imprimer le germe des devoirs sociaux et religieux : l'expérience développe successivement cette première instruction : c'est ce développement qui fait les bons et mauvais citoyens : c'est donc ce même développement qui doit être l'objet le plus essentiel de l'éducation privée et publique. D'après cela, il est évident que c'est la morale qui doit être la base de l'éducation ; et cette morale est inséparable de la religion : il faut, en un mot, rendre les enfans bons avant de les rendre savans.

Quant à l'instruction elle est une chose secondaire ; elle est subordonnée au génie, au goût, à la position particulière de chaque individu : le cultivateur, l'artisan, l'artiste, le savant, le jurisconsulte, le géomètre, le chimiste, le médecin, etc., prennent chacun une route différente pour parvenir à leur but ; mais ils auront beau être des Archimèdes, des Euclides, des Hyppocrates, des

Praxitèle, rien ne garantira leur civisme, si leur éducation n'en a pas posé les fondemens, c'est-à-dire si la morale n'est point la règle invariable de leur conduite comme pères de famille, comme fils, comme amis, comme citoyens.

(68) PÉTRARQUE indique en peu de mots ce que c'est que la conscience : *dì me medesimo meco mi vergogno.*

(69) Voyez CICÉRON, *de officiis*, liv. III, chap. 21, « *Quid*, dit-il, *qui omnia recta et honesta negligunt, dummodo potentiam consequantur.*

(70) Il n'est point question ici de cet amour de la patrie qu'on a remarqué chez les habitans de la Nouvelle Zemble, chez les Hottentots, chez les nègres; car ce sentiment n'est chez eux qu'une espèce d'instinct; il tient à l'habitude et à l'abrutissement. Nous ne parlons que du patriotisme parmi les nations civilisées, éclairées, qui ont analysé, disséqué, dénaturé les droits et les devoirs de l'homme; qui sont dominées par mille besoins factices que les sauvages ne connaissent point, et qui sont un aliment brûlant pour leurs passions; nous parlons, en un mot, des nations plus ou moins corrompues, chez qui le sentiment prédominant est l'égoïsme et l'indifférence: on n'y trouvera de patriotisme qu'en raison du bien-être dont jouissent les individus. Si ceux qui sont malheureux restent sur une terre qu'ils ont droit de maudire, c'est par habitude, par indolence: ce n'est certainement point par patriotisme, car en pratique comme en théorie, le patrio-

isme est fondé sur la réciprocité et sur des calculs comparatifs.

(71) Si notre vanité nous porte à rejeter la *révélation*; si nous craignons de restreindre le champ illimité de notre génie en le soumettant à la foi; si, en admettant les faits et les raisonnemens qui la fortifient, nous pensons humilier notre orgueil, nous devons du moins convenir que la conception d'un Dieu, par notre seul entendement, est peut-être la plus difficile de toutes les conceptions humaines; en effet, elle exige des méditations profondes, et sur ce qui se passe en nous-mêmes, et sur les phénomènes qui nous frappent, et sur les causes invisibles qui les produisent. Mais enfin, en admettant cette hypothèse; en admettant que, pour reconnaître l'être infini, il suffit de contempler ses œuvres; quelle marche a suivie l'esprit humain pour saisir cette grande, cette mystérieuse vérité, et même pour en concevoir la première idée? — Nous ne savons absolument rien de l'homme de la nature; nous ne pouvons lui attribuer, et cela même seulement par induction, que l'instinct pour sa conservation, et la perfectibilité pour l'amélioration de son être: mais cette perfectibilité n'est qu'une capacité, qu'une faculté: il faut la provoquer, la mettre en mouvement, la développer; il faut une première impulsion, une première idée pour en produire une seconde; car toutes nos idées sont essentiellement enchaînées les unes aux autres: et comment a été produite la première? — On peut faire cette question à ceux qui proscrivent la doctrine de la

révélation, comme à ceux qui, reniant la création, prétendent que le monde a existé de toute éternité, et par lui-même, c'est-à-dire qui supposent une chose incompréhensible pour la substituer à une autre qui, à la vérité, l'est également, mais qui du moins, nous sauve le tourment très inutile d'expliquer des choses qui sont au dessus de notre entendement.

Je suis bien éloigné de vouloir entreprendre la discussion des systèmes divers sur l'origine du monde, sur l'existence de Dieu, sur les principes originaires des connaissances de l'homme, sur sa capacité intellectuelle : cette controverse est étrangère à l'objet de mon ouvrage : d'ailleurs elle a exercé des hommes célèbres, qui ont beaucoup disputé sans avoir jamais pu s'accorder, ni même se comprendre; qui ont prétendu, chacun à sa manière, approfondir le secret de la création, sans avoir pu même découvrir la nature d'un insecte ou d'une plante; qui ont donné leurs hypothèses comme des vérités irréfragables; qui enfin auraient sans doute mieux fait de se résigner à un silence respectueux, que de se perdre dans le vide, et de nous y entraîner, en voulant expliquer ce qui nous est manifestement incompréhensible.

— Je me borne à rappeler trois vérités pratiques : 1^o que tous les peuples, barbares ou civilisés, dont nous avons quelque trace, ont, soit par la révélation, soit par la seule méditation, reconnu une *Divinité*, n'importe sous quelle dénomination et sous quel emblème; 2^o que cette reconnaissance a passé d'âge en âge jusqu'à nous; que

nous en avons tous été imbus dès notre plus tendre jeunesse, et que, malgré tous nos efforts pour devenir incrédules, il nous est impossible de nous en détacher, et par conséquent d'avoir à cet égard des idées par nous-mêmes; 3° que de tous les temps, et chez tous les peuples tant anciens que modernes, la morale a été inséparable de la religion; et que sans la religion la morale n'a point de base certaine; qu'elle est versatile, arbitraire et soumise à l'influence de toutes les passions humaines, tandis qu'elle doit leur servir de frein. — Tenons-nous à ces vérités ! — Elles sont plus consolantes pour l'homme, plus utiles à l'ordre social, que ces rêves métaphysiques qui nous mettent en contradiction avec nous-mêmes, avec la nature entière, et que celui-là même qui les enfante, désavoue, lorsqu'abjurant son orgueil, il a le courage de descendre au fond de son cœur, et de s'interroger de bonne foi sur sa croyance.

(72) Les anciens étaient bien pénétrés de ces vérités, et leurs philosophes se gardaient bien de les attaquer; car ils considéraient le culte religieux comme la principale colonne de l'édifice social. Il est remarquable que l'on puisse sur une pareille matière, invoquer le témoignage de Machiavel, de cet écrivain dont la doctrine a été si décriée. Nous invitons le lecteur à lire les chapitres 11 et suivans du livre I^{er} de ses discours.

(73) Deux choses dégradent et dénaturent la religion: le fanatisme et la superstition. Mais il y a cette différence, que le fanatisme peut se porter à des excès incal-

culables, tandis que la superstition, enfant de la crainte, se borne ordinairement à des pratiques plus puérides que dangereuses. — Je passe sous silence l'hypocrisie.

(74) « On consacra aux dieux des lieux particuliers. Il fallut des ministres pour en avoir soin, comme chaque citoyen prend soin de sa maison et de ses affaires domestiques; aussi les peuples qui n'ont pas de prêtres sont-ils ordinairement barbares. » MONTESQUIEU, *Esprit des Lois*, liv. XXV, chap. 4.

(75) PALEY, dans son ouvrage intitulé : *The principles of moral and political philosophy*. Lond., 1785, dit ce qui suit : « La connaissance et la profession du christianisme ne peuvent être maintenues sans un clergé; un clergé ne peut subsister sans un entretien légal; un entretien légal pour le clergé ne peut être constitué sans préférer une secte à une autre. » — J'abandonne au lecteur le soin d'apprécier cette dernière assertion. — Je ferai observer toutefois que le culte, abstraction faite de toute idée religieuse, étant un objet de police, parce que la tranquillité publique et particulière en dépend, les frais qu'il exige doivent être une charge publique; on peut même dire qu'elle est aussi nécessaire que le sont toutes celles qu'impose la conservation de la société. Mais, dira-t-on peut-être, si plusieurs sectes différentes sont admises dans un état, les frais de leur culte doivent-ils être acquittés par toutes indistinctement? On peut répondre que dès qu'une secte est admise, son culte l'est également; que par conséquent il paraît juste de

fournir aux frais de toutes, d'après les considérations que je viens d'exposer.

C'est une grande question en politique, s'il est avantageux pour l'état que les ministres du culte forment une corporation politique, ou même simplement religieuse.

FIN DES NOTES DU LIVRE PREMIER.

INSTITUTIONS
DU
DROIT DE LA NATURE
ET DES GENS.

LIVRE DEUXIÈME.

DES RAPPORTS DE NATION A NATION.

CHAPITRE PREMIER.

De l'indépendance des nations.

§ 1^{er}.

Toutes les nations sont les unes à l'égard des autres, dans l'indépendance naturelle * ; il résulte de là qu'elles ne reconnaissent aucune autorité, aucun chef, aucun supérieur étranger ; qu'elles n'ont d'autre loi commune

* Voyez liv. I, chap. I.

que la raison naturelle; qu'elles sont dans une égalité parfaite de droits. Tout acte contraire attaque l'indépendance, et autorise la nation lésée à user du droit de propre conservation pour la maintenir.

Ce droit est commun à toutes les nations; et cette communauté sert à en déterminer la nature et les bornes.

§ 2.

La propre conservation d'une nation, considérée sous le point de vue de son indépendance, veut qu'elle ne soit point troublée chez elle; que personne n'y gêne ses actions; que personne n'y pénètre malgré elle; que personne ne l'empêche de s'occuper de son bien-être, sans nuire à autrui.

§ 3.

Ainsi, la liberté intérieure de chaque nation, aussi bien que son territoire, doivent être respectés. Or, ce qu'une nation a le droit d'exiger pour elle-même, l'autre a un droit égal, un droit parfait de l'exiger de son côté; le droit de conservation établit donc entre elles, comme entre les individus dans l'ordre

naturel, une égalité parfaite de droits, une parfaite *réciprocité* : elles ont les mêmes droits à exercer, les mêmes obligations à remplir. Voilà le véritable caractère de l'indépendance des nations; voilà l'égide de leur sûreté et de leur tranquillité; et c'est d'après cela que je dis que le *droit des gens qu'on trouve chez l'homme originel, ou primitif, ou positif, est la règle commune que la raison naturelle prescrit aux nations entre elles, pour leur conservation réciproque* (1).

§ 4.

Ainsi, la *raison naturelle*, telle que l'avons expliquée *, est la règle immuable des nations; malheureusement les passions qui obsèdent l'homme, lui tendent sans cesse des pièges pour surprendre et égarer sa raison : elles exagèrent ses besoins, multiplient ses désirs, dénaturent le principe de propre conservation. Les précautions sont donc devenues nécessaires pour prévenir ou arrêter les écarts où elles peuvent entraîner les nations et leurs conducteurs; car les nations, ou

* Voyez liv. I, chap. 1, § 8 et 9.

plutôt leurs chefs, ont souvent autant et même plus de passions que les individus, parce qu'ils ont plus de moyens de les satisfaire. Nous allons indiquer ces précautions : elles constituent en partie le *droit des gens conventionnel* ou secondaire, qui a, ou doit avoir pour base et pour règle, le droit des gens primitif, dont nous avons résumé les principes au premier livre*.

CHAPITRE II.

Des limites.

§ 1.^{er}.

La première de toutes les précautions nécessaires pour la tranquillité des nations est, sans contredit, la fixation des limites respectives. En effet, si l'introduction de la propriété a exigé des réglemens entre individus, parce qu'elle a été la première cause de la division et des querelles entre les hommes, à

* Voyez liv. I, chap. 1.

plus forte raison sont-ils nécessaires de nation à nation ; car les nations sont plus susceptibles et plus querelleuses que les individus, soit par le sentiment de leur indépendance et de leur force, soit parce que les hommes qui les gouvernent peuvent déguiser leurs vues personnelles sous l'imposante dénomination d'intérêt, de gloire, de prospérité nationale.

§ 2.

Ainsi, pour empêcher des nations voisines d'empiéter les unes sur les autres, et pour éviter par là des discussions journalières, leurs limites respectives doivent être déterminées avec précision ; et elles ne peuvent l'être que par le fait, c'est-à-dire par une possession avouée, soit tacitement, soit explicitement, ou bien par des actes qu'on appelle traités, conventions, ou réglemens de limites. La précision et la clarté sont essentielles dans des actes de cette espèce (2) ; leur ambiguïté est un prétexte inévitable de guerre pour le plus fort. Les fleuves surtout exigent une attention particulière (3).

§ 3.

La violation des limites d'un pays est un attentat contre son indépendance : la nécessité seule peut l'excuser, la demande doit précéder le fait ; et c'est alors que se présente la question du *transitus innoxius*. Refuser en temps de paix le passage innocent, serait un acte de mauvaise volonté. En temps de guerre les circonstances ou la force décident la question *.

CHAPITRE III.

Des communications de nation à nation.

§ 1^{er}.

La détermination des limites ne suffit point pour la tranquillité des nations. Celles qui sont limitrophes ont nécessairement des rapports journaliers entre elles : elles se doivent mutuellement sûreté, justice, hospitalité ; elles

* Voyez liv. III, chap. XI.

se doivent de plus des égards et toutes les faveurs compatibles avec leur propre prospérité; elles se doivent, en un mot, tout ce que la raison naturelle prescrit aux individus; car les nations, quoique considérées collectivement, ne sont que des individus, les unes à l'égard des autres *.

§ 2.

Ainsi, tout ce qui détruit ou gêne ces rapports est plus ou moins contraire au principe de conservation, parce que c'est une source intarissable d'aversion, de haines, de plaintes, de démêlés et de troubles; parce qu'enfin les nations, au lieu de fraterniser, se mettent, les unes à l'égard des autres, dans un état de malveillance qui peut facilement dégénérer en voies de fait et en hostilités ouvertes.

§ 3.

C'est pour prévenir des inconvéniens aussi dangereux, aussi subversifs de la tranquillité publique, que des nations voisines font entre

* Voyez liv. II, chap. XIII.

elles des conventions adaptées à leur rapports, à leurs intérêts et à leur sûreté réciproques (4).

§ 4.

La communication journalière entre deux pays limitrophes est inévitable, et elle doit être d'autant plus favorisée par leurs gouvernemens respectifs, qu'elle est naturellement fondée sur des besoins réciproques, et qu'elle donne ainsi lieu à des échanges. D'ailleurs elle établit entre les habitans respectifs des liaisons et une sorte de confiance qui assurent leur tranquillité, et contribuent à leurs jouissances.

CHAPITRE IV.

Des relations commerciales.

§ 1^{er}.

Parmi les moyens de maintenir entre les nations la paix et le bon accord, il faut compter particulièrement les relations de commerce.

§ 2.

L'extension que le commerce a successivement prise, a aujourd'hui une influence principale sur la conduite des nations et sur leurs rapports politiques. Ainsi il est devenu d'une grande importance, et il mérite d'autant plus de fixer l'attention des gouvernemens que, si, d'un côté, il est un principe de paix, de bonne harmonie et de prospérité, de l'autre, il excite l'avidité, l'intérêt personnel, et souvent l'égoïsme le plus exclusif. Mais cette matière (abstraction faite des rapports extérieurs dont la paix est le principal objet) est plutôt du ressort de l'économie politique que du droit des gens, parce qu'elle tient plus particulièrement à la richesse des nations qu'à leur conservation, à leur sûreté, à leur indépendance. Je me bornerai donc à faire observer, d'un côté, qu'il importe aux nations de fixer leurs rapports commerciaux, de l'autre, que les traités de commerce, pour être solides, doivent être fondés sur la réciprocité, et que ceux qui n'ont pour base que la convenance d'un des contractans, ne sauraient, comme tous les actes unilatéraux, subsister sans violence, sans discussions, et qu'il en résulte

une tendance perpétuelle, d'une part, à les étendre, de l'autre, à les enfreindre (5).

§ 3.

Il faut surtout qu'une nation calcule avec beaucoup de maturité les faveurs exclusives qu'elle veut accorder; car ces faveurs établissent une sorte de monopole, provoquent l'interloppe, et donnent nécessairement de la jalousie et de l'humeur aux nations exclues; et des dispositions aussi malveillantes amènent facilement des démêlés et une rupture.

C'est une chose remarquable que l'incertitude où sont encore tous les gouvernemens, à l'égard des principes qu'il convient d'adopter pour le commerce extérieur: je crois que ce défaut de fixité tient autant et plus à l'esprit de parti et de système des gouvernemens et des auteurs, qu'à des calculs faits avec connaissance de cause et avec impartialité; d'ailleurs, la position agricole et surtout industrielle d'une nation peut changer, et ce changement doit opérer celui des principes. Indépendamment de cette circonstance, il est vrai dans tous les pays du monde, que l'intérêt des manufactures réclame l'exclusif,

tandis que celui du consommateur et du commerçant réclame la liberté. C'est entre ces deux écueils qu'est placé le gouvernement; et il lui est difficile de trouver un milieu entre ces deux intérêts qui se froissent. Tout ce que nous nous permettons de dire sur une question aussi délicate et aussi controversée, est que prohibition, monopole, fraude, sont à peu près synonymes, ou du moins qu'ils sont inséparables.

§ 4.

La contrariété de principes et d'opinions n'existe pas seulement sur le commerce, elle s'étend aussi sur la navigation. L'acte fameux qui existe à cet égard en Angleterre, a été prôné, et présenté comme un modèle, sans qu'on en ait examiné ni le but primitif, ni les principes fondamentaux, sans avoir comparé les circonstances locales de l'Angleterre avec celles des autres nations. Aussi a-t-on généralement fort divagué sur cette mesure; et des auteurs anglais modernes sont eux-mêmes plus portés à critiquer l'acte en question qu'à le préconiser, du moins dans sa prolongation. Quoi qu'il en soit, et quelque avantageux que l'acte de navigation ait pu être

et soit encore à la Grande-Bretagne, il ne saurait être adopté comme règle générale, comme un principe fondamental du système commercial de toutes les nations (6). On peut poser comme thèse générale qu'à toute nation qui a des denrées ou des matières premières à exporter et à importer, il faut liberté de commerce et de pavillon.

CHAPITRE V.

Des alliances.

§ 1^{er}.

Il est un autre genre de conventions dont l'objet direct est la sûreté, ou, si l'on aime mieux, la conservation des nations : ces conventions sont connues sous le nom d'*alliance*.

§ 2.

Si la justice et la modération étaient toujours les guides des conducteurs des nations, toute précaution de sûreté serait superflue; les alliances seraient sans objet; mais ces con-

ducteurs sont hommes; ils ont des passions comme tous les autres hommes : les uns sont tourmentés par l'ambition, d'autres par la gloire bien ou mal entendue, ou par un faux point d'honneur. Ils confondent souvent le véritable intérêt de l'état avec leurs vues, leur caractère, leurs affections personnelles; de fausses idées de prospérité, de puissance et de domination; mille autres sentimens les entraînent; ils troublent leurs voisins, provoquent des discussions, fomentent la guerre; et, sous le prétexte de venger une injure imaginaire, ou de faire valoir une prétention surannée, ou au moins très équivoque, ou enfin pour assurer l'état contre des dangers qui n'existent pas, ou qu'ils exagèrent, ils entreprennent la guerre sans scrupule, ils accablent le faible, et envahissent des domaines sur lesquels ils n'ont pas même l'apparence d'une prétention. D'ailleurs, et c'est une chose bien remarquable, les nations sont les unes à l'égard des autres, dans une défiance constante et indestructible; il règne entre elles une malveillance sourde et constamment active; elles se jaloussent mutuellement et semblent n'être occupées qu'à épier le moment de se nuire; enfin les faibles sont

dans un danger permanent d'être envahis ou au moins opprimés par les plus forts; ceux-ci, de leur côté, craignent l'accroissement de puissance et de prospérité de leurs rivaux. Telles sont les causes qui ont donné l'origine aux alliances, et par une conséquence nécessaire au système d'équilibre, qui est la base et le but au moins ostensible de la politique moderne *.

§ 3.

Le droit de conclure des alliances est un des principaux attributs de la souveraineté: il ne peut exister d'alliance véritable et reconnue par le droit des gens, que de souverain à souverain, ou pour mieux dire, de nation à nation (7). Ainsi il ne saurait y avoir d'alliance avec des rebelles, parce qu'ils ne forment point une nation; que par conséquent il n'existe point de véritable indépendance pour eux.

§ 4.

On connaît plusieurs espèces d'alliances (8):

* Voyez l'appendice, § 19.

les principales sont les alliances *défensives* et les alliances *offensives*.

§ 5.

Les alliances défensives sont purement conservatrices : on les appelle *innocentes*, parce que dans leur principe, elles ne portent préjudice à aucune nation ; qu'elles sont fondées uniquement sur celui de *propre conservation* ; enfin , parce qu'elles n'ont par elles-mêmes d'autre but que le maintien de la tranquillité des états contractans.

§ 6.

Il n'en est pas ainsi des alliances *offensives* : celles-ci sont ordinairement, et même par leur nature, dirigées contre le repos et la sûreté d'une autre nation, sans aucune provocation de sa part ; mais uniquement par jalousie, par ambition, ou par des motifs secrets qu'on n'ose avouer. Elles sont donc un acte hostile ; ainsi elles fournissent un juste sujet de guerre ; par conséquent elles sont contraires au principe primordial du droit des nations, savoir la *propre conservation*.

§ 7.

Aussi cette sorte de traité est-elle justement proscrite; et les nations qui en contractent de semblables, sont considérées comme les ennemies du repos public; elles inspirent une défiance générale, et liguent contre elles toutes les autres nations pour leur sûreté commune, et même pour le maintien des principes sur lesquels sont fondées la sûreté et l'harmonie générale.

§ 8.

Ici se présente la question si l'on peut faire des alliances offensives, 1^o contre un souverain malfaisant; 2^o contre un tyran.

Un souverain malfaisant ne doit compte de ses actions aux autres nations, qu'autant qu'elles leur nuisent ou les menacent: hors de là, son indépendance défend de rien entreprendre contre lui. Mais ce principe ne détruit point le droit de faire éventuellement des alliances préservatoires dont il est l'objet direct. Quant à une alliance offensive, elle serait une violation du droit des gens, parce que l'attaque en serait l'objet, sans qu'aucune

injure, aucun danger l'eût encore provoquée : la crainte vague de la malveillance ne saurait servir de justification ; il faut des dispositions, des faits, qui indiquent distinctement l'intention de nuire. Mais ici la défiance, les conjectures ont un bien vaste champ ! et il est impossible de leur poser des limites : la politique transgresse presque toujours celles que la justice assigne, comme d'un autre côté, trop de confiance peut avoir les conséquences les plus funestes. Citons un exemple à l'appui de ce que nous venons de dire. Quiconque a lu l'histoire d'Espagne, connaît le caractère et la politique de Philippe II. Il est constant qu'aucune nation ne pouvait être rassurée contre les entreprises de ce prince ; ainsi, toutes étaient autorisées et même obligées de se prémunir contre son esprit de domination, soit par des alliances, soit même en prenant les armes pour protéger celle qui était attaquée ou menacée par le monarque espagnol ; car toutes pouvaient dire : *hodie tibi, cras mihi.*

Quant au tyran, c'est un monstre dans l'ordre naturel et social ; il ne peut exister aucun pacte, aucun lien entre lui et ses sujets ; il est l'ennemi de la nature entière qu'il ou-

trage. Ainsi, ses sujets peuvent légitimement se soustraire à son joug, et même invoquer des secours étrangers pour y réussir : car il n'existe plus aucun pacte entre eux. Il y a plus ; les nations étrangères ont par elles-mêmes le droit de poursuivre un tyran. Ce droit est fondé sur le sentiment de fraternité qui est un des résultats du rapprochement de hommes, de leur civilisation, en un mot, des rapports, je puis même dire des devoirs que la sociabilité a établis parmi eux : ils se doivent des services d'humanité, et en est-il de plus important que celui de délivrer une nation du tyran qui l'opprime ! Il est possible même que la crainte d'une pareille intervention calme sa fureur ; ainsi elle peut à elle seule être un remède salutaire, en arrêtant les progrès du mal, sans le secours extrême des armes.

§ 9.

On demande aussi si l'on peut faire légitimement des alliances *offensives générales*, sans désigner une nation particulière contre laquelle elle serait dirigée.

Deux nations peuvent s'identifier tellement, qu'elles s'engagent à faire cause commune dans tous les cas ; au moyen de quoi si l'une

déclare la guerre, l'autre est obligée d'y participer. Cette espèce d'engagement n'est innocent que parce qu'il ne désigne aucune nation; ce qui est le contraire des traités offensifs ordinaires. Ainsi, malgré la dénomination qui est vicieuse, ces traités doivent être classés parmi les alliances défensives. Il a existé de notre temps un traité de cette nature entre la France et l'Espagne : c'est le fameux pacte de famille signé en 1761; mais quelque précis que soient ces sortes de traités, ils sont toujours sujets à des incidens et à des exceptions; et la prudence peut rarement conseiller d'en conclure de cette nature.

§ 10.

GROTIUS et PUFFENDORF comprennent aussi sous la dénomination d'alliance, les simples traités d'amitié; mais je crois que c'est à tort; car des traités de cette espèce ne renferment aucun engagement précis; leur objet n'est que de constater la bonne intelligence et la communication amicale que les contractans désirent établir entre leurs états respectifs; du reste ils ne se doivent aucune espèce de secours obligés: Cependant, des traités pareils doivent fixer l'attention, parce qu'ils sont

souvent les précurseurs de véritables traités d'alliances, et qu'ils sont rarement sans stipulation secrète.

§ 11.

Quelques publicistes, entre autres GROTIUS, parlent aussi d'alliances inégales. Ils donnent ce nom à une alliance contractée par une puissance supérieure qui impose des conditions qui constatent sa supériorité : elles ont pour objet, ou des honneurs exclusifs, ou des prérogatives permanentes. On demande si ces sortes de traités portent atteinte à la souveraineté. La réponse est que, si les déférences stipulées altèrent la juridiction absolue et l'indépendance de l'allié inférieur, elles détruisent sa souveraineté; car celle-ci est incompatible avec la moindre gêne venant du dehors. Mais s'il n'est question que de concessions honorifiques, ou même pécuniaires, comme un tribut, la juridiction, par conséquent l'indépendance demeure intacte.

§ 12.

On connaît dans le droit des gens, comme dans le droit civil, une espèce de convention,

de stipulation qu'on nomme *sponsio*, *promesse* : on donne cette dénomination à un engagement pris au nom du souverain par un agent quelconque, sans autorisation, sans pouvoir. On demande quel est l'effet d'un pareil engagement.

Dans le droit des gens comme dans le droit civil, fondés l'un comme l'autre sur la raison naturelle, personne ne peut être engagé par le fait d'un tiers non suffisamment autorisé. Ainsi on peut regarder comme un principe certain, positif, qu'un souverain ne saurait être lié par une promesse, une convention, une stipulation quelconque qu'il n'a pas autorisée.

§ 13.

Mais beaucoup de considérations particulières peuvent concourir pour modifier ce principe : les circonstances qui ont provoqué la stipulation ; l'honneur, la réputation, la bonne foi, et pardessus tout l'intérêt de l'état : voilà ce que le souverain doit considérer avant de rejeter ou d'avouer un engagement pris sans son consentement. Sans doute s'il ratifie, toute difficulté est levée ; mais, s'il refuse,

quels doivent être ses procédés? quelle doit être la conduite du promettant?

Le premier problème ne saurait être résolu d'après des règles fixes; sa solution dépend absolument des circonstances: si elles affectent l'honneur du souverain, sa dignité, le salut, l'intérêt véritable de l'état, il peut, il doit même ne point remplir la promesse de son agent; il doit le désavouer: tant pis pour celui qui a été assez inconsidéré pour se laisser tromper, ou s'être trompé lui-même; la nation ne saurait être victime de sa facilité et de son imprévoyance. Si au contraire l'aveu de la convention ne présente pas d'inconvéniens sensibles, il n'y a point de motif raisonnable pour la rejeter, moins encore s'il en a résulté quelque avantage.

§ 14.

Mais enfin si, dans l'une ou l'autre hypothèse, la convention n'est pas ratifiée, quels doivent être les procédés du souverain qui refuse? doit-il ou ne doit-il point remettre les choses dans l'état où elles étaient avant la convention, si elle a été exécutée? Pour décider il faut voir ce que conseille la raison

naturelle, ce qu'exige la propre conservation. Il ne saurait être donné d'autre règle de conduite à cet égard : chaque événement a ses circonstances particulières, ainsi, chaque événement peut avoir aussi sa règle particulière (9).

§ 15.

Quant au promettant lui-même, s'il n'a pas fait de stipulation personnelle, il n'est tenu à rien, parce qu'il ne saurait se mettre au lieu et place de sa nation; il est puni de reste par l'humiliation que doit lui causer le désaveu. Dans le cas d'une stipulation personnelle, le promettant doit l'accomplir : ce sera un acte de dévouement, s'il n'est pas de devoir rigoureux (10); et qu'il est beau, qu'il est glorieux d'en faire de pareils pour sa patrie !

CHAPITRE VI.

Des obligations qui résultent des alliances.

§ 1^{er}.

Les alliances, comme tous les autres traités, établissent ce qu'on nomme un *droit parfait*, une obligation rigoureuse, un vrai contrat synallagmatique : l'honneur, la réputation, la considération, la confiance, la gloire des nations, dépendent essentiellement de l'exactitude à remplir un pareil engagement (11).

§ 2.

Les alliances ont une durée limitée, ou elles sont perpétuelles; elles ont un objet déterminé, ou elles renferment un engagement général et applicable à tous les cas.

§ 3.

Les alliances étant contractées, ou étant censées contractées librement (12), toutes les

clauses doivent en être religieusement observées : il n'est point permis de les diviser sans un consentement mutuel.

§ 4.

Toute alliance à temps limité cesse de droit à l'époque de son expiration : pour la continuer il faut la renouveler. Le renouvellement tacite ne se présume point ; il faut des actes formels et réciproques pour bien établir la présomption (13).

§ 5.

Toute alliance perpétuelle dure indéfiniment : il faut une convention expresse pour la rompre ; aucune des parties contractantes ne peut, sans faire injure à l'autre, la rompre unilatéralement (14).

§ 6.

On demande si la mort d'un des contractans rompt de droit un traité. Un traité, n'importe la forme du gouvernement, est toujours censé fait au nom de la nation et pour son avantage au moins présumé. Or, les nations ne meurent pas ; par conséquent,

le successeur est tenu aux engagements (15) réels contractés par son prédécesseur. Ils sont inhérens à l'état dont il prend le gouvernement. Si le traité n'est que personnel, il est évident qu'il meurt avec la personne. S'il ne concerne que les familles des contractans, il expire dès qu'elles cessent d'exister ou de régner. Enfin, si un traité a un objet déterminé, il devient caduc, soit lorsque son objet est rempli, soit lorsque l'exécution en est devenue impossible.

§ 7.

Mais la grande question est de savoir jusqu'où peuvent s'étendre les obligations d'une alliance; quand elles cessent; quand une des parties peut refuser de les remplir, sans la rompre.

§ 8.

Le cas de l'alliance existant, toutes les obligations y énoncées doivent être fidèlement remplies; mais il n'est rien dû au-delà : ce qu'on fournirait de plus dériverait d'un autre principe.

§ 9.

Mais avant de remplir les engagemens réclamés, la partie requise a le droit d'examiner deux choses; la première, si sa propre conservation lui permet d'aller au secours de son allié; la deuxième, si le cas prévu par l'alliance existe. Pour ôter ce dernier droit, il faut une clause expresse (16); mais cette clause même peut avoir ses exceptions; car, aucune stipulation ne peut anéantir la maxime sacrée *salus reipublicæ*. Cette maxime est applicable à toute espèce d'alliance.

§ 10.

Ainsi, si l'allié requis est lui-même attaqué ou menacé, ou s'il a lui-même une injure à venger, ou s'il a des troubles intérieurs à réprimer ou à craindre, ou enfin si la guerre pour laquelle il est requis est injuste; il peut, dans tous ces cas, refuser les secours stipulés. Il peut en user de même lorsque la guerre n'a aucun rapport avec l'objet de l'alliance, c'est-à-dire quand un des alliés s'engageant dans une querelle qui le regarde seul, s'expose à être attaqué. Le même cas existe lorsqu'un

des alliés a d'autres alliances qui l'obligent à prendre les armes. Il arrive aussi qu'une alliance est restreinte à telle ou telle partie du monde, par exemple à l'Europe. Alors, les querelles provoquées dans l'Inde, en Amérique ou en Afrique, sont hors de l'alliance. C'est par ces raisons que l'on examine toujours préalablement si ce qu'on nomme le *casus fœderis* existe ou non, et que dans le doute, et même dans tous les cas, la partie requise commence par offrir ses bons offices pour une conciliation entre les puissances qui se font ou sont sur le point de se faire la guerre (17). On conçoit combien dans une pareille occurrence la mauvaise foi et les vues personnelles ont de latitude pour éluder les engagements, et combien en général les alliances sont précaires, souvent même dangereuses en inspirant une sécurité trompeuse.

§ II.

Si une puissance contracte plusieurs alliances, et s'il y a impossibilité de les remplir en même temps, la préférence est due à la plus ancienne. Si elles sont contradictoires, le souverain engagé par la première peut demander que l'autre fasse cesser la contradic-

tion, ou en cas de refus, déclarer qu'il regarde le traité préexistant comme annulé ; car il est autorisé à regarder le second comme un acte de mauvaise foi ; et il l'est ordinairement (18).

CHAPITRE VII.

Des garanties.

§ 1^{er}.

La garantie est un acte par lequel on s'engage à faire jouir quelqu'un de quelque chose (19), ou le préserver contre une injustice.

§ 2.

On distingue, dans le droit des gens, plusieurs espèces de garanties. Premièrement, celle de notre propre fait ; je m'explique. La nation A a cédé à la nation B une province ; si la cession est pure et simple, c'est-à-dire *uti possideo*, il n'y a aucune garantie : la nation

A n'a d'autre obligation que celle de transmettre à la nation B la chose promise; mais elle n'est responsable d'aucune éviction de la part d'un tiers. S'il y a en outre une garantie de stipulée, la nation A est obligée à maintenir sa cession contre tout tiers qui voudrait évincer. Toutefois on suppose la cession faite volontairement, mais sans équivalent; car, si dans un acte volontaire il a été reçu un équivalent quelconque, la bonne foi impose l'obligation, ou de la garantie, ou de la résiliation de l'acte. Dans ce cas, la garantie, quoique tacite, est de droit, mais seulement s'il y a éviction; car dans le cas d'une guerre provenant de toute autre cause, la garantie ne saurait être invoquée, parce que la dépossession est l'effet des lois de la guerre, et n'a aucun rapport au titre de propriété, sur lequel seul porte la garantie, à moins de stipulations particulières.

La deuxième espèce de garantie est celle dont se charge une tierce puissance en faveur de deux autres. Exemple. La nation A fait un traité de paix avec la nation B; la nation C intervient; elle s'engage envers les deux autres à intervenir, s'il est nécessaire, pour faire exécuter fidèlement toutes les conditions

du traité; mais dans ce cas, non plus que dans le précédent, le garant ne s'engage pas à soutenir les deux parties principales contractantes contre toute autre nation qui formerait des prétentions sur les choses cédées. Sans doute, le garant peut énoncer cette seconde garantie; mais il ne peut, dans aucun cas, stipuler une garantie valable au préjudice des droits d'un tiers; car ce serait un acte de mauvaise foi, et une violation des premiers élémens de la justice; ce serait disposer arbitrairement des droits d'un tiers.

Une troisième espèce de garantie est celle que se promettent mutuellement deux puissances qui contractent une alliance entre elles. Cette garantie est l'objet direct de cette espèce de traité.

§ 3.

La question est de savoir dans quel cas la garantie peut ou doit être exercée : le garant a-t-il le droit de l'exercer de son propre mouvement, ou bien doit-il être requis?

La garantie est censée une faveur accordée au garanti : or, on ne saurait forcer de recevoir une faveur; ainsi, il faut absolument que la garantie soit invoquée. Si le garant pré-

tend l'exercer sans être préalablement requis, il ne peut agir que d'après d'autres motifs politiques que celui de la garantie : elle n'est, dans ce cas, qu'un prétexte. La pratique est à cet égard d'accord avec les principes.

§ 4.

Mais il ne suffit point de requérir la garantie pour que le garant soit obligé de droit d'en remplir les obligations : il est autorisé à examiner si le cas de la garantie existe véritablement, ou si celui qui l'invoque ne s'est pas attiré la querelle pour laquelle il la réclame. Dans ce dernier cas, le garant est dispensé de remplir ses engagements ; la garantie ne peut jamais servir à soutenir l'injustice : dans la supposition contraire, la nation garantie aurait une liberté indéfinie d'entraîner le garant dans des guerres onéreuses, aussi étrangères à son intention qu'à la nature même de son engagement (20). Au reste, cette matière se règle d'après les mêmes principes que les alliances défensives * ; car elle en est un dérivé.

* Voyez le chap. v de ce livre.

§ 5.

Il est deux espèces d'actes qui ont quelque analogie avec la garantie : ce sont les *hypothèques ou engagemens*, et les *gages*. Le défaut d'exécution des obligations contractées autorise la nation créancière à s'emparer de l'hypothèque, comme à retenir le gage; et l'expérience ne prouve que trop combien en pareil cas les restitutions éprouvent de difficultés. Cette réflexion suffit pour faire sentir combien des engagemens de l'espèce dont il s'agit sont imprudens, et combien ils exigent de précautions. La plus essentielle de toutes est (si la souveraineté fait partie de l'*hypothèque*) d'avoir le consentement des habitans; car la souveraineté étant inaliénable* ne saurait être transmise sans ce consentement.

§ 6.

Il n'existe aucune prescription en faveur de l'engagiste**, à moins qu'il n'y ait un terme péremptoire de remboursement stipulé dans les actes.

* Voyez liv. I, chap. iv, § 3.

** Voyez le chap. ix.

CHAPITRE VIII.

Des moyens d'acquérir entre nations.

§ 1^{er}.

Il y a entre nations deux manières d'acquérir; l'une en temps de paix, l'autre par la guerre. Je traiterai de cette dernière au livre III.

§ 2.

En temps de paix, on peut acquérir par transaction amiable, ou à titre de *premier occupant*; ou enfin par héritage.

§ 3.

J'entends par transaction amiable les seuls traités d'échange, faits pour l'avantage des deux états. Mais aucune aliénation par vente volontaire, ou concession soit gratuite, soit à prix d'argent, n'est admissible; aussi a-t-on établi comme une maxime fondamentale, que le domaine public est inaliénable, sauf le cas

d'une absolue nécessité; à plus forte raison la souveraineté l'est-elle; car elle n'est ni une propriété, ni un patrimoine : elle est un office, une magistrature, une dignité, un dépôt; tout ce qui se fait au mépris de cette vérité est une violation du pacte social et des premiers principes du droit des gens; la nullité est radicale : elle ne peut être prévenue que par le consentement au moins présumé des sujets. Sans doute, beaucoup d'exemples prouvent que la pratique est contraire à ces principes; mais la violation d'un principe n'a point la vertu de le détruire, pas plus que le mensonge n'a celle de détruire la vérité.

§ 4.

Quant à la *première occupation*, elle consiste à saisir une chose qui n'appartient à personne, ou qui est abandonnée : elle est fondée sur les mêmes motifs qui ont établi la propriété.

Lorsque l'occupation est réelle, physique, et ne blesse les droits ou l'intérêt de personne (21), elle est certainement un moyen légitime d'acquérir; mais si dans le voisinage sont des peuples qui, sans habiter le terrain, y font des excursions habituelles et périodiques

pour la chasse, le pâturage, et en tirent une utilité quelconque, cette jouissance fait présumer qu'ils le considèrent, au moins implicitement, comme leur propriété. La justice permet-elle de l'occuper ? Je pense que si ces peuples sont sédentaires dans la contrée, l'occupation faite à leur exclusion serait une injustice, parce qu'elle leur ôterait un moyen de subsistance (22) ; que si au contraire, ce sont des *nomades*, c'est-à-dire des hordes errantes et passagères, l'occupation est légitime, parce que la leur n'est que transitoire et étrangère à toute idée de conservation.

§. 5.

Quant à l'abandon il faut des signes visibles de son existence ; il faut qu'il y ait *déréliction*, et non une simple *non possession* : par exemple, une île est occupée, mais elle est sujette aux inondations, ou à d'autres incommodités qui en rendent l'habitation malfaisante, la culture très pénible : tous les habitans la quittent avec leurs effets, et ne laissent aucune trace de l'esprit de retour ; il est constant que, dans ce cas, il y a *déréliction*. Mais si quelque événement imprévu, comme

la crainte d'une irruption ou de quelque autre danger, oblige les habitans à se retirer, alors il y a bien discontinuité de possession; mais aucune présomption n'autorise à supposer la dérélition.

§ 6.

J'ai dit qu'il faut une possession réelle physique, avec l'intention au moins présumée, de conserver, pour établir le droit de propriété. Ainsi, la simple plantation d'une croix, d'une colonne, une inscription, une trace quelconque d'une prise de possession momentanée et passagère, ne sauraient être considérées comme des actes possessoires; il faut de plus des établissemens sédentaires et permanens : il faut, en un mot, occuper par des habitations et par la culture, le terrain qu'on prétend s'approprier; tout ce qui se fait au-delà est désavoué par la saine raison, et ne peut se soutenir que par la force.

CHAPITRE IX.

De la prescription.

§ 1^{er}.

La prescription est une manière d'acquérir par une possession dont la durée est déterminée par la loi (23).

§ 2.

Il faut donc une loi pour établir la prescription : or, il ne peut point exister de loi entre nations; par conséquent il ne saurait y avoir de prescription entre elles (24) : à défaut de loi, on pourrait invoquer un usage généralement reçu; mais il n'en existe point. Quant à l'équité, à la convenance, ce ne sont pas des titres, elles n'imposent point d'obligation proprement dite, ne donnent aucun droit, ce sont de pures considérations que l'on peut adopter ou repousser. Sans doute il peut résulter des inconvéniens de ce défaut

de règle commune; mais ils sont dans la nature des choses, et ma doctrine n'en est que la conséquence : le plus fort ou le plus juste décidera la question. Il est constant que si l'abandon absolu fait par le précédent souverain est formel, c'est-à-dire constaté par des actes antérieurs, en un mot, s'il y a *déréliction*, sa réclamation serait manifestement injuste; mais si cet abandon n'est que présumé, c'est-à-dire s'il n'y a que non possession, personne n'a le droit de l'interpréter que celui qui l'a fait. Pour prévenir la spoliation, ou au moins les inductions qu'on pourrait tirer du silence, l'usage a introduit les *protestations*.

CHAPITRE X.

De la mer.

§ 1^{er}.

La mer, par sa vaste étendue, facilite aux hommes la communication, pour ainsi dire, avec toutes les parties du globe; elle rend

communes toutes les productions que la Providence a répandues sur la terre ; elle rapproche tous les pays et tous les climats ; et les richesses qu'elle renferme dans son sein, sont une source aussi précieuse qu'abondante de jouissances pour l'espèce humaine. D'ailleurs, la navigation a étendu les rapports d'intérêt, et par conséquent les sujets de discussion entre les nations. Ainsi, la mer est du ressort du droit des gens aussi bien que la terre ; et il importe d'autant plus d'établir des règles justes et fixes à cet égard, que l'usage de la mer est la cause de la plupart des démêlés entre les nations.

§ 2.

On a beaucoup disputé surtout au dix-septième siècle, sur la liberté de la mer (25). Mais on a généralement moins cherché la vérité qu'à soutenir des systèmes et des intérêts particuliers ; et malgré les doctes dissertations des savans, la question n'en est pas moins demeurée indécise et soumise à la force plutôt qu'à la raison. Quoi qu'il en soit, nous posons en principe que, d'après sa nature même, LA MER EST LIBRE. Les publicistes qui ont adopté ce principe, l'ont appuyé sur

beaucoup de raisons; selon nous, il en est une qui dissipe toute espèce de doute. La voici : La mer présente aux hommes deux objets d'utilité : la navigation et la pêche. Or, l'espace qu'elle offre à la navigation est, pour ainsi dire, sans bornes; et la pêche, l'expérience l'a prouvé, est inépuisable. Toutes les nations peuvent donc, sans se nuire, participer à l'une comme à l'autre; par conséquent, il n'existe pour aucune d'elles, ni motif, ni même prétexte à un droit exclusif (26).

§ 3.

Ce qui vient d'être dit est incontestable à l'égard de l'*Océan* et de ce qu'on appelle *pleine mer*; mais la difficulté subsiste relativement à ce qu'on nomme mers particulières, aux détroits, aux golfes, havres, anses, côtes, etc.

§ 4.

Il faut, à cet égard, considérer 1° la nature des choses; 2° leur usage; 3° la sûreté des états.

§ 5.

Les mers particulières non enclavées sont

soumises à la règle générale d'après le même principe sur lequel elle est fondée; et ni la force, ni le temps ne peuvent en procurer le domaine privé. Des conventions seules peuvent produire cet effet. Quant aux simples prétentions, elles n'ont jamais été comptées parmi les moyens d'acquérir (27).

§ 6.

En vertu de la liberté de la pleine mer, l'usage en est parfaitement commun à toutes les nations; ainsi, il faut appliquer à cet usage toutes les maximes que le droit de la nature et des gens nous enseigne relativement aux biens négativement communs. La principale de ces maximes est le droit de *premier venu*, d'user de ces sortes de choses, droit en vertu duquel il exerce, pendant toute la durée de son occupation, tous et les mêmes droits sur la chose commune qu'il aurait sur elle si, dans ce même moment, elle lui appartenait exclusivement; c'est-à-dire qu'il acquiert la possession fictive et momentanée de la chose commune, pour le temps qu'il en fait usage.

§ 7.

Les détroits sont des passages pour commu-

niquer d'une mer à l'autre. Si l'usage de ces mers est libre *, la communication doit l'être également; sinon, la liberté de ces mêmes mers ne serait qu'une chimère. Il peut exister des conventions ou des usages contraires à ces assertions; mais ce ne sont que des exceptions; et le principe n'en demeure pas moins intact (28). Au pis aller, la liberté du passage est une servitude nécessaire, et tout obstacle à son exercice serait une offense.

§ 8.

Mais on sentira facilement que ce qui vient d'être dit des passages, des communications nécessaires, n'est point applicable aux mers closes, aux golfes, aux anses, aux havres, aux rades, aux côtes, etc.

§ 9.

Une mer totalement enclavée dans les terres d'une nation est censée faire partie de son domaine, et elle peut à son gré en permettre ou interdire l'entrée, si elle est susceptible de défense (29) des deux rives. On peut

* Voyez § 5 ci-dessus.

même dire que dans le cas où le passage serait assez large pour qu'un bâtiment entrant ne pût pas être atteint d'une des deux rives, ce même bâtiment serait justement suspect, si le commerce avec le pays environnant la mer close n'était pas libre; car sa navigation serait évidemment sans objet légitime; par conséquent, le souverain de ce même pays, lorsque son système prohibitif est connu, peut établir une station pour empêcher le passage: sa sûreté, c'est-à-dire le principe de propre conservation autorise cette mesure.

§ 10.

La mer qui baigne les côtes d'un état est censée en faire partie; sa sûreté et sa tranquillité rendent cette propriété nécessaire: la mer doit lui tenir lieu de rempart contre toute surprise hostile et contre le commerce interlope. Ces deux motifs sont la mesure que doit avoir l'usage du droit dont il s'agit. Celui de pêche en est une dépendance naturelle (30).

Mais l'étendue de cette propriété n'est pas déterminée par une règle uniforme: les uns la portent à cent milles, d'autres à soixante, quelques uns seulement à trois; d'autres, enfin, la fixent à la portée du canon placé sur

le bord de la mer (31). Le long des côtes méridionales de la France, la distance était conventionnellement de dix lieues à l'égard des barbaresques.

Il serait bien à désirer, pour la tranquillité publique, qu'il existât une règle générale, ou au moins des règles particulières bien déterminées, sur une matière aussi importante et aussi exposée à des incertitudes, à des méprises et à des démêlés. Les auteurs la fixent assez généralement à la portée du canon; mais leur opinion à cet égard n'est fondée ni sur un règlement général, ni sur une pratique uniforme; la mesure la plus juste serait, selon quelques uns, la vue de ces mêmes côtes, c'est-à-dire l'horizon sensible (32).

§ 11.

La doctrine concernant l'usage de la mer dans les golfes, rades, etc., même en temps de paix, est d'autant plus importante que, outre la sûreté des états, elle intéresse essentiellement le commerce, particulièrement celui des colonies. Nous allons établir quelques règles résultant, soit de la nature même des choses, soit du droit des gens conventionnel.

1^o Chaque nation a le droit de faire des

règlements particuliers pour sa navigation et son commerce ; elle peut interdire ou permettre l'entrée des navires et des marchandises étrangères dans ses ports et dans ses hâvres.

2° Il résulte de là que tout bâtiment qui, hors du cas de relâche forcée, naviguerait, sans y être autorisé, dans des eaux appartenant à une autre nation, violerait le droit de propriété, et s'exposerait à être saisi.

3° Tout bâtiment marchand qui est dans les eaux d'un état étranger, quoique la navigation y soit permise, est sujet à la visite comme s'il était dans le port même ; et toute marchandise prohibée, ou de contrebande, peut être saisie, parce qu'il est présumé avoir l'intention d'en faire le versement frauduleux sur la côte : les seuls hasards de la mer, bien constatés, peuvent exempter de cette loi.

4° Les puissances européennes ayant interdit aux étrangers le commerce de leurs colonies, toute infraction à cette règle est une violation de leur souveraineté ; elle expose, par conséquent, le navire et la marchandise à la confiscation ; mais la prohibition dont il s'agit, n'autorise point à arrêter, à visiter et à saisir des bâtimens naviguant au large,

quelle que soit leur route, et quelque présomption qu'on ait de leur véritable destination (33).

§ 12.

En conséquence de la liberté des mers et aussi loin qu'elle s'étend, le droit de naviguer et de pêcher est illimité. La pêche en dedans des golfes et le long des côtes est une affaire de pure tolérance, fondée principalement sur l'abondance du poisson. Je parlerai ailleurs (liv. III) de la navigation en temps de guerre.

§ 13.

On demande si une nation, ayant une fois permis à des étrangers de faire la pêche dans ses eaux, c'est-à-dire sur ses côtes, perd le droit de l'interdire : je ne le pense pas, parce que, comme je l'ai observé, il n'y a point de prescription entre nations, et encore moins de particulier à nation ; d'ailleurs, une simple faculté ne saurait établir un droit : or, tout ce que je permets de faire chez moi est purement facultatif ; il n'en résulterait un droit qu'autant que j'aurais cédé à une prétention, ou fait une concession positive et absolue (34).

§ 14.

Quand nous disons que la mer est libre, nous n'entendons parler que des nations; car elle ne l'est point pour les particuliers : ils ne peuvent en jouir que sous la sauvegarde de la nation dont ils font partie : et c'est pour établir cette sauvegarde qu'on a institué les pavillons et les lettres de mer. La sûreté a exigé cette restriction du droit naturel; et tout bâtiment naviguant sans pavillon et sans lettre de mer, est considéré et traité comme forban.

§ 15.

Il me reste à parler des naufrages. Il existait autrefois, à cet égard, un usage barbare : celui de s'emparer d'un vaisseau naufragé avec son chargement. Ce droit odieux était prespre général, quoique aucun principe de la loi naturelle et du droit des gens ne pût le justifier. Les lois romaines l'appellent cruel et impie. En vertu de ce droit inhumain, non seulement les marchandises jetées à la mer, mais aussi les navires, le chargement, tout jusqu'aux hardes des matelots devient la proie du propriétaire de la côte. Il est étonnant

qu'une pratique aussi odieuse ait trouvé des défenseurs, et plus encore qu'elle se conserve dans quelques pays ; car il n'est personne qui ne soit convaincu qu'elle répugne à l'humanité et à la morale, comme aux conseils d'une saine politique.

§ 16.

Toutefois le droit de recueillir les objets naufragés, ou jetés à la mer, existe ; mais on suppose que le propriétaire est inconnu. Dans ce cas, le bâtiment naufragé est une épave, et appartient à qui la loi du pays l'adjudge ; mais la justice veut que le propriétaire quelconque ait le temps convenable pour faire sa réclamation. Dans tous les cas, on a à craindre la rétorsion de droit, et même les représailles.

CHAPITRE XI.

Des fleuves, des rivières et des lacs.

§ 1^{er}.

Les fleuves et les rivières sont susceptibles de propriété; ainsi, entre nations, à défaut de conventions, la possession en décide en faveur du premier occupant. Par conséquent, lorsqu'un fleuve ou une rivière sépare deux états, l'un des deux peut en avoir la jouissance exclusive, soit pour la pêche, soit pour la navigation, soit pour y faire des constructions non préjudiciables aux domaines riverains; mais dans le doute, il est dans l'ordre naturel des choses que le fleuve soit commun, ou qu'il soit partagé par le fil de l'eau, c'est-à-dire par la ligne qui le divise en deux parties égales, et fixe les limites respectives: c'est à peu près là la règle générale, et la possession, ou des conventions particulières la confirment ou la restreignent (35).

§ 2.

Il arrive souvent que les fleuves ont leur direction vers un rivage plutôt que vers l'autre, et qu'ils laissent au côté opposé des atterrissemens formés par des *alluvions*. Dans ce cas, les atterrissemens profitent à la nation à qui appartient le terrain contigu, et l'autre n'a aucun dédommagement à réclamer.

§ 3.

Mais si un fleuve change subitement son cours, et se creuse un nouveau lit dans l'intérieur des terres de l'un des deux états, dans ce cas, il cesse d'être la limite; les terrains séparés par *avulsion*, demeurent au domaine dont ils ont été détachés, et l'ancien lit, qui continue d'être la limite, est partagé également entre les deux états limitrophes, si le fleuve a été commun. Et si, sans quitter entièrement son ancien lit, il se divise et forme des îles, elles restent à l'ancien propriétaire, quand même le nouveau bras serait plus considérable que l'ancien : il faut une convention expresse pour déroger à ce principe.

§ 4.

Mais quel est dans les deux cas, le sort de la navigation? Il paraît impossible d'établir une règle générale à cet égard : il est à présumer qu'il n'existe pas de fleuve formant limite, qui n'ait été l'objet d'une convention entre les nations riveraines. Si, contre toute vraisemblance, elles ont négligé cette salutaire précaution, et s'il est simplement convenu que l'usage du fleuve sera et demeurera commun, le changement total de lit n'affectera-t-il point cet ordre de choses? la nation sur le territoire de laquelle passera le nouveau lit sera-t-elle obligée de souffrir une servitude? d'un autre côté, si l'ancien lit conserve un courant d'eau, sans être navigable, le nouveau lit doit-il être commun, ou devient-il une propriété exclusive? On peut dire que ce n'est qu'accidentellement qu'un fleuve est la limite de deux états, et qu'un nouvel accident peut en changer la direction, et même le tarir entièrement. Dans un cas comme dans l'autre, le point de démarcation demeure invariable; le fleuve devient la propriété exclusive de la nation sur le terrain de

laquelle il s'est creusé un nouveau lit : le tort qu'il peut en résulter pour son voisin est l'effet irrésistible de la nature; par conséquent il n'y a lieu ni à réclamation, ni à dédommagement : la chance était égale de part et d'autre. D'ailleurs, les nations comme les individus, ne sont responsables que de leurs propres faits.

§ 5.

Il est un point qui peut donner lieu à de grandes contestations; ce sont les travaux qu'il est permis ou défendu de faire sur une des deux rives, ou dans le lit même du fleuve. Selon le droit commun fondé sur les principes de la justice naturelle, un état peut faire de son côté tous les travaux nécessaires pour empêcher le fleuve de lui nuire, en enlevant successivement du terrain; mais il doit soigneusement éviter que les travaux ne portent préjudice à l'état riverain. Ainsi, il n'est point permis, par exemple, de faire des jetées, pour, en détournant le cours de son propre territoire, lui faire prendre la direction opposée. Il n'est également point permis, si la navigation est commune, de faire dans le fleuve des constructions qui pourraient la gêner; comme

par exemple, des moulins, des digues, etc. Quant au simple droit de pêche, il ne peut être considéré que comme une servitude; mais une servitude pareille ne saurait empêcher le propriétaire du fleuve d'en tirer tout l'avantage dont il est susceptible, même en gênant l'exercice de la pêche, à moins qu'il n'y ait des stipulations expresses qui en déterminent le mode : la simple possession sans titre et non avouée explicitement, peut être considérée comme un pur effet de la tolérance, et elle ne peut produire de prescription, parce qu'il n'y en a point de nation à nation *.

§ 6.

Les lacs sont soumis aux mêmes règles et à la même jurisprudence que les fleuves; ils sont ou communs, ou propriété exclusive, suivant les conventions : à défaut de conventions et de possession exclusive, ils sont censés communs. Si les eaux d'un lac empiètent insensiblement sur le territoire riverain, l'accroissement demeure au propriétaire du lac; mais si elles font une irruption subite et con-

* V. liv. II, ch. IX.

DE LA RÉTORSION, DES REPRÉSAILLES, etc. 311

sidérable, de manière que les anciennes limites soient faciles à reconnaître, l'accroissement demeure au propriétaire du terrain enclavé; si la submersion n'est qu'accidentelle et de peu de durée, elle ne change point l'ancien état de choses.

CHAPITRE XII.

De la rétorsion, des représailles, de l'embargo, du talion.

§ 1^{er}.

Nous avons établi jusqu'à présent les règles d'après lesquelles les nations doivent se conduire les unes à l'égard des autres; nous avons fait voir que, par une suite nécessaire de leur indépendance, elles n'ont en dernière analyse que la force des armes pour faire cesser un déni de justice. Il nous reste à parler de deux autres moyens qu'une nation peut employer sans en venir à une rupture. Ces deux moyens sont, 1^o la rétorsion; 2^o les représailles.

§ 2.

La *rétorsion* consiste à établir chez nous la jurisprudence dont se sert une autre nation à notre égard : cela s'appelle *rétorsion de droit*. Ce moyen est légitime, et il ne peut fournir aucun sujet fondé de plainte ; car ce qu'une nation regarde comme juste chez elle, elle doit le trouver tel de la part d'une autre (36).

§ 3.

Quant aux représailles, elles sont, dans le droit des gens, un acte par lequel une nation se fait justice chez elle pour un déni qu'elle-même ou un de ses membres a éprouvé de la part d'une autre nation, ou même d'un individu : par exemple, une nation doit à une autre, et refuse de payer : dans ce cas, la nation créancière saisit les biens ou les créances qu'ont chez elle, ou la nation débitrice elle-même, ou quelques uns de ses membres.

§ 4.

On trouve la trace des représailles dans les plus anciennes lois romaines ; elles sont fondées en politique sur une analogie de prin-

cipes (37) : une injustice faite au citoyen d'un état est censée commune à toute la société, et elle a le droit d'en demander satisfaction. Par une conséquence nécessaire de ce principe, tous les citoyens d'un état sont solidairement responsables de l'injustice commise par leur chef, ou par un de leurs citoyens : ceux qui souffrent par les représailles ont le droit de réclamer une indemnité de leur gouvernement ; et cette indemnité ne saurait être refusée.

§ 5.

Le moyen des représailles, quoique odieux en lui-même, peut quelquefois être salutaire, parce qu'il peut prévenir beaucoup d'injustices et d'actes vexatoires. Mais il doit être employé avec bien de la circonspection, parce que étant une espèce d'acte hostile, il est très souvent le précurseur de la guerre : ainsi, il faut avoir en vue cette perspective avant de se permettre les représailles. Ce serait manquer aux premières règles de la prudence et des égards que les nations se doivent mutuellement, et qu'elles se doivent à elles-mêmes, que de ne point faire précéder les représailles par des représentations amicales ; et ce serait

violer le premier devoir qu'un souverain a à remplir envers sa nation, j'ose même dire envers l'humanité, que de recourir aux représailles pour un objet de peu d'importance, et surtout pour un objet incertain ou litigieux ; car, dans ces cas, elles seraient un véritable brigandage, parce qu'elles violeraient la foi et la sûreté publiques.

§ 6.

On demande s'il est permis d'exercer le droit de représailles sur les dépôts, ce qui comprend les sommes placées dans les fonds publics, ou dans des caisses particulières. On dit que la confiance serait trahie si un souverain mettait ces sommes sous sa main à titre de représailles. Il serait difficile en principe d'établir une différence entre les sommes déposées dans les caisses publiques et particulières, et les marchandises déposées dans un port étranger, ou même placées dans un navire voguant en pleine mer. Or, on convient que celles-ci peuvent être saisies ; on doit en conclure que par conséquent les sommes déposées, ou placées dans les fonds publics, peuvent l'être également.

Cependant on est généralement dans l'ha-

bitude de respecter ces dernières; mais ce n'est point par un sentiment de justice : à peu près tous les états sont emprunteurs, et il leur importe de soutenir la confiance des prêteurs étrangers. La plus légère atteinte à cette confiance altérerait le crédit, et pourrait opérer une révolution dangereuse dans les finances de l'état, comme dans les opérations commerciales. Voilà le véritable motif des ménagemens dont on use à l'égard des fonds étrangers.

Les représailles ne peuvent être exercées que par l'autorité souveraine, et c'est à elle seule à juger s'il convient ou non de les permettre à des particuliers (38) : c'est une matière d'autant plus délicate, que souvent les dénis de justice sont difficiles à établir, et qu'il est bien important de ne pas exposer, sans les raisons les plus grandes, sans une justice manifeste, la tranquillité et peut-être même l'existence de l'état, pour des intérêts particuliers (39).

§ 7.

Parmi les actes de représailles, on peut classer ce qu'on nomme *embargo*; on entend ici sous cette dénomination empruntée de

l'espagnol, la détention des navires étrangers : nous disons en France *arrêter*, ou *fermer* les ports.

On peut établir comme règle générale, qu'un navire entré dans un port, à l'ombre de la paix et sous la sauvegarde des traités, ne saurait être détenu en cas de rupture; car ce serait une surprise, un acte de perfidie qui saperait par leurs fondemens les rapports qui doivent exister de nation à nation.

Mais nombre de circonstances fournissent des cas d'exception à cette règle générale; et la politique les saisit pour prendre ses avantages. Par exemple, une puissance a des griefs bien fondés à reprocher à une autre puissance; elle a vainement demandé une juste satisfaction, et elle se voit forcée de la poursuivre les armes à la main. En pareil cas, elle commence par arrêter dans ses ports tous les navires de son prochain ennemi : c'est un véritable acte de représailles. Si, n'étant pas suffisant pour satisfaire la puissance lésée, l'injustice qui y a donné lieu n'est pas réparée, si enfin la guerre éclate, la confiscation des bâtimens est légitime; elle est un commencement de satisfaction; elle est l'ouvrage du souverain qui n'a pas jugé à propos de la

prévenir ; aussi est-il de son devoir de dédommager le sujet dépouillé par son fait.

Souvent les traités, particulièrement ceux de commerce, renferment des stipulations expresses sur cette matière : ils déterminent un temps pour la retraite des navires et des sujets respectifs. Mais il est dangereux de se fier à un pareil préservatif, il est toujours subordonné aux circonstances : les souverains eux-mêmes en sont si convaincus, que lorsqu'ils méditent ou prévoient une rupture, ils préviennent leurs sujets, afin de les mettre en garde contre toute surprise.

Il est une autre espèce d'embargo qui a quelquefois lieu à l'égard des neutres, durant la guerre : c'est lorsqu'un gouvernement prépare une expédition secrète. Dans ce cas, il lui importe de prendre des mesures pour que l'ennemi n'en soit point instruit par les bâtimens étrangers : ainsi, on les retient jusqu'au moment où la révélation du secret n'a plus d'inconvéniens. Ce procédé est très licite : souvent même la prudence en fait un devoir.

§ 8.

Le *talion* consiste à faire subir à un coupable le même mal qu'il a causé à autrui :

de là le proverbe latin, *par pari refertur*. Il est de l'essence de la loi du talion de n'être exercé que sur le coupable, et jamais sur un tiers. Il est établi dans l'Exode et le Deutéronome, dans la loi des XII Tables et dans le Coran. Le droit prétorien le modifia à Rome, et il y tomba insensiblement en désuétude: d'anciennes lois françaises en font mention. Il n'en est pas question dans les législations modernes : il ne peut servir que d'indication pour déterminer les peines et les dommages-intérêts (40).

§ 9.

L'application du talion au droit des gens n'est pas facile à faire : il ne pourrait en être question que durant la guerre ; mais il est à peu près impossible de trouver la balance exacte entre le mal causé et la peine de même espèce. D'ailleurs, tout est si brusque, si arbitraire à la guerre, que l'on peut dire que le général d'une armée n'a d'autre loi que son humanité. Mais ce sentiment, peut-il le communiquer à des soldats échauffés par l'ardeur du combat, par les dangers qu'ils ont courus, et par la brutalité qui ne leur est que trop naturelle? S'arrêteront-ils dans leur fureur à

rechercher le coupable, à mesurer avec une précision mathématique le mal qu'ils ont souffert pour le lui rendre, c'est-à-dire, comme s'exprime la loi de Moïse, à casser une dent pour une dent, à crever un œil pour un œil, à rompre un pied pour un pied, etc. Nous pensons donc que l'examen de la loi du talion, relativement au droit des gens, est à peu près oiseux, et qu'elle n'est même applicable dans le cas de mort, que lorsque les circonstances n'atténuent pas l'assassinat qu'il s'agit de venger.

§ 10.

Il est des auteurs qui trouvent quelque analogie entre le talion et les représailles; mais il est difficile de la trouver. En effet, le talion porte essentiellement sur le seul coupable, tandis que les représailles frappent l'innocent, non pour un fait qui lui est personnel, mais pour une injustice commise par son souverain, puisque la solidarité qui est censée exister entre celui-ci et ses sujets, est le principe et la justification des représailles. D'ailleurs, celles-ci ne sont jamais que comminatoires : leur effet cesse avec l'injustice qui les a provoquées. Il n'en est point de même à l'égard

du talion ; car un homme mis à mort ne saurait être ressuscité, de même un œil crevé ne saurait être rétabli.

CHAPITRE XIII.

Des étrangers.

§ 1^{er}.

La nation qui admet des étrangers chez elle, leur doit sûreté et protection, ils doivent être sous la sauvegarde des lois auxquelles ils sont, de leur côté, soumis comme les autres habitans. Ils ne doivent point de contribution personnelle, mais ils doivent celles imposées sur les immeubles, s'ils en possèdent. Ils sont justiciables pour toutes les actions commises dans le pays, ainsi que pour les engagements qu'ils y ont contractés, soit avec des indigènes, soit avec d'autres étrangers. Mais ils ne sauraient être poursuivis pour des engagements contractés, soit dans leur propre patrie, soit ailleurs, non plus que pour les délits, à moins qu'il n'y ait

une convention expresse sur ces deux objets. Mais si un étranger a contracté, même en pays étranger, un engagement avec un citoyen du pays où il est venu habiter, celui-ci a le droit de le poursuivre, et le gouvernement lui doit protection à cet égard ; mais l'engagement doit être jugé d'après les lois du pays où il a été contracté : en cas de doute sur la disposition de ces lois, on a recours à des actes de notoriété.

§ 2.

La justiciabilité est un point positif du droit des gens, comme du droit public universel, et il est consacré par la jurisprudence de tous les pays. Dans tous les pays, l'étranger est sous la loi locale, soit pour poursuivre son droit, soit pour être poursuivi. Il est, sous ce double rapport, considéré comme indigène. Il n'y a aucune distinction ni exception à cet égard, soit que l'étranger ait contracté avec un habitant du pays, ou avec un autre étranger; et tout déclinatoire serait une atteinte directe portée à la souveraineté.

§ 3.

Quant aux avantages à accorder aux étrangers, ils dépendent de beaucoup de circon-

stances particulières ; tout ce qu'on peut dire est que si un pays est bien gouverné, il se peuplera de lui-même ; les étrangers y accourront sans avoir besoin d'être attirés par des privilèges. Il y a en général plus d'inconvénients que d'utilité à s'écarter du droit commun. Une loi de la Chine défend d'y laisser établir des étrangers : la raison en est que le pays n'est que trop peuplé par lui-même. Leur admission au droit de cité exige d'autant plus de circonspection, qu'un homme ne se détermine pas sans des raisons graves à quitter son pays natal pour en chercher un autre : il peut être couvert de crimes ou de dettes, ou avoir des vices qui feraient qu'au lieu d'un bon citoyen, on n'acquerrait qu'un sujet dangereux dans l'ordre politique comme dans l'ordre moral. D'ailleurs, un pays bien peuplé n'a pas besoin d'étrangers sans fortune qui viennent enlever le travail et la subsistance des indigènes. On pourrait ajouter qu'un étranger est rarement affectionné à sa patrie adoptive : un Français est Français partout ; il en est de même d'un Anglais, etc. ; quant à l'homme qui vient d'un pays où il n'y a pas d'esprit public, de caractère national, il n'acquerra ni l'un ni l'autre par sa transplantation.

§ 4.

En admettant des étrangers, leur donne-t-on en même temps le droit de faire le commerce, la banque, d'acquérir des immeubles? Le droit public particulier de chaque pays doit régler ces différens objets; et tout ce que je puis observer à cet égard est que les faveurs à accorder aux étrangers, doivent être combinées avec la prospérité des citoyens, et qu'il faut les refuser si elles peuvent leur porter préjudice : ceci est d'obligation rigoureuse de la part de tout gouvernement. Il est des pays où l'acquisition d'immeubles est interdite aux étrangers : dans d'autres, elle leur est permise avec entière liberté d'en disposer; dans d'autres, enfin, ils peuvent bien acquérir, mais leur succession passe au fisc en vertu du droit d'aubaine (41). Quelles que soient les lois d'un pays sur cet objet, l'étranger n'a aucun droit de s'en plaindre, parce qu'il s'y est soumis volontairement en prenant domicile. Cependant on peut dire que le droit d'aubaine est absurde en lui-même, parce qu'il est contradictoire de permettre d'acquérir, et de défendre de disposer de la chose acquise; et il est odieux, parce qu'il est con-

traire à la fraternité qui doit exister entre toutes les nations, et aux communications que le commerce a établies entre elles.

Au reste, en permettant à un étranger le commerce, la banque, l'exercice d'un métier, il est évident qu'il doit être assujetti à tous les réglemens, à toutes les charges qui sont imposées aux indigènes. On s'était écarté de cette règle en France en faveur des Suisses: mais cette exception, qui était odieuse, a dû son origine à des circonstances où l'on calculait moins les principes de justice, que les convenances politiques et les besoins urgens de l'état.

§ 5.

Les règles que nous venons d'indiquer, tiennent plus à la prudence et à la politique qu'au droit des gens. Les auteurs qui traitent la question sous ce dernier point de vue, demandent quelle conduite un souverain est obligé de tenir à l'égard des étrangers qui se réfugient dans ses états. Nous répondons qu'il ne doit aucun asile à des individus qui quittent leur patrie originaire, pour échapper à la punition des crimes qu'ils peuvent y avoir commis, et qu'il n'en doit point davantage à des hommes dangereux par leur caractère,

leurs principes, leur morale et leur conduite dans leur propre pays; mais qu'il doit accueillir des étrangers qui ne quittent leur nation que par circonstance, par caprice, et pour d'autres causes de cette nature. A plus forte raison doit-il se conduire ainsi à l'égard de ceux que des malheurs publics ou particuliers forcent de s'expatrier : il leur doit tous les services que l'humanité prescrit; car les sentimens d'humanité sont le fondement des liens qui doivent unir tous les hommes : la politique qui les détruit sans les motifs les plus impérieux, est monstrueuse; c'est celle des cannibales.

CHAPITRE XIV.

Des agens politiques.

§ 1^{er}.

Le maintien de la bonne harmonie entre les nations et les rapports que les traités ou les intérêts réciproques établissent entre elles, ont introduit l'envoi des agens politiques. Cet usage a existé de tout temps (42), mais, autrefois, les missions étaient rares et passagères :

la révolution qui s'est faite dans la politique européenne, a donné lieu à leur multiplication, comme à la permanence de leur résidence, et elle a fait de l'art de négocier une science particulière et importante pour les états de toutes les classes. Ces agens sont connus aujourd'hui sous les qualifications d'ambassadeurs (43), d'envoyés, de ministres, de résidens, de chargés d'affaires.

§ 2.

Les agens politiques représentent plus ou moins leur souverain; et la coutume constante, invariable, puisée dans la nature même de leurs fonctions, leur a imprimé un caractère sacré, et attribué des distinctions et des immunités. Ces immunités ont été introduites pour les mettre en état d'exécuter avec sûreté les ordres dont ils sont chargés : c'est là leur véritable mesure; et c'est d'après ce principe que doivent être jugées toutes les prétentions et toutes les contestations auxquelles elles donnent lieu; mais cette matière appartient plus spécialement au droit des gens, qu'on appelle conventionnel ou usuel.

§ 3.

Le principal attribut d'un agent politique

est l'*inviolabilité* : elle est une conséquence de l'indépendance de la nation dont il est le représentant. Elle est une condition, *sine qua non* de son admission. Tout acte qui y porte atteinte est une injure (44). L'*inviolabilité* entraîne après soi l'exemption de la juridiction du pays où l'agent politique réside : cette exemption est fondée, non sur une simple convenance, mais sur la nécessité. En effet, comment un ministre public pourrait-il exercer ses fonctions avec la dignité, la liberté, la sûreté qu'elles exigent, s'il était dans une dépendance quelconque du souverain près duquel il réside. Mais l'immunité dont il s'agit n'assure point l'impunité. Si le ministre oublie lui-même sa dignité ; s'il perd de vue la maxime qu'il ne peut ni offenser, ni être offensé ; s'il se permet des injustices, des actes arbitraires ; s'il ose troubler l'ordre public, manquer aux habitans, au souverain lui-même ; s'il conspire, s'il se rend odieux, suspect, ou coupable, il doit être puni, mais par son souverain. C'est un devoir pour celui-ci. C'est une condition tacite, mais essentielle de l'admission de son agent. Le souverain près duquel cet agent réside peut aussi, selon les occurrences, prendre des mesures

de sûreté contre lui; il peut interrompre toute communication, tout rapport avec lui. Il peut même le renvoyer de ses états; et en cas de résistance, employer la force pour le contraindre; car en pareil cas, le ministre se met dans un état hostile, et devient lui-même l'auteur de la violence qu'il éprouve; il manque aux obligations que le caractère dont il est revêtu lui impose; il détruit par là lui-même ce caractère, et par conséquent les prérogatives qui y sont attachées.

§ 4.

L'inviolabilité commence au moment où le ministre a mis pied dans le pays où il doit résider, s'il a fait connaître son caractère. Dans les autres pays qu'il traverse, on lui doit la sûreté et des égards; en y manquant, on offense son souverain; mais il ne jouit point de l'inviolabilité, parce que ce privilège n'existe que dans le pays où l'ambassadeur est accrédité. Dans aucun cas, celui-ci ne peut traverser un pays ennemi, sans une permission expresse; et s'il le tente, il se met dans le cas d'être arrêté. On peut même refuser le passage au ministre d'une puissance neutre, si l'on a des raisons de se défier de ses intentions.

§ 5.

Malgré son immunité, un ministre est obligé de respecter les lois de police qui tiennent à la sûreté et à l'ordre public : en se conduisant autrement, il pécherait contre le principe même sur lequel est fondée son immunité. On peut dire la même chose s'il en abuse. Dans ce dernier cas, il serait censé y avoir renoncé; ainsi, par exemple, un ambassadeur qui a l'imprudence de prendre des engagemens personnels, renonce au moins tacitement à toute immunité à l'ombre de laquelle il pourrait les éluder, et il s'expose sciemment à toutes les poursuites nécessaires pour l'obliger à y faire honneur; car, enfin, un souverain ne saurait souffrir que les immunités qu'il consent à accorder deviennent préjudiciables à ses sujets; et un agent politique qui, manquant lui-même par sa mauvaise foi à la condition sous laquelle il est admis, avilit son caractère, ne saurait exiger que d'autres le respectent. C'est par une conséquence nécessaire de ces maximes, qu'un agent politique, s'il se permet de faire des dettes, peut être forcé de les acquitter (45).

§ 6.

L'immunité dont jouissent les ambassadeurs et tous les autres agens politiques, s'étend sur leur hôtel, leur famille et toutes les personnes attachées à leur service : c'est de là qu'est venue la fiction de droit selon laquelle l'hôtel d'un ambassadeur est censé hors du territoire ; et l'on a prétendu déduire de cette maxime le droit d'asile, c'est-à-dire le droit de donner retraite aux criminels, tant étrangers qu'indigènes. Mais il suffit d'énoncer une pareille prétention, pour faire sentir qu'elle est une absurdité, parce que, d'un côté, elle n'a aucune analogie avec les fonctions de l'ambassadeur, et que, de l'autre, elle porterait atteinte à la souveraineté. Au reste, les mesures à prendre, si le cas se présente, sont du ressort du droit public, et particulièrement des circonstances. C'est à elles à déterminer le plus ou moins d'égards à marquer à un agent politique qui, excédant les bornes de ses prérogatives, lèse l'autorité souveraine du pays *. Pour ne pas confondre cette matière, non plus que toutes celles qui sont purement de convention, avec les prin-

* Voy. Appendice.

cipes qui découlent immédiatement du droit des gens originaire, nous nous bornons ici à ce que nous venons de dire du caractère qu'il imprime, et des prérogatives qu'il assure aux agens politiques. Nous traiterons ailleurs de leurs autres privilèges, de leurs devoirs et de leurs fonctions.

CHAPITRE XV.

Des titres, du rang, et de la dignité des souverains.

§ 1^{er}.

Les titres des souverains, quelle qu'en soit l'origine, ont de tout temps dépendu de la volonté de chaque nation *. Les Hébreux avaient des patriarches, des juges, des rois; chez les Grecs on trouve des rois, des éphores, des archontes, un aréopage; les Romains ont eu des rois, des consuls, un sénat, des dictateurs, des empereurs : depuis eux, l'Europe moderne a des empereurs, des rois, des ducs, des princes, etc. La France, après avoir eu un instant un directoire, a renouvelé pen-

* Voy. liv. I, chap. II, § 13.

dant quelque temps le titre consulaire. Toutes ces qualifications sont en elles-mêmes étrangères au droit des gens originaire : il ne connaît que l'indépendance des nations, leur égalité, leur droit de propre conservation : c'est là ce qui constitue leur essence et tout leur code; aucun titre, quelque prééminence que l'opinion puisse lui attribuer, ne saurait y porter atteinte.

§ 2.

Depuis que la politique moderne a établi des rapports constans entre les nations européennes, et que les ambassades sont devenues nombreuses et permanentes, il a dû nécessairement s'établir un rang entre les souverains, ou plutôt entre leurs représentans : et ce rang a dépendu en grande partie de la puissance et des qualifications des souverains : c'est par là que les titres ont acquis plus d'importance qu'ils n'en avaient anciennement, et que le rang est devenu une source féconde de prétentions, d'exigences, de mésintelligences et de démêlés désagréables. C'est sous ce point de vue, et sous ce point de vue seulement que cette matière peut être du ressort du droit des gens positif; car elle appartient au

droit coutumier ou conventionnel, en tant qu'il ne s'agit que d'étiquette, de cérémonial et d'honneurs; ainsi, sous ce dernier rapport, nous ne pouvons que renvoyer le lecteur aux nombreux auteurs qui traitent de ces différens objets : c'est là qu'il trouvera les prétentions des empereurs, des rois, des républiques, des électeurs, de même que les contestations sérieuses et multipliées qu'elles ont occasionées.

§ 3.

Tant que le rang n'est pas déterminé, tout est égal, et il n'existe aucun titre de préséance; mais dès qu'elle est établie par l'usage ou par une possession avouée, elle devient un droit qu'il n'est plus permis de violer. Toutefois ce serait se permettre un étrange abus du droit rigoureux de la guerre, que d'en faire usage pour un pareil sujet : il est tant d'autres moyens d'obtenir une satisfaction convenable, ou au moins de ne point se compromettre, sans recourir au remède funeste des armes ! Cependant si la tentative, pour déposséder un souverain de son rang, était accompagnée de signes de mépris, de supériorité, ou qui blessassent son honneur et sa dignité, certainement au refus d'une

juste réparation, la voie des armes serait légitime, lors même que la prétention serait mal fondée, parce que le refus manifesterait l'intention qu'on aurait eue de faire une insulte. Au reste, la préséance ne porte aucune atteinte à l'égalité; les souverains demeurent sur la même ligne : c'est par cette raison que si, dans un congrès, les plénipotentiaires, ce qui arrive presque toujours, ne sont pas d'accord sur le rang, ils cherchent des expédients (quelquefois fort minutieux) pour sauver leurs prétentions respectives. Le pêle-mêle coupe court à toutes discussions de rang et d'étiquette, sources des plus sérieuses tracasseries.

§ 4.

Quoique le rang soit en général attribué au souverain, il n'en est pas moins vrai qu'il appartient à la nation. Il résulte de là qu'elle peut changer la forme de son gouvernement sans perdre son rang, ou sans en acquérir un plus élevé; ainsi, soit qu'une monarchie devienne république, ou une république monarchie, le rang demeure invariable. Il en est de même lorsqu'un souverain change de qualification; nous avons à cet égard l'exemple

de la Russie : lorsque le titre de *czar* fut remplacé par celui d'empereur, la cour de Saint-Pétersbourg déclara à toutes les autres cours, qu'elle n'entendait point exiger de changement dans le cérémonial établi.

§ 5.

L'usage veut que toute nation qui change ou la forme de son gouvernement, ou seulement la dénomination de son chef, en fasse la notification aux autres puissances. Cette formalité est indispensable, parce qu'il faut que le nouveau titre soit reconnu, pour que celui qui en est revêtu puisse en jouir au dehors : au défaut de cette reconnaissance, expresse, ou tacite, il demeurerait isolé, et ne pourrait établir aucun rapport extérieur. Sans doute, le refus de reconnaître sa nouvelle qualité n'est point à présumer, si elle ne porte préjudice à personne : en tout cas, si le refus n'est pas accompagné de formes, ou d'expressions injurieuses, il autorise bien à interrompre toute communication avec les puissances refusantes ; mais il ne peut être un sujet légitime de guerre, car un titre quelconque ne contribue en rien à la conservation, à l'indépendance, à la sûreté, à la pros-

périté des nations; et le refus de le reconnaître peut bien blesser l'amour-propre, mais il ne porte aucune atteinte aux droits et aux prérogatives attachées à la souveraineté. Au reste, toutes ces choses tiennent à l'usage : il faut le consulter et s'y conformer, si l'on veut être classé parmi la grande famille des nations civilisées.

§ 6.

Le mot *dignité* a plusieurs applications; selon la plus ordinaire, il est équivalent à celui de titre : c'est ainsi qu'on dit *dignité impériale*, *royale*, etc. On l'applique également au maintien, au langage, aux actions des souverains, des hommes en place, et même des simples particuliers. Relativement au droit des gens, ce mot est vague, indéterminé : on en sent l'application sans pouvoir le définir. On dit d'un souverain qu'il maintient sa dignité, ou qu'il l'a compromet; ses devoirs et ses droits sont la première mesure de sa dignité : il faut, de plus, qu'il ne se permette aucune action, aucune démarche, qui, d'après l'opinion généralement reçue, seraient au dessous de son rang, qui seraient contraires aux règles de la bienséance, de la morale, et

qui, au lieu du respect, ne lui attireraient que le mépris. Il résulte de là, qu'on porte atteinte à la dignité d'un souverain en lui refusant les honneurs dus à son rang, en l'accusant injustement de manquer à ses obligations, ou de se livrer au vice, ou enfin de se conduire de manière à compromettre la considération, le respect et l'obéissance qu'on lui doit.

La dignité est une chose importante entre souverains : tout ce qui y porte atteinte est une injure, car la dignité est inhérente à l'honneur, et l'honneur est une propriété sacrée qu'un souverain ne saurait sacrifier : il faut qu'il puisse, dans les cas les plus extrêmes, dire avec François I^{er}, *tout est perdu, fors l'honneur*. Mais qu'il est facile de se méprendre, de confondre la véritable dignité avec un faux amour-propre, avec la hauteur, la morgue, la vanité, l'orgueil, l'ostentation, avec des prétentions exagérées ! Antonin mettait sa dignité à être juste, bienfaisant, chéri : Héliogabale plaçait la sienne dans les hommages divins qu'il exigeait de ses sujets. C'est une chose singulière et vraiment digne de remarque, que le contraste qu'offre la conduite des souverains relativement à ce qu'on ap-

pelle dignité : en temps de paix , ils sont excessivement sensibles à tout ce qui peut y avoir le moindre rapport ; ils s'abstiennent scrupuleusement l'un à l'égard de l'autre de tout ce qui pourrait la blesser en la moindre chose ; et en temps de guerre , ils s'accablent mutuellement de reproches , d'inculpations , d'injures : toute leur sensibilité , toute leur vengeance se borne à la récrimination ; et avec quelques phrases de style , dans un traité de paix , tout est effacé et mis dans le plus profond oubli : les seules affaires d'intérêt affectent et restent dans la mémoire.

CHAPITRE XVI.

Des souverains qui se trouvent en pays étranger.

§ 1^{er}.

Il arrive que des princes voyagent en pays étrangers. Ils ont deux manières de se présenter : l'une avec leur caractère , l'autre sous *l'incognito*.

Dans un cas comme dans l'autre , ils doivent avoir l'assentiment préalable du souverain du

pays : sans cela , ils s'exposeraient à des désagrémens.

§ 2.

Étant connus et avoués , quels sont leurs droits et leurs prérogatives ? Il est dans la nature des choses qu'ils jouissent de tous ceux qui sont attachés à leur dignité. Ainsi ils conservent leur indépendance et leur inviolabilité : c'est la condition naturelle , quoique tacite , de leur admission. Quant aux honneurs , c'est l'usage ou des motifs particuliers qui les déterminent. Ordinairement on en convient d'avance , afin de prévenir tout mésentendu.

§ 3.

Les publicistes agitent la question de savoir quelle conduite on peut tenir à l'égard d'un souverain étranger qui a contracté des dettes et refusé de les payer , ou qui intrigue pour fomenter des troubles , et qui se permet jusqu'au crime , comme , par exemple , l'assassinat.

Tout homme qui contracte des dettes a pris l'engagement formel de les payer : l'impossibilité seule peut l'en dispenser. Ce prin-

cipe n'admet aucune exception. Si donc un souverain contracte des dettes il doit les payer; et s'il ne les paie pas volontairement, il peut y être contraint. C'est là ce que décide le droit naturel, et celui des gens, soit positif, soit coutumier, n'y a point dérogé.

Mais, dit-on, le souverain, en vertu de son inviolabilité, est exempt de toute juridiction; ainsi il ne saurait être ni poursuivi ni condamné. A cela je réponds que l'inviolabilité n'est point indélébile : que d'ailleurs elle ne porte que sur la personne et non sur les engagements.

Toutefois je pense qu'il convient d'avoir d'autres procédés vis-à-vis d'un souverain étranger, et que le gouvernement doit intervenir pour prévenir un éclat. Si cependant ses démarches, ses exhortations, sont sans effet, doit-il sacrifier les intérêts de ses sujets à la courtoisie? non, certes : son premier devoir est de protéger ses sujets et de leur procurer justice; quels égards, d'ailleurs, doit-il à un prince qui s'obstine à s'oublier lui-même?

Le cas très peu vraisemblable où il serait question d'intrigues, de complots contre la sûreté de l'état, doit être décidé d'après les prin-

cipes du droit des gens. Certainement, venir dans un pays pour y exciter du trouble, des insurrections, est un acte de perfidie ; et le prince qui s'en rend coupable, peut être arrêté et détenu prisonnier, comme ennemi. Mais on ne saurait aller plus loin parce qu'il n'a abusé que du droit des gens et non de la loi civile ; cela veut dire qu'il peut être traité conformément aux lois de la guerre, et non comme justiciable.

Mais s'il a attenté ou fait attenter à la vie du souverain, ou s'il est coupable d'un assassinat prémédité, quel traitement peut-on lui faire éprouver ? Nous aimons mieux supposer l'hypothèse impossible, que de la décider. Il est plus sage de la renvoyer au tribunal de la raison d'état.

§ 4.

Si un prince possède des terres dans un pays étranger, elles sont soumises aux mêmes lois que toutes les autres propriétés ; ainsi elles acquittent toutes les contributions foncières, et sont dans le ressort de la juridiction ordinaire. La pratique est d'accord avec ce principe. Ainsi un prince dans le cas

dont il s'agit est justiciable des tribunaux, tant en demandant qu'en défendant.

§ 5.

On demande si un souverain voyageur conserve la juridiction sur les personnes de sa suite. L'affirmative ne souffre aucune difficulté, s'il voyage avec son caractère. Mais, dans le cas contraire, il est censé s'être dépouillé des prérogatives de la souveraineté, par conséquent de la juridiction qui en est le principal attribut.

FIN DU LIVRE SECOND.

NOTES

DU

LIVRE SECONDE.

(1) Cette définition s'écarte de celle des autres auteurs, celle de HOBBS (*de Cive*, chap. XIV, § 4), en renferme la substance; mais il n'exprime pas assez le principe primordial. Il divise la loi naturelle « en loi naturelle de l'homme et en loi naturelle des états, et, selon lui, les maximes de l'une et de l'autre de ces lois sont précisément les mêmes. Mais, ajoute-t-il, comme les états, du moment qu'ils sont formés, acquièrent en quelque manière des propriétés personnelles, la même loi qui se nomme naturelle, lorsqu'on parle des devoirs des particuliers, s'appelle droit des gens, lorsqu'on l'applique au corps entier d'un état ou d'une nation, »

PUFFENDORF (*Droit de la nature et des gens*, liv. II,

chap. III, § 15), après avoir établi que le droit des gens n'est pas distinct *du droit naturel*, définit ce droit comme il suit : *chacun doit être porté à former et à entretenir, autant qu'il dépend de lui, une société paisible avec tous les autres, conformément à la constitution et au but de tout le genre humain, sans exception.* Ainsi la base de PUFFENDORF est la *sociabilité*. Mais c'est mettre la conséquence à la place du principe : l'homme ne se conserve pas parce qu'il est sociable; mais il est sociable, parce qu'il veut et doit se conserver.

VATTEL (*Droit des gens, préliminaires*) dit que le droit des gens n'est que *le droit de la nature appliqué aux nations*.

MONTESQUIEU (chap. III) dit : « Le *droit des gens* est « naturellement fondé sur ce principe, que les diverses « nations doivent se faire dans la paix le plus de bien, et « dans la guerre le moins de mal qu'il est possible, sans « nuire à leurs véritables intérêts. » Pour prouver d'autant mieux que les définitions que nous venons de rapporter sont inexactes, nous nous permettrons les observations suivantes.

Ces définitions mettent en principe que le droit des gens n'est autre chose que l'application du droit naturel aux nations. Ce principe, pris dans toute sa latitude, établit donc entre les nations l'état primitif de l'homme : or, dans cet état, comme nous l'observons ailleurs (liv. I, chap. II, § 2), tout était à tous, et rien à personne. Ainsi, en suivant exactement les définitions dont il s'agit, ce

serait encore là le rapport qui existerait de nation à nation, c'est-à-dire qu'elles n'auraient aucun domaine, aucune propriété, si ce n'est, et cela tout au plus, celle des fruits qu'elles auraient cultivés et cueillis, et que la nation la plus puissante aurait encore un droit incontestable, celui du plus fort, de s'emparer des terres à sa convenance, occupées par les plus faibles; que par conséquent les nations seraient forcément entre elles dans un état habituel de crainte, de guerre et de brigandage.—Et cependant le droit des gens a pour objet d'assurer la paix, la sûreté, la tranquillité, la justice, la réciprocité parmi les nations. Il est donc autre chose que le simple *droit de nature*; il suppose la propriété exclusive des nations, et son objet est de la maintenir, comme l'objet de la loi civile est de la maintenir d'individu à individu. Il est à peu près démontré que la propriété a existé par le fait, avant qu'il existât des nations et des lois, et que c'est elle qui a causé des migrations et des associations transformées insensiblement en sociétés civiles, et constituant ce qu'on appelle *nation*. Ainsi le mot *nation* présuppose la propriété: elle est la cause et la fin des sociétés civiles, comme elle est le fondement de leur conservation: donc les nations ne vivent point entre elles dans l'état de pure nature; donc le droit naturel n'est pas le droit des gens; donc les définitions de Puffendorf, de Vattel, etc., sont vicieuses. Hobbes a en quelque sorte rectifié la sienne, en supposant des propriétés nationales comme des propriétés individuelles. Quant à Montesquieu, il

donne une excellente leçon de morale ; mais ce n'est point une définition : c'est indiquer un résultat et non une base. En donnant l'intérêt pour guide, il aurait dû indiquer la source, le but et la mesure de cet intérêt, et ne point demeurer dans le vague et l'arbitraire que présente le mot *véritable* ; car chaque nation peut dire qu'elle poursuit son véritable intérêt, lors même qu'elle ne suit que l'impulsion de sa jalousie, de son avidité, de sa force et de son ambition : les guerres les plus injustes ont été et seront toujours fondées sur cette dangereuse maxime.

(2) On sait entre autres que le défaut de précision et de clarté du traité de paix signé en 1748, entre la France et l'Angleterre, relativement aux limites de l'Acadie ou nouvelle Écosse, fournit à l'Angleterre une nouvelle occasion d'attaquer la France en 1755. La France avait cédé l'Acadie avec ses anciennes limites ; et des commissaires avaient été nommés pour les déterminer : mais la convenance de la Grande-Bretagne soumit la question au sort des armes, et la paix de 1763 la décida en sa faveur.

Il y eut au quinzième siècle une fameuse querelle de limites entre l'Espagne et le Portugal ; le lecteur ne sera peut-être pas fâché d'en trouver ici le précis. A cette époque la manie de faire des découvertes lointaines s'était emparée des Portugais ; et des navigateurs de cette nation ayant longé les côtes occidentales de l'Afrique jusque vers la Guinée, le pape Nicolas V, par une bulle du 8 janvier 1454, concéda toutes les terres découvertes

au roi Alphonse V, à titre de conquête, pour y propager la foi chrétienne. Quelques années après, Ferdinand-le-Catholique et Isabelle envoyèrent de leur côté Christophe Colomb faire des découvertes pour leur compte, mais sans toucher aux conquêtes portugaises. Ce célèbre navigateur découvrit d'abord l'île San-Salvador, une des Bermudes, et ensuite celle d'Hispaniola (St-Domingue). Le pape Alexandre VI, informé de ces événemens, donna sa fameuse bulle du 4 mai 1493, par laquelle il déclara que ces pays appartenaient au roi catholique et à ses successeurs, avec toutes les terres ou îles découvertes ou à découvrir, qui se trouveraient à l'occident et au midi d'une ligne qui devait se considérer tirée du pôle arctique au pôle antarctique, et de cent lieues à l'occident de quelqu'île que ce fût de celles appelées vulgairement les Açores, et de celles du Cap-Vert. Le Portugal se montra peu satisfait de cette bulle, mais cela n'empêcha pas le pape de la confirmer; toutefois de nouvelles réclamations de la part de don Juan II, roi de Portugal, donnèrent lieu à une négociation, et on signa à Tordesillas, en juin 1494, une nouvelle convention qui fixa le méridien ou ligne de démarcation d'Alexandre VI, à trois cent soixante-dix lieues, au lieu de cent, à compter depuis les îles du Cap-Vert à l'occident, afin que tout ce qui se trouverait à l'occident de la même ligne et ne serait pas encore possédé par des princes chrétiens, appartînt à la couronne de Castille et de Léon, et ce qui serait à l'orient, à celle de Portugal. On nomma en con-

séquence de part et d'autre des commissaires pour déterminer le méridien convenu ; mais ce travail n'eut pas de succès, faute de pouvoir s'accorder sur une base commune, parce que les longitudes du continent américain n'étaient pas encore bien connues. Les Portugais voulaient, pour compter les trois cent soixante-dix lieues, partir de l'extrémité de l'île du Sel, la plus orientale de celles du Cap-Vert, afin de comprendre les îles Moluques ou à épiceries dans leur lot ; mais cette prétention n'ayant pas été admise, les Portugais, uniquement pour gagner du temps, demandèrent que l'on s'en rapportât à l'observation des éclipses de la lune. Toutes ces difficultés rendirent en effet la négociation infructueuse, et les Moluques, où, après la mort de Magellan, les vaisseaux commandés par Gonzal Gomez de Espinosa avaient pénétré, et dont quelques rois rendirent hommage à l'empereur Charles V ; les Moluques, dis-je, occasionèrent la guerre entre les Castillans et les Portugais : les premiers étaient établis à Tidore et Gilala, et les seconds à Ternate. On transigea en 1529 ; Charles V, pressé par le besoin d'argent, céda ses deux îles avec faculté d'y rentrer moyennant 350,000 ducats ; mais les querelles ne furent pas terminées par là : il en survint de nouvelles sur le continent de l'Amérique méridionale, où passait la fameuse ligne de démarcation, c'est-à-dire vers les frontières du Brésil et du Paraguay, où les deux parties se rencontrèrent prêchant, baptisant et conquérant. Les hostilités furent arrêtées par un traité provisoire signé à

Lisbonne, en 1681; et des commissaires furent nommés pour un arrangement définitif. Mais il fut impossible de s'accorder, parce que, d'un côté, les Espagnols voulaient que les trois cent soixante-dix lieues fussent comptées du centre des îles du Cap-Vert, tant en longitude qu'en latitude, et désignaient pour cet effet l'île de Saint-Nicolas; les commissaires portugais proposaient au contraire de compter du bord occidental de l'île Saint-Antoine, comme étant le plus à l'ouest de toutes les îles du Cap-Vert. Faut de pouvoir s'accorder, on convint de tirer deux lignes conformes aux deux distances, et de déterminer d'après chacune le *méridien de démarcation*, le tout sans préjudice des droits respectifs; mais on se disputa sur le choix des cartes; au lieu d'en choisir une commune, les Portugais ne voulurent admettre que celles de leurs compatriotes, et les Espagnols proposèrent des cartes réduites gravées en Hollande; en sorte que la question demeura indécise et l'est encore aujourd'hui, malgré les lumières qu'on pourrait se procurer dans les mémoires de l'académie des sciences de Paris, et de la société royale de Londres, et surtout dans les observations astronomiques de M. DE LA CONDAMINE, faites dans le voisinage de la rivière des Amazones. Cet état d'indécision a donné lieu à de fréquens démêlés; et la guerre ayant été au moment d'éclater en 1777, entre les couronnes d'Espagne et de Portugal, au sujet des limites du Brésil et du Paraguay, elles firent enfin un arrangement définitif en 1778, par l'entremise et sous la médiation de

la France; et ce procès de l'Espagne et du Portugal, relativement à leurs conquêtes d'outre-mer, est jugé depuis ce temps. Il n'est aucun auteur qui ne révoque en doute la violence et l'illégitimité de ces conquêtes. Mais le temps et la possession les ont consacrées, comme ils consacrent tout. Quant au pape Alexandre VI, qu'il ait été ou non animé du zèle apostolique pour la foi chrétienne, il a fait un acte si non juste du moins très politique, et très-utile, car il a au moins donné une mesure et un terme quelconque aux conquêtes des deux couronnes; il diminua par là la source des contestations qui se sont successivement élevées entre les Espagnols et les Portugais, pour l'extension de leurs usurpations.

(3) Cet objet est traité au livre II, chap. xi.

(4) De cette espèce sont les conventions pour l'exécution des jugemens, pour l'extradition des criminels et des déserteurs, pour le libre passage du commerce. Voy. sur ce dernier article, livre II, chap. iv.

(5) L'exemple le plus frappant que nous puissions citer à cet égard, est consigné dans les traités de commerce subsistans entre l'Espagne et la Grande-Bretagne. Le premier remonte à l'année 1667, et il a été suivi de plusieurs autres; le dernier est de 1713; je ne mets pas en ligne de compte les différentes conventions faites pour aplanir des difficultés toujours renaissantes. Tous ces traités règlent le commerce entre les deux états, tant en Europe qu'en Amérique. On y découvre, sous ce dernier rapport, l'intention de l'Angleterre de s'assurer non seu-

lement la libre navigation dans les mers qui baignent les domaines espagnols en Amérique, mais aussi de faire le commerce dans ces mêmes contrées, à l'exclusion de toutes les autres nations. La cour de Londres s'est toujours appliquée à interpréter les traités dans ce sens, et à agir en conséquence, c'est-à-dire à couvrir de ses vaisseaux le golfe du Mexique et les autres parages de l'Amérique espagnole ; l'Espagne, de son côté, s'est toujours mise en mesure de les repousser, et de prévenir les versements frauduleux. De là ont résulté des saisies, des confiscations et des querelles sérieuses entre les deux gouvernemens : et ces querelles étaient d'autant plus difficiles à apaiser qu'il y avait excès de part et d'autre. Les gardes-côtes espagnols étendaient leurs croisières au-delà des justes limites, se comportaient avec beaucoup de rigueur, et se permettaient même des actes de violence ; les Anglais, de leur côté, alléchés par des bénéfices immenses, ne mettaient aucune mesure à l'introduction de leurs marchandises et à l'exportation des productions américaines ; ils prétendaient surtout exclure l'univers entier de ce genre de trafic ; ils faisaient même un crime aux Espagnols d'intéresser les étrangers, notamment les Français, dans leurs propres cargaisons, et dans l'extraction des piastres. On peut voir dans l'histoire du temps tout ce qui s'est passé à cet égard, particulièrement en 1737 et en 1739 ; rien ne donne plus de lumières sur cette matière que les débats du parlement d'Angleterre aux deux époques qui viennent d'être indiquées.

Nous pouvons aussi citer la fameuse convention dite de Methuen, du nom de son auteur, conclue en 1703 entre l'Angleterre et le Portugal. Cette convention ne consiste qu'en trois articles; elle porte que les Anglais auront le droit exclusif d'importer des lainages en Portugal, et qu'aussi long-temps que ce privilège durera, les vins de Portugal entreront en Angleterre en payant des droits moindres d'un tiers que ceux des autres nations. Cette convention a été une suite des secours que le gouvernement anglais accordait alors au Portugal, impliqué dans la guerre de la succession d'Espagne.

(6) L'acte de navigation de l'Angleterre bien approfondi n'est préjudiciable qu'aux nations qui font le commerce d'économie, c'est-à-dire qui entreposent chez elles, ou qui transportent des marchandises étrangères à leur sol. Il résulte de là que la nation qui doit essentiellement souffrir de l'acte de navigation, c'est la Hollande, parce que son sol fournit peu d'alimens au commerce, et qu'elle est l'entrepôt et le voiturier de toutes les productions de l'univers connu. L'acte en question est indifférent à la France, parce que n'ayant aucun commerce d'entrepôt, elle a la liberté d'introduire ses denrées et ses marchandises en Angleterre, à moins de prohibitions particulières, résultats de la rivalité qui ne cesse de tourmenter les deux nations.

(7) Ce principe est fondamental; quelle que soit la forme d'un gouvernement, il s'y trouve un point, un centre où réside la souveraineté, qui est toujours exer-

cée ou censée exercée au nom de la nation, qui en est essentiellement la source et l'objet; et en principe toute autorité est déléguée ou supposée déléguée par elle : cette vérité est de l'essence de tous les gouvernemens quelconques.

Il se trouve à cet égard quelque chose de particulier dans la constitution germanique. Cette constitution est composée de pièces de rapport, si je puis m'exprimer ainsi, qui forment un tout très hétérogène, et qu'on n'a jamais pu définir; il n'y a pas de centre de souveraineté : elle est divisée, disséminée, déguisée, de manière qu'on en trouve plus ou moins des indices partout, et la chose nulle part. Voici ce qu'on peut démêler au milieu de ce chaos politique. La diète générale peut contracter des alliances; les électeurs et les princes le peuvent également pour leur compte personnel, mais avec la condition expresse qu'elles ne seront point faites contre l'empereur ou l'empire, qu'elles ne seront point contraires à la paix publique et religieuse, non plus qu'aux traités de Westphalie, et en général aux intérêts de l'empire. Malgré ces précautions, les états, par leurs alliances, exposent indirectement la tranquillité de l'empire, puisqu'ils s'exposent eux-mêmes à être attaqués en conséquence de leurs alliances, et que le voisinage de la guerre est toujours dangereux pour les neutres. Ainsi les états de l'empire peuvent bien contracter des engagements qui ressemblent à des alliances, mais elles n'en ont pas complètement le caractère; d'ailleurs elles sont

toujours nécessairement inégales; il ne faut véritablement les considérer que comme des traités de protection ou de subsides; il a existé autrefois nombre d'engagemens de cette espèce entre la France et des princes de l'empire: ils avaient pour objet de garantir la liberté germanique, et particulièrement les princes contractans contre la prépotence de la maison d'Autriche. Au surplus on trouvera dans le traité d'Osnabrück, de 1648, au paragraphe *gaudeant*, la véritable source du droit d'alliance appartenant aux états de l'empire.

(8) Les alliances ont des dénominations variées selon les objets qui y sont réglés; mais elles peuvent toutes être réduites aux deux espèces que nous indiquons.

(9) Au défaut de règles fixes, tâchons d'éclaircir la matière par quelques exemples. 1° Une armée est très pressée par l'ennemi; elle se trouve même dans le plus grand danger: son général demande un armistice, il livre même des places de sûreté, pour obtenir la retraite de son armée. La retraite est accordée, et les places de sûreté sont livrées, avant que la convention ait été ratifiée par les souverains respectifs. Le souverain de l'armée qui a obtenu l'armistice refuse sa ratification: quel doit être l'effet de ce refus? doit-il renvoyer son armée dans la position périlleuse d'où elle était sortie? peut-il réclamer la restitution des places livrées pour la sûreté de l'engagement? — Il doit ou renvoyer son armée au lieu d'où elle a eu le bonheur de se retirer; ou bien il doit abandonner les places données en dépôt; car la re-

mise de ces places a opéré le salut de l'armée. D'ailleurs il est à présumer que sans un pareil nantissement l'ennemi vainqueur n'aurait pas mis sa confiance dans l'incertitude d'une ratification. Mais si le général qui a accordé l'armistice a accepté des places de sûreté ou une somme d'argent avant la ratification, et si son souverain la refuse, tout doit être restitué si l'armée n'a pas changé de position, si, au contraire, elle s'est retirée du pas périlleux où elle se trouvait, elle ne doit point y être rétablie : son salut est l'équivalent des places ou de l'argent qui a été fourni. Si c'est par ruse que le général de l'armée sauvée a sacrifié l'un ou l'autre, il n'a fait que suivre la pratique ordinaire et très licite de la guerre.

2^o Mais si un général, pour se tirer d'embarras, ne se borne pas à de simples objets militaires; s'il va jusqu'à conclure un traité de paix désavantageux pour son souverain, et s'il ne peut obtenir qu'à ce titre le salut de son armée, à quoi peut être tenu son souverain? on cite deux exemples fameux relativement à cette question. Le premier est la paix faite par les consuls romains avec les Samnites aux *Fourches Caudines*; le second est celui de *La Trémoille*, assiégé dans Dijon.

Les consuls romains *Veturius Calvinus* et *Spurius Posthumus* commandaient l'armée romaine contre les Samnites : trompés par ceux-ci, ils engagèrent imprudemment l'armée romaine dans les défilés connus sous le nom de *Fourches Caudines*, situées près du bourg *Caudium*, entre Capoue et Benevent; les Romains dans la

détresse, n'ayant aucun moyen de retraite, demandèrent à capituler avec leur ennemi. *Pontius*, chef des Samnites, malgré les sages conseils de *Herenius*, son père (son avis était de renvoyer les Romains honorablement, ou de les faire périr tous), *Pontius*, dis-je, prenant un parti moyen, exigea comme condition préliminaire que les légions romaines désarmées passassent sous le joug; ensuite il proposa aux deux consuls de convenir que les Romains sortiraient de Samnium; qu'ils retireraient les colonies des villes qu'ils avaient envahies, et que l'on vivrait, de part et d'autre, chacun selon ses lois; il exigea, enfin, que six cents chevaliers romains lui fussent donnés en ôtage, avec la liberté de les mettre à mort dans le cas où l'accord ne serait pas exécuté par le peuple romain. Les consuls représentèrent en vain que ce qu'on exigeait d'eux excédait leurs pouvoirs, et qu'ils ne pouvaient faire de traité sans une autorisation expresse du peuple romain. Ils furent dépouillés de leurs vêtements consulaires, et désarmés comme leurs légions; ils passèrent tous sous le joug, et se retirèrent. A leur retour le sénat délibéra sur l'accord fait par les deux consuls; *Posthumus* lui-même opina contre son exécution, et demanda à être renvoyé à l'ennemi à discrétion; et en effet l'accord fut rejeté, et les consuls avec tous les officiers qui l'avaient signé, furent renvoyés à *Pontius*: mais celui-ci refusa de les recevoir, et prétendit que les légions romaines devaient être remises dans la position où elles étaient au moment de la signature de l'accord. Le

sénat se garda bien d'acquiescer à cette demande : il fit au contraire de nouveaux préparatifs, et ne tarda pas à attaquer et à soumettre les Samnites.

Les auteurs jugent diversement de la conduite du sénat romain : les uns soutiennent la cause des Samnites, les autres celle de Rome. La raison semble être en faveur du sénat : en effet, les consuls pouvaient bien faire tout ce qui dépendait d'eux, comme généraux, pour délivrer leur armée, mais ils ne pouvaient point dépasser cette ligne : il ne leur était point permis d'engager la république, et encore moins de la soumettre à des conditions onéreuses. Les Samnites eux-mêmes auraient dû faire cette réflexion ; et si elle leur échappa, ils ne purent s'en prendre qu'à eux-mêmes d'avoir mis leur confiance dans des stipulations dont l'accomplissement devait leur paraître incertain : il devait d'autant plus leur paraître tel, que les consuls avaient eu la bonne foi de déclarer leur défaut de pouvoir. D'ailleurs *Pontius* prouva bien ses doutes sur l'exécution de la promesse des consuls, en prenant des otages, et en stipulant la liberté de les mettre à mort. Rome a profité de l'imprudence des Samnites, et Rome y était autorisée : le sénat a même plus fait qu'il ne devait, en leur renvoyant les consuls et les chefs qui avaient signé l'accord. Sans doute il faisait le sacrifice de six cents chevaliers en otages ; mais ceux-ci connaissaient leur position ; d'ailleurs il fallait ou les abandonner à leur sort, ou sacrifier l'armée.

Quant à *La Trémoille*, il était (1513) assiégé dans Dijon par les Suisses, qui avaient fait une irruption en Bourgogne. Pour sauver la place et la province, il fit un accord par lequel il engagea François I^{er} à renoncer à ses prétentions sur le duché de Milan, et à payer aux Suisses une somme de six cent mille écus. Le roi fut mécontent de cet accord qui, en effet, outrepassait les pouvoirs d'un général, et refusa de le ratifier. Les Suisses, quoique trompés, n'eurent aucun droit de se plaindre; car le sens commun devait leur dire que *La Trémoille* surprenait leur bonne foi; et certes ce n'était point à lui à les en avertir. Avec un peu de réflexion, ils ne se seraient retirés qu'après avoir reçu la ratification du souverain : l'ennemi ne pouvait point leur échapper. Vattel reproche au commandant français d'avoir donné des otages de la plus basse condition : mais pourquoi les Suisses les ont-ils acceptés ? plus le piège était grossier, plus ils ont eu tort de s'y laisser prendre.

Il arrive assez fréquemment que des agens politiques sont désavoués pour des promesses faites de leur chef; et il serait bien dangereux qu'un devoir ou le respect humain retînt les souverains à cet égard; car ils courraient le risque de voir à chaque instant leurs intérêts compromis, non pas précisément par l'incapacité de leurs agens, mais par leur présomption, et par l'ignorance où ils sont souvent des vues secrètes de leur gouvernement.

(10) *Régulus*, consul romain, fait prisonnier par les

Carthaginois, fut prié par eux de se rendre à Rome, pour négocier avec la république l'échange des prisonniers, et la paix. Consulté par le sénat, il opina contre les deux propositions, et retourna à Carthage, contre le gré et les exhortations du Sénat. Les Carthaginois épulèrent sur lui tout ce que la barbarie la plus raffinée pouvait leur suggérer de souffrances et de tourmens, et le firent enfin mourir. TIT.-LIV., *Supplem. Freinshem.*, lib. XVIII.

Fabius Maximus, faisant la guerre contre *Annibal*, racheta deux cent quarante prisonniers moyennant une rançon : mais le sénat refusa de l'acquitter ; ce qui déterminait *Fabius* à dégager sa parole à ses propres dépens : il vendit pour cet effet des terres, paya 250 drachmes pour chaque prisonnier, et refusa le remboursement de ceux qui le lui offrirent. PLUTARQUE, *Vies des Hommes illustres*.

(11) Presque tous les auteurs parlent d'*alliances* qu'ils appellent *inégaies*, à cause de l'inégalité des secours. Mais je ne vois aucune différence entre une alliance de cette espèce et toute autre alliance : je ne vois qu'un engagement, qu'une obligation, quelles qu'en soient la nature et les conditions. Si la puissance de deux nations qui s'allient est inégale, il est naturel que la prestation de secours le soit également : mais cela ne change pas la nature du contrat, comme cela ne porte aucune atteinte ni à la dignité, ni à l'indépendance de la nation inférieure. Le Code diplomatique fournit quantité d'exem-

ples de cette espèce d'inégalité : je ne citerai qu'un exemple moderne ; il est consigné dans le traité d'alliance conclu entre la France et les Provinces-Unies , le 10 novembre 1785. Voici ce que porte l'article IV : « Le roi « très chrétien fournira à la république dix mille hom-
 « mes d'infanterie , deux mille de cavalerie , douze vais-
 « seaux de ligne et six frégates ; et leurs H. P. dans le
 « cas d'une guerre maritime , ou dans le cas où sa majesté
 « T. C. éprouverait des hostilités par mer , fourniront
 « six vaisseaux de ligne et trois frégates ; et dans le cas
 « d'une attaque du territoire français , les E. G. fourni-
 « ront leur contingent de troupes en argent , lequel sera
 « évalué par un article ou convention séparée , à moins
 « qu'ils ne préfèrent le fournir en nature. L'évaluation se
 « fera sur le pied suivant , savoir : cinq mille hommes
 « d'infanterie , et mille de cavalerie. » Quant aux effets politiques résultant de cette espèce de traités , ils ne sont pas du ressort du droit des gens.

(12) Il est de principe que les gouvernemens sont toujours censés agir librement ; sans cela il n'y aurait aucune stabilité dans les engagements , et la tranquillité publique serait incessamment menacée. On sait parfaitement qu'une nation forcée de faire la paix , et de consentir à des sacrifices pour l'obtenir , agit ainsi contre son gré ; mais elle se soumet à un moindre mal pour en éviter un plus grand ; l'ennemi vainqueur pouvait la détruire : en se bornant à quelques sacrifices , il oblige la nation vaincue , et celle-ci pourvoit à sa conservation ,

qui est son premier devoir. Parmi ces sacrifices, le vainqueur peut exiger une alliance; et cette alliance est aussi obligatoire, aussi sacrée que l'est le traité de paix lui-même. Je n'examine pas ici ce que peut comporter l'intérêt, la prudence et la convenance politique : cette matière n'est point du ressort du droit des gens.

(13) Voici quelques exemples : il existe entre deux souverains un traité de subside pour l'entretien d'un certain nombre de troupes, et ce traité est limité à un certain nombre d'années. Si, après l'expiration du terme, le subside est continué et reçu, le traité est présumé prolongé pour tout le temps pour lequel le subside a été reçu. Mais si après l'expiration du terme le subside n'est plus acquitté, celui qui le recevait ne peut point en réclamer la continuation, sous le prétexte qu'il a conservé sur pied les troupes objet du subside; parce que, d'un côté, il pouvait avoir quelque motif particulier pour ne les pas licencier, et que, de l'autre, son action est unilatérale, tandis qu'elle doit être bilatérale, comme il est dit dans l'hypothèse précédente. Deuxième exemple : un souverain a joint un corps auxiliaire à l'armée d'un autre souverain. Si, au terme expiré, celui-ci ne renvoie pas ce corps, ou si le premier ne le rappelle pas, l'un consent tacitement à continuer le paiement stipulé, et l'autre à le recevoir. Mais ceci ne renouvelle pas le traité, il n'est que prolongé selon la convenance des deux parties.

(14) Je ne parle pas du cas où quelque événement im-

prévu amènerait des dissensions particulières entre deux alliés, et que ces dissensions dégénéraient en une rupture et des hostilités; car, dans ce cas, selon la jurisprudence générale, tous les traités sont annulés de droit, et ne peuvent revivre que par une stipulation expresse.

(15) On appelle *engagemens réels* ceux qui portent sur les choses; et *personnels*, ceux qui concernent la personne.

(16) On dit, en diplomatie, que le *casus fœderis* existe, lorsqu'un des deux alliés étant en guerre, l'autre est dans l'obligation de l'assister, conformément aux stipulations énoncées dans l'acte d'alliance.

Dans une alliance indéfinie, cette obligation existe dans tous les cas: il suffit qu'un des deux contractans soit attaquant ou attaqué: en un mot, il suffit qu'il prenne les armes, pour que l'autre soit obligé de faire cause commune avec lui. Mais des alliances de cette espèce sont rares; elles sont hors de la ligne ordinaire; et, selon la saine raison, elles ne peuvent avoir lieu qu'entre deux états dont les intérêts sont, dans toutes les hypothèses possibles, inséparables, et tellement identiques, qu'on ne saurait nuire à l'une sans nuire en même temps à l'autre.

Le fameux pacte de famille entre la France et l'Espagne offre un exemple de ce que nous venons de dire: il avait pour base fondamentale la clause que l'un des contractans prenant les armes, l'autre était obligé de les prendre également, sans aucun examen préalable. La

Grande-Bretagne était l'objet direct, unique de cette stipulation; sa prépondérance maritime en était le motif, et l'on était à juste titre persuadé que cette puissance ne pouvait point nuire à l'un des deux contractans, sans nuire en même temps à l'autre. Ce qui ajoute à la vérité de cette remarque, c'est la clause relative au continent : il est expressément convenu que l'Espagne ne participerait point aux guerres de terre qui pourraient résulter des alliances de la France avec les autres puissances continentales. Mais quelque bien fondées que puissent être des alliances de cette espèce, et quelque précises qu'en soient les stipulations, il y aurait de l'imprudence à s'y fier sans réserve; il est nécessaire de prendre des précautions, avant de tenter des entreprises dans le calcul desquelles les secrets de l'allié doivent entrer. Malgré la loyauté du roi d'Espagne, Charles III, le gouvernement français a eu de la peine à déterminer ce monarque à prendre part à la guerre d'Amérique. Je passe sous silence le manque de parole auquel l'assemblée constituante de France força Louis XVI en 1791, lorsque l'Angleterre s'empara de la baie de Nootka en Californie.

Mais le caractère ordinaire des alliances est d'être purement défensives, ce qui veut dire que l'un des alliés n'est obligé de se joindre à l'autre que dans le cas où celui-ci serait injustement attaqué ou provoqué. C'est par une suite naturelle de cette restriction qu'avant de prendre les armes, l'allié appelé à le droit d'examiner si le cas de

l'alliance, le *casus fœderis* existe, ou si l'allié a lui-même donné lieu à la guerre par ses procédés.

Cette question est infiniment compliquée, parce qu'elle est subordonnée à bien des nuances, à bien des incidens, et à bien des considérations; la conduite des gouvernemens, lorsqu'ils préméditent des entreprises injustes, est presque toujours déguisée sous mille formes, sous mille prétextes destinés à les justifier. Si on les en croit, la guerre la plus manifestement injuste a pour objet de venger une injure, ou est un préservatif nécessaire contre les vues hostiles de l'état qu'ils ont dessein d'attaquer. C'est dans ce dédale que l'allié est obligé de découvrir la vérité, ainsi que la règle de sa conduite. Si l'objet de la guerre l'intéresse, c'est-à-dire s'il y entrevoit de l'avantage, il sera peu scrupuleux dans son examen : son intérêt sera sa boussole pour approuver et seconder la conduite de son allié. Mais s'il ne se présente aucun avantage, et si, au contraire, la guerre n'offre qu'une occasion de dépenser, et les risques d'essuyer des pertes, l'examen du *casus fœderis* devient plus rigoureux, et la négative l'emportera, si elle peut être énoncée avec impunité. Nous disons donc que dans tous les cas, la question sera décidée, non d'après les principes du droit des gens, mais d'après les règles de la politique, je veux dire de l'intérêt personnel. Cette remarque vient à l'appui de ce que nous disons dans l'appendice, de l'incertitude et de la versatilité des alliances.

(17) Lorsqu'en 1778, la cour de Vienne eut occupé

l'électorat de Bavière, et que le roi de Prusse s'y fut opposé à main armée, cette cour requit la France de remplir les engagemens stipulés par le traité d'alliance de 1756. Mais le cabinet de Versailles répondit qu'il ne reconnaissait pas l'existence du *casus fœderis*, d'un côté, parce que la cour impériale, en occupant la Bavière par la force des armes, avait elle-même provoqué la guerre; de l'autre, parce qu'il était impossible d'avouer la justice de la cause de la maison d'Autriche. Mais en revanche, Louis XVI offrit sa médiation; et c'est enfin sous ses auspices et ceux de la Russie que fut conclu le traité de Teschen de 1779.

On peut se rappeler les entreprises hostiles que fit l'empereur Joseph II, pour établir la liberté de l'Escaut contre la teneur expresse du traité conclu en 1648, entre l'Espagne et les Provinces-Unies. La guerre allait éclater, et tout annonçait qu'elle serait malheureuse pour les Hollandais. Louis XVI était dans une position embarrassante: d'un côté, il était l'allié de l'Autriche; de l'autre, il était en pleine négociation avec les états-généraux pour un traité d'alliance; toutes les conditions étaient même convenues, et la signature n'était retardée qu'à cause du différent survenu avec la cour de Vienne. Certainement la France ne devait aucun secours à l'empereur, qui était évidemment l'agresseur; et, rigoureusement parlant, le monarque français n'en devait point aux Hollandais, quoique attaqués, parce que l'alliance n'était pas consommée. Cependant on sentait à Versailles, qu'en aban-

donnant les Hollandais dans une conjoncture aussi dangereuse, on perdrait leur confiance sans retour, et qu'il faudrait renoncer à l'alliance convenue, malgré l'importance qu'on y attachait, et qui était très réelle. Ces considérations déterminèrent Louis XVI à intervenir par ses bons offices et ensuite par sa médiation; et il sauva, d'un côté, à son ancien allié la honte d'une fausse démarche, de l'autre, à ses nouveaux alliés, des sacrifices pénibles, en les engageant à un dédommagement en argent, pour se rédimmer de toutes les prétentions de Joseph II, et en se chargeant même d'une portion de ce dédommagement. L'humanité et un grand intérêt politique ont déterminé la conduite du cabinet de Versailles; il empêcha le sang de couler, et conserva un allié précieux. Malgré ce qu'ont dit les détracteurs de cette démarche, qu'il serait heureux que toutes les querelles politiques fussent terminées de cette manière!

(18) Tout le monde connaît les dissensions intérieures qui eurent lieu en Hollande, en 1786 et 1787. Elles sont détaillées dans le premier volume de la vie de *Frédéric Guillaume*, roi de Prusse, par *L. Ségur*, et particulièrement dans un mémoire de *Caillard*, témoin oculaire (*). Les états-généraux, quoique alliés de la France, s'étant livrés aux cours de Londres et de Berlin, firent avec elles un traité d'alliance. Ce traité détruisait nécessairement (et c'était là le but secret) celui qui peu aupa-

* Voyez aussi la note 15 de l'appendice.

avant avait été conclu avec la France, et en vue duquel cette puissance avait consenti à acquitter une partie de l'indemnité accordée à l'empereur (*Voyez la note précédente*). Malgré une conduite aussi perfide, on peut même dire aussi hostile, les états-généraux osèrent demander à la France qu'elle acquittât ce qui restait encore dû de sa part pour finir le paiement de l'indemnité; mais le cabinet de Versailles répondit que les états-généraux ayant détruit eux-mêmes le principe sur lequel était fondée la générosité du roi, cette générosité devait cesser également; que par conséquent il fallait ou que les états-généraux réparassent leur erreur, ou qu'ils renoncassent à la somme réclamée; la réparation n'eut pas lieu, rien ne fut payé, et le traité, devenu illusoire, fut considéré comme rompu.

(19) Cette définition est celle du Dictionnaire encyclopédique.

(20) La France a été garant de la cession que la maison d'Autriche a faite au roi de Prusse du duché de Silésie. En supposant cette garantie encore subsistante, si la cour de Vienne attaque celle de Berlin, directement pour reconquérir la Silésie, le cas de la garantie existe; si, au contraire, la guerre provient de toute autre cause, et si la Silésie est conquise, le cas de la garantie n'existe point, par la raison que l'état de guerre annule tous les traités, tous les titres entre les parties belligérantes; de là le droit de conquête dont il sera parlé au livre III.

(21) Personne n'ignore de quelle manière les Euro-

péens ont fait des conquêtes dans les Indes, en Afrique et en Amérique; et personne ne disconvient qu'ils n'aient violé tous les principes de la loi naturelle et du droit des gens, sur lesquels était fondé l'ordre social en Europe : aussi ce grand procès est-il jugé depuis longtemps au tribunal de la raison : mais c'est rarement celui de la politique, lorsque l'ambition ou l'avarice sont ses guides.

(22) On peut citer à cet égard le discours d'un Cafre fait prisonnier par les Hollandais : voici comme il est rapporté par DAPPER, *Description de l'Afrique*, pag. 377 : « On lui fit (au Cafre) toutes sortes de bons traitemens « pour l'obliger à découvrir les motifs qui avaient poussé « sa nation à prendre les armes. Et vous, Hollandais, répondit-il en colère, qui vous oblige à défricher nos « terres et à semer du blé dans nos pâturages ? par quel « droit venez-vous vous emparer de l'héritage de nos « pères, d'un pays qui nous appartient de temps immémorial ? et en vertu de quelle loi pouvez-vous nous défendre de mener paître nos troupeaux dans des terres « qui sont à nous, et sur lesquelles on ne vous a permis de « descendre que pour vous y rafraîchir en passant ? Et ce pendant vous disposez de nos biens en souverains, et « vous nous faites tous les jours quelque nouvelle défense « d'approcher de telle ou telle terre. Que diriez-vous, si « l'on vous allait ainsi quereller dans votre pays ; seriez-vous d'humeur à le souffrir ? » — Comparons à ces paroles du Cafre la réponse qu'on lui fit. On lui répondit que sa nation avait perdu le Cap et les terres qui en dépendent.

dent, par le sort des armes, et qu'il lui était fort inutile de tenter de le ravoïr. — Voilà le langage d'Européens, d'hommes policés, éclairés ! voilà le droit public à peu près universel de la partie du globe où la perfectibilité de l'espèce humaine, à ce qu'on prétend, a fait les plus grands progrès ! voilà, en un mot, la loi du plus fort dans toute sa pureté ! Mais ce Cafre malheureux, ce stupide Cafre, qui n'a pour guide que la raison naturelle, que nous nommons par faveur le gros bon sens, quelle leçon ne donne-t-il pas à son interlocuteur !

(23) Tous les auteurs parlent d'*usucapion* et de *prescription*. Dans le droit français on ne connaît que ce dernier terme (ARGOU, *Institution du droit français*, tome I, liv. II, chap. 10). Selon le droit romain, *usucapion* était l'acquisition d'un domaine par la continuation de la possession durant le temps déterminé par la loi, et la *prescription* était l'exception par laquelle celui qui avait possédé durant un long laps de temps, se défendait contre le propriétaire (HEINECCIUS, *Elementa juris civilis*, lib. II, tit. VI, § 438). L'empereur Justinien attribua le mot *usucapion* aux choses mobilières et *prescription* aux immeubles (Voy. LEXICON *juris civilis*, par Jean CALVIN, au mot *prescription*.)

(24) VATTEL, *Droit des gens*, liv. II, chap. XI, § 141, dit que Grotius et d'autres auteurs ont prétendu prouver que la *prescription* était de droit naturel : mais GROTIUS dit précisément le contraire ; voici comme il s'explique

« Ce droit (de prescription) n'a été introduit que par la
 « loi civile; le temps en effet n'a par sa nature aucune
 « vertu productrice, et rien ne se fait par le temps, quoi-
 « que tout se fasse dans le temps (liv. II, chap. iv, § 1),
 « et plus bas; nous disons qu'il est vrai que l'on peut
 « avoir droit sur quelque chose qui est à autrui, sans sa
 « volonté » (ibid, § 2). Mais pour établir la sûreté des
 propriétés et la tranquillité des nations, GROTIUS indique
 pour règle l'abandon exprès ou présumé: mais cet aban-
 don, lorsqu'il n'est que présumé, n'est pas une règle fixe,
 il n'est pas un principe. Si d'un côté, on peut dire: je
 possède parce que je possède, ou parce que vous avez
 abandonné la chose que je possède, on dénierait de l'autre
 côté la prétendue intention d'abandonner; et dans ce
 cas, quelle loi invoquera-t-on? Ce sera certainement celle
 du plus fort qui décidera. PUFFENDORF, que VATTÉL cite
 aussi mal-à-propos que GROTIUS, dit ce qui suit: « Par
 « tout ce que nous avons dit, il paraît qu'entre ceux mé-
 « me qui n'ont d'autre loi commune que le droit natu-
 « rel et le droit des gens, on peut alléguer à juste titre
 « une possession acquise de bonne foi, et conservée long-
 « temps sans interruption; cela est d'autant plus raison-
 « nable, que l'on cause de bien plus grands inconvénients
 « en troublant la possession d'un souverain, qu'en trou-
 « blant celle d'un particulier. Il faut avouer pourtant que
 « dans les démêlés des souverains il est assez souvent su-
 « perflu d'avoir recours au droit de prescription, le pos-
 « sesseur pouvant ou devant du moins appuyer son droit

« sur d'autres fondemens plus solides » (*Droit des gens*, liv. IV ; chap. XII, § 11). Ainsi, selon PUFFENDORF, la prescription entre nations n'est fondée que sur une considération d'équité et non sur la loi naturelle. CUIJAS (*ad leg. 1 dig. de usucapione*) dit que la prescription, quoique avantageuse à l'état, est en elle-même contraire au droit des gens et à l'équité naturelle, puisque le propriétaire se trouve par là dépouillé malgré lui de son bien.

Voici deux hypothèses pour et contre la prescription : les habitans d'une île l'abandonnent, parce que le sol y est ingrat et stérile, l'air mal-sain, qu'ils y sont malheureux, et ils vont chercher ailleurs un asile. Il y a tout lieu de croire qu'ils n'ont pas conservé l'esprit de retour. D'un autre côté, une île fertile, située dans un climat heureux, est abandonnée par ses habitans pour quelque circonstance particulière, comme la crainte d'une inondation, ou de l'invasion d'un voisin puissant et féroce ; dans ce cas, ils ne sont pas présumés avoir quitté volontairement, ni par conséquent avoir perdu l'esprit de retour.

(25) Cette matière a donné lieu à une discussion célèbre entre GROTIUS et SELDEN. Le premier, qui écrivait en faveur des Hollandais, a été l'avocat de la liberté : le second l'a été du domaine privé pour soutenir le système et les prétentions de l'Angleterre. La doctrine de GROTIUS est consignée dans son *Traité de la guerre et de la paix*, liv. I, chap. II, § 3, et dans celui qui a pour titre *Mare liberum*. L'auteur anglais lui a opposé son

Mare clausum. Il serait trop long d'entrer dans le détail des moyens qu'ont employés ces deux écrivains célèbres : nous nous bornons au résumé suivant. GROTIUS a appuyé sa doctrine sur des raisons morales et sur des raisons naturelles ou physiques. Les premières sont fondées sur l'inutilité de réduire en domaine privé un élément dont l'usage, savoir la navigation et la pêche, est inépuisable ; les secondes résultent de la nature même de la mer : elle est *res interminata*, par conséquent elle n'est point susceptible de limites ni du domaine privé comme l'est le continent. SELDEN, de son côté, a soutenu que la mer est susceptible de bornes fixes et déterminées ; qu'il ne faut point, pour cet effet, considérer la surface mobile de l'eau, mais le fond même, qui est immobile ; que les différentes espèces de pêches peuvent être diminuées par la concurrence ; et ces principes généraux sont la base de sa défense en faveur du domaine privé que la Grande-Bretagne prétend lui appartenir sur plusieurs portions de la mer.

(26) On a beaucoup varié sur les causes et la nature de cette liberté. Tous les auteurs qui ont traité des droits des nations en parlent ; on peut consulter GROTIUS, PUFFENDORF, BYNKERSHOEK, VATTTEL, etc. J'invite particulièrement le lecteur à consulter PUFFENDORF, *Droit des gens*, liv. IV, chap. v, § 9.

(27) La Grande-Bretagne, par exemple, se prétend souveraine de la Manche, et l'appelle pour cela *mer Britannique* ; elle a la même prétention à l'égard de la mer

d'Irlande : les Vénitiens réclamaient le domaine suprême sur la mer Adriatique, et c'est pour cela que le doge l'épousait tous les ans ; les Portugais ont toujours cherché à s'arroger la propriété des mers qui baignent une partie des côtes occidentales de l'Afrique ; les Hollandais ont prétendu interdire aux Espagnols la navigation de l'Inde par le cap de Bonne-Espérance. Nous indiquons dans le texte les motifs qui rendent insoutenable la prétention anglaise à l'égard de la Manche : si elle était admise, les bâtimens gardes-côtes de l'Angleterre auraient le droit de visiter les navires marchands jusques à la portée du canon de la France et de la Hollande. Quant à la mer d'Irlande, elle présente une autre hypothèse. Cette mer baigne exclusivement les côtes soumises au même souverain, et elle n'offre aucune issue pour la navigation et le commerce des autres nations. Par conséquent s'il plaît à l'Angleterre d'interdire aux étrangers tous les ports britanniques comme ceux de l'Irlande, elle a au moins un prétexte, celui de sa sûreté ou de la contrebande, pour empêcher la navigation dans ce qu'on appelle mer d'Irlande ; et dans le fait tout bâtiment étranger qui y naviguerait, serait justement suspect. Mais le simple passage n'est point le seul avantage qu'offre la mer : elle présente aussi celui de la pêche ; or une nation ne peut l'interdire que jusqu'à la distance à laquelle la mer est censée lui appartenir le long de ses côtes. La prétention de Venise sur la mer Adriatique ne pouvait être admise par la cour de Vienne, dont les domaines bordent le fond du golfe.

Quant à celle des Portugais en Afrique, les puissances européennes ne l'ont jamais reconnue; et celle des Provinces-Unies a été considérée comme une absurdité.

(28) De ce que dans certains passages la mer se resserre, elle ne change pas pour cela de nature; et si par exemple la mer d'Allemagne est libre, de même que l'Océan, il est évident que le point de communication, savoir la Manche, quand même elle ne serait qu'un détroit dont les côtes appartiendraient à la même nation, est libre également: dans le cas contraire, ou pour mieux dire, s'il était possible qu'il existât une propriété exclusive, pourquoi appartiendrait-elle à l'Angleterre plutôt qu'à la France? mais nous disons qu'elle n'appartient ni à l'une ni à l'autre de ces puissances.

D'après ce principe, le Sund ou pour mieux dire l'usage du Sund n'appartient pas exclusivement au Danemarck: ce passage est libre pour toutes les nations, parce qu'il forme une communication nécessaire entre deux mers reconnues libres; sans doute le Danemarck perçoit un droit à Elsenour; mais ce droit n'est point nécessairement une conséquence de la propriété exclusive: il a eu originairement pour objet l'entretien des fanaux et d'autres dépenses nécessaires pour la sûreté de la navigation. On prétend que c'est pour pareille cause que le Danemarck a établi un droit à l'époque où la Hanse teutonique absorbait à peu près tout le commerce de la Baltique. Si l'on admet la propriété du Da-

hemarek sur le Sué, il faut admettre également comme une conséquence le droit de permettre ou d'interdire aux nations de l'ouest l'entrée de la Baltique, et aux nations du nord l'entrée de la mer Germanique. Si par un usage immémorial et non contesté, la cour de Copenhague est considérée comme souveraine du Sund, le même usage en a établi la libre jouissance, le *transitus innoxius*; et de là résulte au moins une servitude, que cette cour ne peut ni détruire, ni restreindre que par la force.

(29) De cette nature était la mer Noire avant les conquêtes que les Russes ont faites de la Crimée, d'Oczakow, etc. Au reste, la défense ne peut avoir lieu que jusqu'à la distance à laquelle s'étend la souveraineté : au-delà la mer est libre, et ne peut être interdite sans faire injure aux autres nations. C'est en vain qu'on alléguerait que la mer enclavée est présumée avoir autrefois fait partie du continent; car, dans ce cas, il faudrait prouver que la mer ne s'est formée que depuis que la terre environnante appartient à la nation qui l'occupe actuellement, ou a appartenu à celles de qui elle tient ses droits de propriété; ce qui conduirait probablement au delà du déluge, c'est-à-dire à l'absurde.

(30) Un état doit être le maître des eaux qui l'avoisinent, par deux raisons également importantes : l'une est d'être à l'abri de toute surprise, de toute violation de territoire; la seconde, de se prémunir contre le commerce interlope; et ce dernier article fait sentir de plus

en plus combien il serait utile qu'il existât une règle précise sur l'étendue du domaine des mers le long des côtes ; car, hors des limites assignées, la poursuite de l'interlope doit cesser, de même qu'en dedans de ces limites, un bâtiment étranger ne saurait être poursuivi par son ennemi : ce dernier cas est celui des pirates barbaresques qui croisent dans la Méditerranée ; ils n'osent faire de prises en dedans de dix lieues sur les côtes de France.

(31) Voyez PUFFENDORFF (liv. IV, chap. XII, § 5, note 2); BODIN (*de Republ.*, lib. III, *cap. ult.*), l'étend jusqu'à soixante milles.

(32) Voyez GROTIUS (liv. II, chap. III, § 8).

(33) Cette querelle a existé entre la France et l'Angleterre avant la guerre d'Amérique, et elle a été au nombre des griefs du cabinet de Versailles. Mais il faut convenir que les armateurs français ont abusé sans ménagement du principe rappelé dans le texte.

(34) Ce cas s'est présenté entre l'Angleterre et les Provinces-Unies. Celles-ci avaient demandé la permission de pêcher dans les parages de l'Écosse. Elles cessèrent de la demander, et ayant continué de pêcher, elles prétendirent n'avoir plus besoin de permission. Le gouvernement anglais soutint de son côté que le défaut de permission annulait la faculté de pêcher. La question demeura indécise, mais la pêche continua.

(35) On peut consulter sur cette matière GROTIUS,

Droit de la guerre et de la paix, liv. II, chap. III, § 16 et suivans. VATTÉL, *Droit des gens*, liv. I, chap. XXII.

Personne n'ignore la fameuse querelle qui a existé entre l'empereur Joseph II et les Provinces-Unies des Pays-Bas, au sujet de l'Escaut, et dont nous avons déjà parlé à la note 17 de ce livre.

(36) Il faut placer dans cette catégorie le *droit d'aubaine* (Voyez la note 41, liv. II, chap. XIII.)

(37) Voyez PUFFENDORFF, *Droit de la nature et des gens*, page 564.

(38) Cependant en France les parlemens en ont donné dans de certains temps; on en voit deux exemples dans deux arrêts du parlement de Paris, des 12 juillet 1345 et 14 février 1392; mais cet usage fut abrogé par l'ordonnance de 1485.

(39) L'histoire de Cromwel nous fournit un exemple remarquable de représailles. Un bâtiment marchand anglais fut enlevé injustement dans le Canal, conduit à St-Malo, et confisqué. Le maître du bâtiment, qui était un quaker, présenta une pétition au protecteur séant en son conseil, pour obtenir justice. Cromwel lui donna ordre de se représenter le lendemain matin; il l'interrogea rigoureusement sur toutes les circonstances du fait, et convaincu qu'il n'avait point fait un commerce illicite, il lui demanda s'il pouvait se rendre à Paris avec une lettre; et sur sa réponse qu'il le pouvait, Cromwel lui dit: « Préparez-vous pour votre voyage, et revenez demain. » Il

lui remit une lettre pour le cardinal Mazarin, et lui prescrivit d'attendre la réponse pendant trois jours. « J'entends, ajouta-t il, que la réponse sera le paiement de la valeur de votre bâtiment et de la cargaison; et vous direz au cardinal que si vous n'êtes pas payé dans trois jours, vous avez l'ordre exprès de vous en retourner chez vous. » Le quaker suivit son instruction; mais le cardinal ne donna pas la réponse demandée; ainsi le quaker retourna à Londres; et sur le compte qu'il rendit à Cromwel, celui-ci, au lieu de négociier, ordonna à deux vaisseaux de guerre de sortir, et de s'emparer de tous les bâtimens français qu'ils rencontreraient. Ils rentrèrent au bout de quelques jours avec deux ou trois prises françaises. Le protecteur en ordonna la vente, et le quaker reçut ce qu'il demanda pour son navire et sa cargaison; alors seulement Cromwel fit informer des faits le ministre de France, résidant à Londres, en le prévenant qu'il y avait une balance qu'il lui ferait remettre, afin qu'il pût la faire passer à ses compatriotes propriétaires des bâtimens pris et vendus. Cet événement n'eut aucune suite: les deux pays continuèrent de vivre en bonne intelligence.

(40) La loi de Moïse est impérative: voici les dispositions du Deutéronome (chap. xix); « *Non misereberis « ejus, sed animam pro animâ, oculum pro oculo, dentem « pro dente, manum pro manu, pedem pro pede exiges.* » L'Exode (chap. xxi) avait ajouté: « *adustionem pro « adustione, vulnus pro vulnere, livorem pro livore;* » l'Évangile, selon St-Mathieu, n'établit pas le talion; il con-

seille, au contraire, de se désfaire soi-même de son œil et de sa main droite, s'ils sont un *sujet de scandale et de chute*. La loi des XII Tables porte : « *Si membrum rû-pit, ni pacit, tultio esto* ». Le Koran (*chap. de la Vache*) a répété Moïse ; mais ses dispositions ne sont que facultatives, et il conseille de pardonner une injure plutôt que de s'en venger.

Les différences qui viennent d'être indiquées sont remarquables, et il est surprenant qu'elles n'aient pas fixé l'attention de Montesquieu : voici tout ce qu'en dit cet auteur célèbre : « Les états despotiques, qui aiment les lois simples, usent beaucoup de la loi du talion : les états modérés la reçoivent quelquefois. » Faut-il d'un guide aussi éclairé, je vais hasarder ma propre opinion. — Moïse avait à gouverner un peuple grossier, indocile, sensuel et corrompu : il lui fallait donc des lois simples, précises et sévères. Lors de la rédaction de la loi des XII Tables, le peuple romain avait des mœurs austères et de la probité : on pouvait donc adoucir la loi en admettant le compromis. La loi de Jésus-Christ ne pouvait parler de talion, parce qu'elle est étrangère à la vie civile, et n'a en contemplation que la vie à venir. Mahomet a mélangé la loi ancienne et la loi nouvelle, parce qu'il était en même temps législateur et chef d'une secte ; il a donc dû établir des lois civiles, et y joindre des préceptes religieux. — Les établissemens de St-Louis parlent aussi du talion ; mais il y a long-temps qu'en France on le regarde comme entièrement aboli.

Parmi les auteurs, les uns ont blâmé la loi du talion, et les autres l'ont approuvée.—Lorsque les peuples n'avaient pas encore d'autres lois que leurs mœurs, la méthode la plus simple pour punir les délits, était la plus naturelle : elle sauvait, l'embaras des codes criminels ; mais cette manière de punir, qui sans doute s'est présentée la première à l'esprit, a dû devenir insuffisante par la multiplication des délits : ainsi il a fallu faire des lois criminelles ; et le nombre de ces lois s'est accru, et est devenu nécessaire à mesure que les mœurs se sont corrompues.

(41) On appelle ainsi le droit en vertu duquel le fisc s'empare soit de la succession d'un étranger, soit de celle qui lui revient dans l'état.

L'origine du droit d'aubaine est aussi incertaine que l'étymologie de son nom ; on l'appelait autrefois *albini-gium*, *albenagium* ou *albanagium*, et les Aubains portaient le nom d'*albini* ou *albani*. Le premier de ces noms paraît être dérivé des Saxons riverains de l'Elbe. *Saxones albini*, que Charlemagne transplanta en très grand nombre dans les provinces françaises, et qu'il y réduisit à l'état de colons main-mortables ; dans ce cas, on aurait appelé *aubains*, *albini*, tous les étrangers qui ont subi depuis la destinée des *Saxones albini*, tout comme on a donné le nom d'esclaves aux serfs proprement dits par allusion aux Esclaves, Esclavons, que Charlemagne réduisit en servitude, et disposa par tous ses états. Le terme d'*albanus* qui est plus commun en France que le précédent,

pourrait venir des Ecosais nommés *alban* dans l'usage du moyen âge, parce que ce peuple s'expatriait alors aussi fréquemment que les Savoyards le font aujourd'hui.

Quoi qu'il en soit de ces étymologies, il est certain que dès le neuvième siècle le mot d'*alban* signifiait un étranger réduit à la qualité de *main-morte*.

Les capitulaires et les autres lois, tant françaises que germaniques des huitième, neuvième et dixième siècles renferment les preuves les plus certaines du mépris et de la haine que les anciennes nations germaniques avaient voués aux étrangers. Elles réduisaient en servitude ceux qui faisaient naufrage sur leurs côtes; elles s'arrogeaient la propriété du corps et des biens de ceux qui séjournaient parmi elles, et en confisquaient la dépouille, s'ils mouraient en passant par leurs terres. On trouve des vestiges de cette jurisprudence barbare dans toutes les provinces d'Allemagne; mais c'est en France qu'elle se répandit plus que partout ailleurs; et l'usage s'en est perpétué après avoir été aboli dans la plupart des autres états.

Sous le régime monarchique le droit d'aubaine y a été successivement aboli par un grand nombre de conventions particulières toutes fondées sur la réciprocité; il allait l'être par une loi générale au moment où la révolution arrêta la marche de l'ancien gouvernement: mais cette œuvre salutaire a été consommée par une loi de l'Assemblée constituante.

(42) « Athènes et Sparte florissantes, dit M. Tourell, « n'avaient autrefois rien tant aimé que de voir et d'entendre dans leurs assemblées divers *ambassadeurs* qui « recherchaient la protection ou l'alliance de l'une ou de l'autre. C'était à leur gré le plus bel hommage qu'on leur pût rendre; et celle qui recevait le plus d'ambassades, croyait l'emporter sur sa rivale. »

(43) On donne plusieurs étymologies au mot *ambassadeur*: voyez ce que dit le Dictionnaire encyclopédique à ce mot ambassadeur: il vient, y est-il dit, d'*ambasciator*, dont la racine est *an* ou *am* et *bas*. « WIQUEFORT est d'un autre sentiment: selon lui le mot *ambassadeur*, *ambasciadore* ou *ambaxador*, tire son origine de l'espagnol « *ambior*, qui signifie envoyer » (liv. I, s. I.)

(44) *Non modo inter sociorum jura sed etiam inter hostium tela incolunt versatur.* CICÉRON, *contra Verrem oratio* VI. DAVID fit la guerre pour venger l'injure faite à ses ambassadeurs. *Alexandre* fit passer au fil de l'épée les habitans de Tyr, pour avoir insulté ses ambassadeurs.

Deux ambassadeurs de François I^{er}, *Rincon* et *Frigose*, l'un allant à Constantinople, et l'autre à Venise, s'étant embarqués sur le Pô, furent assassinés par ordre du gouvernement de Milan. On soupçonna l'empereur Charles V d'avoir ordonné cet attentat: il n'en fit pas rechercher les auteurs; et ne donnant aucune satisfaction convenable, François I^{er} fut en droit de lui déclarer la guerre. Voyez VATTEL, liv. IV, chap. VII, § 84.

On pourrait rapporter d'autres exemples d'attentats semblables ; nous n'en citerons qu'un. Les états de la Belgique avaient envoyé vers le roi d'Espagne les marquis de Berge et de Montigny, frères du comte de Horn, afin d'obtenir que les arrêts sanguinaires de l'inquisition fussent mitigés. Le premier de ces envoyés fut empoisonné, et le second périt par le dernier supplice. Ce double attentat fut une des causes de la guerre.

(45) Ce cas se présenta en France sous le règne de Louis XV. Un ministre étranger (*) voulait partir sans payer ses dettes ; mais on lui refusa des passeports, et on autorisa ses créanciers à faire saisir ses meubles. On croit bien faire en joignant ici le texte même du mémoire qui fut remis alors à toutes les cours, pour justifier celle de Versailles.

« L'immunité des ambassadeurs et autres ministres publics est fondée sur deux principes : 1^o la dignité du caractère représentatif, auquel ils participent plus ou moins ; 2^o sur la convention tacite qui résulte de ce qu'en admettant un ministre étranger, on reconnaît les droits que l'usage, ou, si l'on veut, le droit des gens lui accorde. »

« Le droit de représentation les autorise à jouir dans une mesure déterminée des prérogatives de leurs maîtres. En vertu de la convention tacite, ou, ce qui est la même

* Le baron de Wreck, ministre de Hesse Cassel.

chose, en vertu du droit des gens, ils'ont droit d'exiger qu'on ne fasse rien qui les trouble dans leurs fonctions publiques. »

« L'exécution de la juridiction ordinaire qu'on appelle proprement immunité, découle naturellement de ce double principe. »

« Mais l'immunité n'est point illimitée, elle ne peut s'étendre qu'en proportion des motifs qui lui servent de base. »

« Il résulte de là, 1° qu'un ministre public ne peut en jouir qu'autant que son maître en jouirait lui-même; 2° qu'il ne peut en jouir dans le cas où la convention tacite entre les deux souverains vient à cesser. »

« Pour éclaircir ces maximes par des exemples analogues à l'objet de ces observations, on remarquera :

« 1° Qu'il est constant qu'un ministre perd son immunité et se rend sujet à la juridiction locale, lorsqu'il se livre à des manœuvres qui peuvent être regardées comme crimes d'état, ou qui troublent la sécurité publique. L'exemple du prince de Cellamare constate ces maximes à cet égard. »

« 2° L'immunité ne peut avoir d'autre effet que d'écartier tout ce qui pourrait empêcher le ministre public de vaquer à ses fonctions. »

« De là il résulte que la personne seule du ministre jouit de l'immunité, et que ses biens pouvant être attaqués sans interrompre ses fonctions, tous ceux qu'un ministre possède dans le pays où il est accrédité, sont soumis à la

puissance territoriale; et c'est par une suite de ce principe, qu'une maison ou une rente qu'un ministre étranger posséderait en France, serait sujette aux mêmes lois que les autres héritages. »

« 3° La convention tacite sur laquelle l'immunité se fonde, cesse lorsque le ministre se soumet formellement à l'autorité locale, en contractant pardevant un notaire, c'est-à-dire en invoquant l'autorité civile du pays qu'il habite. »

« Wicquefort, qui de tous les auteurs est le plus zélé pour la défense du droit des ministres publics, et qui s'y livrait avec d'autant plus de chaleur qu'il défendait sa propre cause, convient de ce principe et avoue : « Que les ambassadeurs peuvent être forcés de remplir les contrats qu'ils ont passés pardevant notaire, et qu'on peut saisir leurs meubles pour prix du loyer des maisons, dont les baux auraient été passés de cette manière ». *Tome I, pag. 426.*

« 4° L'immunité étant fondée sur une convention, et toute convention étant réciproque, le ministre public perd son privilège lorsqu'il en abuse contre les intentions constantes des deux souverains. »

« C'est par cette raison qu'un ministre public ne peut pas se prévaloir de son privilège, pour se dispenser de payer les dettes qu'il peut avoir contractées dans le pays où il réside : 1° parce que l'intention de son maître ne peut point être qu'il viole la première loi de la justice naturelle, qui est antérieure aux privilèges

du droit des gens ; 2° parce qu'aucun souverain ne veut ni ne peut vouloir que ces prérogatives tournent au détriment de ses sujets, et que le caractère public devienne pour eux un piège et un sujet de ruine. 3° On pourrait saisir les biens mobiliers du prince même que le ministre représente, s'il en possédait sous notre juridiction : de quel droit les biens du ministre seraient-ils donc exceptés de cette règle ? »

« 5° L'immunité du ministre public consiste essentiellement à le faire considérer comme s'il continuait à résider dans les états de son maître. »

« Rien n'empêche donc d'employer vis-à-vis de lui les moyens de droit, dont on userait s'il se trouvait dans le lieu de son domicile ordinaire. »

« Il en résulte qu'on peut le sommer d'une manière légale de satisfaire à ses engagements et de payer ses dettes; et Bynkershoeck décide formellement n° 186, *que ce n'est pas peu respecter la maison d'un ambassadeur, que d'y envoyer les officiers de justice, pour signifier ce dont il est besoin de donner connaissance à l'ambassadeur.* »

« 6° Le privilège des ambassadeurs ne regarde que les biens qu'ils possèdent comme ambassadeurs, et sans lesquels ils ne pourraient exercer les fonctions de leur emploi. BYNKERSHOECK, pag. 163 et 173, et BARBEYRAC, pag. 173, sont de cet avis; et la cour de Hollande a adopté cette base dans l'ajournement qu'elle fit signifier en 1721 à l'envoyé de Holstein : *après avoir accordé saisie de tous ses biens et effets, autres que les meubles*

et équipages, et autres choses appartenantes à son caractère de ministre. Ce sont les termes de l'arrêt de la cour de Hollande, du 21 février 1721. »

« Ces considérations justifient suffisamment la règle qui est reçue dans toutes les cours, qu'un ministre public ne doit point partir d'un pays sans avoir satisfait à ses créanciers. »

« Lorsqu'un ministre manque à ses devoirs, quelle est la conduite à tenir ? c'est la seule question essentielle que la matière puisse faire naître. Elle doit se décider par un usage conforme aux différentes maximes qu'on a établies ci-dessus. »

« On ne parlera point de l'Angleterre, où l'esprit de la législation borné à la lettre de la loi, n'admet point de convention tacite, ni de présomption, et où le danger d'une loi positive dans une matière aussi délicate, a jusqu'ici empêché de fixer légalement les prérogatives des ministres publics. »

« Dans toutes les autres cours, la jurisprudence paraît à peu près égale ; les procédés seuls peuvent différer. »

A Vienne, le maréchal de l'empire s'arroge, sur tout ce qui ne tient pas à la personne de l'ambassadeur et à ses fonctions, une juridiction proprement dite dans une étendue qu'on a quelquefois envisagée difficile à concilier avec les maximes généralement reçues.

« — Cette autorité veille d'une manière particulière sur le paiement des dettes contractées par les ambassadeurs, surtout au moment de leur départ. »

« On en a vu, en 1764, l'exemple dans la personne de M. le comte..., ambassadeur de Russie, dont les effets furent arrêtés jusqu'à ce que le prince de Lichtenstein se fût rendu sa caution. »

« En Russie, un ministre public est assujéti à annoncer son départ par trois publications. Nous avons vu arrêter, il y a peu d'années, les enfans, les papiers et les effets de feu M. de Beausset, jusqu'à ce que le Roi eût fait son affaire des dettes que ce ministre avait contractées »

« A la Haye, le conseil de Hollande s'arroe une juridiction proprement dite, dans tous les cas où les intérêts des sujets se trouvent compromis. On a vu plus haut les preuves de cette assertion. »

« En 1668, un exploit fut signifié à un ambassadeur (BYNKERSHOECK, pag. 188) d'Espagne en personne, qui en porta des plaintes ; les états-généraux jugèrent qu'elles étaient fondées, en ce qu'il n'aurait fallu remettre l'exploit qu'aux gens de l'ambassadeur. »

« A Berlin, le baron de Posse, ministre de Suède, fut arrêté et gardé en 1723, parce qu'il refusait de payer un sellier, malgré les avertissemens réitérés du magistrat. »

« A Turin, le carrosse d'un ambassadeur d'Espagne fut arrêté sous le règne d'Emmanuel : la cour de Turin se disculpa à la vérité de cette violence ; mais personne ne réclama contre les procédures qui avaient été faites pour condamner l'ambassadeur à payer ses dettes. »

« Ces exemples paraissent suffire pour établir qu'un ministre étranger peut être contraint à payer ses dettes. Ils

constatent même l'extension qu'on a quelquefois donnée au droit de coaction. »

« On a soutenu qu'il suffisait d'avertir le ministre de payer ses dettes pour justifier, en cas de refus, les voies judiciaires, et même la saisie des effets. »

« GROTIUS, liv. II, chap. xviii, § 9, dit que *si un ambassadeur a contracté des dettes, et qu'il n'ait point d'immeubles dans le pays, il faut lui dire honnêtement de payer : s'il le refusait, on s'adresserait à son maître ; après quoi on en viendrait aux voies que l'on prend contre les débiteurs qui sont d'une autre juridiction.* »

« Or, ces voies sont les procédures légales qui tombent sur les biens de l'ambassadeur, autres que ceux qui sont immédiatement nécessaires à l'exercice de ses fonctions, ainsi qu'on l'a déjà fait observer. »

« L'opinion la plus modérée est qu'il convient dans tous les cas de s'abstenir, autant qu'il est possible, de donner atteinte à la décence qui doit environner le caractère public ; mais le souverain est autorisé à employer l'espèce de coaction qui n'emporte aucun trouble dans ses fonctions : elle consiste à interdire la sortie du pays sans avoir satisfait à ses engagements. »

« C'est dans ce sens que Bynkershoek conseille d'employer contre les ambassadeurs des actions qui emportent plus une défense qu'un ordre de faire telle ou telle chose. Ce n'est alors qu'une simple défense, et personne n'oserait soutenir qu'il soit illicite de se défendre contre un ambassadeur, qui ne doit pas troubler les habitans en usant de

violence, et en emportant ce qui appartient à autrui. »

« Cette maxime est encore plus de saison lorsque des circonstances particulières et aggravantes chargent le ministre du reproche de mauvaise foi et de manœuvres repréhensibles : lorsqu'il viole lui-même ainsi la sainteté de son caractère et la sécurité publique, il ne peut point exiger que d'autres les respectent. — »

On omet le surplus du mémoire parce qu'il contient des faits et des circonstances particulières qui aggravent le délit du ministre inculpé, mais qui sont superflus pour établir les principes généraux.

FIN DES NOTES DU LIVRE SECOND

ET DU PREMIER VOLUME.

TABLE DES MATIÈRES

CONTENUES

DANS LE PREMIER VOLUME.

	Pages.
PRÉFACE.....	i

LIVRE PREMIER.

DE L'ORIGINE DES SOCIÉTÉS POLITIQUES ET DES PRINCIPES QUI SER- VENT DE BASE A LEUR ORGANISATION.....	17
---	----

CHAP. I ^{er} .—De l'origine des sociétés et des gouvernemens. Ib.	
— II.—De la propriété.....	26
— III.—De la forme des gouvernemens.....	29
— IV.—De la souveraineté.....	44
— V.—De la liberté.....	49
— VI.—De l'égalité.....	53
— VII.—Des états héréditaires et électifs.....	56
— VIII.—De l'inviolabilité.....	68
— IX.—De l'esclavage.....	73
— X.—Des pouvoirs.....	80
— XI.—Du pouvoir législatif.....	81
— XII.—Du pouvoir exécutif.....	83
— XIII.—Du pouvoir judiciaire.....	88
— XIV.—Des lois en général.....	93
— XV.—Des lois publiques.....	103
— XVI.—Des lois privées ou civiles.....	104
— XVII.—Des lois criminelles.....	106
— XVIII.—De la police.....	113
— XIX.—De la force publique.....	115

CHAP. XX.—De la population.....	117
— XXI.—Des contributions ou de l'impôt.....	120
— XXII.—De l'agriculture, de l'industrie et du commerce.....	126
— XXIII.—De la vertu et de l'honneur.....	134
— XXIV.—De l'éducation et de l'instruction.....	137
— XXV.—Des mœurs et de la morale.....	140
— XXVI.—Du patriotisme.....	144
— XXVII.—De la religion et du culte.....	147
— XXVIII.—Des troubles intérieurs.....	156
Notes du livre premier.....	169

LIVRE DEUXIÈME.

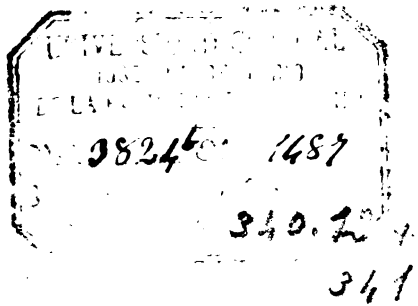
DES RAPPORTS DE NATION A NATION.

257

CHAP. I ^{er} .—De l'indépendance des nations.....	1b.
— II.—Des limites.....	260
— III.—Des communications de nation à nation.....	262
— IV.—Des relations commerciales.....	264
— V.—Des alliances.....	268
— VI.—Des obligations qui résultent des alliances..	280
— VII.—Des garanties.....	285
— VIII.—Des moyens d'acquérir cette nation.....	290
— IX.—De la prescription.....	294
— X.—De la mer.....	295
— XI.—Des fleuves, des rivières et des lacs	306
— XII.—De la rétorsion, des représailles, de l'embargo du talion.....	311
— XIII.—Des étrangers.....	320
— XIV.—Des agens politiques.....	325
— XV.—Des titres, du rang et de la dignité des souverains.....	331
— XVI.—Des souverains qui se trouvent en pays étrangers.....	338
Notes du livre second.....	343

FIN DE LA TABLE.

INSTITUTIONS
DU
DROIT DE LA NATURE
ET DES GENS



DE L'IMPRIMERIE DE CRAPELET

RUE DE VAUGIRARD, 9

1000 4200

INSTITUTIONS
DU
DROIT DE LA NATURE
ET DES GENS

PAR
GERARD DE RAYNEVAL

—†—

NOUVELLE ÉDITION
publiée en 1832

—
TOME SECOND



PARIS
AUGUSTE DURAND, LIBRAIRE
5, RUE DES GRÈS
—
1854

INSTITUTIONS

DE

DROIT DE LA NATURE

ET DES GENS.

LIVRE TROISIÈME.

DE L'ÉTAT DE GUERRE, ET DE LA PAIX,

CHAPITRE PREMIER.

De l'origine et des causes de la guerre.

§ 1^{er}.

Les nations étant indépendantes les unes des autres, elles ne reconnaissent aucune autorité commune au dessus d'elles; et leur unique règle est la raison naturelle appuyée sur le droit de propre conservation *. Il résulte de

* Voyez Hv. I, chap. 1. § 8 et suiv.

là qu'elles n'ont, en dernier ressort, que la force pour décider leurs différens. Ce remède extrême est ce qu'on nomme la guerre. « La guerre, dit Cicéron, est un débat qui se « vide par la force. » Elle tient lieu, entre les nations, du pouvoir judiciaire (1).

§ 2.

Le droit de propre conservation comprend l'indépendance des nations, leur sûreté, leur tranquillité tant intérieure qu'extérieure, leurs droits, leur honneur. Tout attentat contre ces différens points est une injustice et s'appelle injure; toute injure donne droit à une réparation, et le refus est un motif légitime de guerre. A ces causes, résultantes du droit des gens positif, il faut ajouter celles qui dérivent du droit conventionnel et du droit coutumier (2).

§ 3.

Mais souvent un prétendu intérêt national, la jalousie, une ambition démesurée, la fureur des combats, des vues d'agrandissement, la simple convenance, une minutieuse susceptibilité, des conseils intéressés et perfides, excitent les conducteurs des nations

à prendre les prétextes les plus légers et les plus frivoles, à exagérer des torts réels, à imputer des torts imaginaires ou même sourdement provoqués; à supposer leur dignité personnelle blessée, l'état en danger, pour ne suivre que l'impulsion aveugle de leur avarice (3), de leurs caprices ou de je ne sais quelle idée de dignité, de grandeur, de puissance, de renom, que je ne puis définir; pour abuser de leur prépotence, provoquer la guerre et ruiner leur propre pays pour prix et souvent par l'effet des plus éclatans succès. Il est évident qu'une guerre entreprise par de pareils motifs est injuste; qu'elle est barbare; que son auteur viole le principe primordial du droit des gens, trahit la nation dont la conduite et le bonheur lui sont confiés, et qu'il doit être regardé comme le fléau de l'humanité.

§. 4

Malheureusement les effets d'une guerre semblable n'en sont pas moins les mêmes que ceux de la guerre la plus juste: c'est là la conséquence nécessaire de l'indépendance des nations: étant seules juges dans leur propre cause, leur force soutenue par des succès

I.

leur tient lieu de droit, et assure leur impunité ; et cela suffit à la conscience de leurs conducteurs. D'ailleurs ceux-ci ne manquent jamais d'alléguer des raisons bonnes ou mauvaises pour se justifier ; en sorte qu'à en croire l'auteur de la guerre la plus injuste , la plus odieuse , il a eu les motifs les plus légitimes , les plus urgens de l'entreprendre. Pour s'en convaincre , on n'a qu'à consulter les déclarations , les manifestes , et les autres écrits que les souverains publient pour justifier leur conduite.

C'est du moins un hommage apparent qu'ils rendent aux principes ; et quelque mensonger qu'il soit, il sert du moins à les juger, c'est-à-dire à les condamner. Si la flatterie ou la crainte font taire leur siècle, l'inexorable postérité les attend pour en faire justice.

§ 5.

La politique moderne donne lieu à une question importante : on demande si le maintien du système d'équilibre peut être un sujet légitime de guerre. Quoique cette question appartienne plus à la politique qu'au droit des gens , nous croyons d'autant moins nous écarter de notre plan en la discutant , que la po-

litique, même dans ses plus grands écarts, s'efforce de les pallier en invoquant les principes.

L'objet immédiat ou au moins ostensible du système d'équilibre est la paix, la tranquillité et la sûreté des états. Mais la difficulté d'en trouver la juste mesure a fait qu'il a été, dès son origine, une source abondante de négociations, de discussions. Tâchons de démêler une matière aussi compliquée et aussi délicate, et de la ramener, s'il est possible, à des élémens simples : nous ferons abstraction de l'abus que la rivalité et la jalousie peuvent faire et ont fait du mot équilibre.

Nous commençons par établir une vérité que l'expérience n'a que trop confirmée, savoir, que la puissance alimente et accroît l'ambition, et que l'ambition alimente l'esprit de conquête : de là résultent naturellement la défiance, la jalousie, la crainte, l'inquiétude : les états inférieurs voient toujours leur indépendance menacée, et les états rivaux sentent que de nouvelles conquêtes ébranleraient les anciens rapports, et donneraient une supériorité relative au conquérant. En réduisant la chose à son principe élémentaire, c'est le sentiment de propre conservation qui anime tous les

états contre un voisin puissant et ambitieux ; et ce sentiment très légitime les autorise à prendre toutes les mesures que cette même conservation peut exiger.

Mais les effets de ce sentiment ont leurs bornes. La défiance autorise bien toutes les précautions de prévoyance que la sûreté commande ; mais elle ne saurait autoriser des démonstrations hostiles qu'autant qu'elles seraient justifiées, non par de simples présomptions, mais par des faits. Dans le premier cas, l'état qui a un voisin plus puissant que lui, peut et doit même mettre, sans affectation, ses propres forces sur un pied respectable, et les augmenter par des alliances conservatrices. Dans le second cas, c'est-à-dire si des faits indiquent un danger réel, imminent, alors la propre défense doit diriger sa conduite : mais, dans cette position, l'état menacé n'agira pas directement pour le maintien de l'équilibre : son objet immédiat sera son indépendance, sa conservation.

Quant à ses alliés, sans doute ils prendront part à la querelle par un effet de l'alliance ; et cette alliance a eu pour motif immédiat l'équilibre, quoique son motif primordial ait été la propre conservation ; c'est là le but direct

et essentiel du système d'équilibre *, et c'est là aussi la véritable cause de l'intervention des alliés : ils tâchent d'arrêter les progrès de l'incendie avant que la flamme atteigne leurs propres foyers.

La conclusion qu'il faut tirer de là est que si une alliance fondée sur le motif que je viens d'indiquer, est légitime, l'intervention l'est également : or, il est démontré, d'après les principes les plus positifs du droit des gens primitif, que des alliances de cette nature sont légitimes ; par conséquent l'intervention qui en est la conséquence, ne l'est pas moins.

Mais enfin si un traité de paix a consolidé la prépondérance d'une nation acquise *per fas aut nefas*, et l'a établie la première de toutes par sa puissance ; si, en un mot, le traité de paix a rompu tout équilibre, à quoi le droit des gens autorise-t-il les nations inférieures ?

Dans une conjoncture aussi délicate, il faut distinguer le droit des gens et la politique. Le droit des gens n'assigne des limites ni à l'étendue des domaines, ni à la puissance des

* Voyez App., § 19.

nations ; il leur impose seulement l'obligation d'être justes , et de respecter l'indépendance et tous les autres droits des autres nations , comme elle veut qu'on respecte les siens : et si la nation prépondérante remplit ce double devoir , on n'a rien de plus à exiger d'elle ; par conséquent sa puissance ne saurait être par elle-même un sujet légitime de guerre.

Mais ce qu'on appelle la prudence politique, et qui l'emporte presque toujours sur le droit des gens , va plus loin ; elle fait d'autres calculs. A ses yeux la puissance est inséparable de l'injustice , de la prépotence , de l'ambition , de la soif des conquêtes et de la domination. Ainsi, elle voit sans cesse un ennemi dans une puissance prépondérante ; toutes les démarches de celles-ci sont suspectes : on lui suppose des vûes cachées ; par conséquent elle doit se considérer comme dans un état perpétuel d'hostilité. C'est à sa sagesse à déterminer la conduite que cette position inévitable peut exiger de sa part, non pour détruire (chose impossible) le sentiment de jalousie , de crainte et d'inquiétude, mais du moins pour le diminuer, et pour inspirer une sécurité quelconque à ses voisins. Tout ce que le droit des gens peut lui prescrire à cet

égard, c'est la justice, la modération, le respect pour l'indépendance absolue des autres nations, et les égards inséparables de cette indépendance et du bon voisinage (4).

§ 6.

On demande à qui appartient le droit de faire la guerre. — Ce droit est inhérent à l'indépendance, ainsi que nous l'avons établi au commencement de ce chapitre; par conséquent toute nation a le droit ou de demander, les armes à la main, raison d'une injure pour laquelle on lui aura refusé une juste satisfaction, ou de repousser la force par la force. Je n'examine pas à qui, chez une nation, le droit de la décréter, de la déclarer et de la poursuivre peut appartenir: cette question est exclusivement du ressort du droit public particulier de chaque état.

CHAPITRE II.

Des différens caractères de la guerre.

§ 1^{er}.

On distingue communément trois espèces de guerres; l'*offensive*, la *défensive* et l'*auxiliaire*.

La guerre *offensive* consiste, non dans la première attaque hostile, mais dans l'injure qui l'a provoquée. Ainsi la nation qui l'a éprouvée, et qui, n'ayant pu obtenir satisfaction, prend les armes, fait une guerre purement défensive. Ainsi l'*offensive* est l'ouvrage du souverain qui blesse les droits d'un autre souverain, ou qui l'attaque sans motif, ou enfin qui, ayant de justes motifs de plainte, prend les armes avant d'avoir demandé satisfaction, ou sans accorder le temps de la donner.

§ 2.

La guerre *défensive* est donc celle que sou-

tient un état injustement attaqué, soit par les armes, soit dans ses droits.

§ 3.

La guerre *auxiliaire* est celle que font les alliés. Il en sera question au chapitre X.

CHAPITRE III.

Des déclarations de guerre.

§ 1^{er}.

Lorsque tout espoir de conciliation est perdu, il faut, pour établir légalement l'état de guerre, la faire précéder d'une déclaration ou d'un manifeste : ce préalable est nécessaire pour faire connaître la cause et la justice des hostilités (5). D'un autre côté, sans une déclaration, aucune précaution ne peut être prise par les nations neutres, et rien ne peut être exigé d'elles ; de plus, la déclaration de guerre est nécessaire pour fixer d'une manière précise l'époque des hostilités, et pour

déterminer, par là, celle des réclamations lors des négociations de paix. Enfin, la déclaration peut être utile en ce qu'il est possible qu'elle en impose à une nation injuste, et qu'elle l'engage à donner la satisfaction exigée. On peut dire, en général, qu'une guerre sans déclaration préalable est un guet-apens, une violation de la foi publique, et un véritable brigandage: c'est la guerre des pirates et des flibustiers (6).

Pour exprimer d'une manière précise la doctrine que nous venons d'exposer, nous disons 1° que tout acte hostile antérieur à une déclaration, à une annonce préalable, est illicite, et condamné par le droit des gens; 2° que tout acte hostile établit par le fait l'état de guerre, et constitue agresseur celui qui se l'est permis avant la déclaration.

§ 2.

Quant à la forme des déclarations de guerre, elle a varié (7); l'essentiel est qu'elles soient connues, ou censées connues par l'ennemi avant les hostilités (8). Elle doit être notifiée aux puissances neutres.

§ 3.

La puissance attaquée n'a pas besoin de

faire de déclaration à l'ennemi; car, à son égard, la guerre existe de fait par le premier acte hostile exercé contre elle; ainsi on ne saurait lui reprocher les représailles dont elle use. Cependant le gouvernement devra notifier l'état de guerre, non seulement à sa nation, mais aussi aux nations neutres; car sans cette précaution, les nationaux pourraient exposer imprudemment leur personne et leur fortune, et les neutres seraient autorisés à continuer leur navigation et leur commerce comme en temps de paix, et à regarder comme une injure les gênes auxquelles on prétendrait les soumettre: d'ailleurs, il importe à la partie attaquée de démontrer à toutes les nations l'injustice de l'agression, afin d'ôter par là à son ennemi tout prétexte pour obtenir les secours qu'il pourrait solliciter et obtenir de ses alliés. Le silence établirait une présomption défavorable, il seconderait la mauvaise foi et la calomnie.

On ordonne aussi quelquefois le pillage d'une ville non assiégée et même d'un village: pareille mesure a lieu lorsque les habitans, au lieu de se tenir tranquilles, ont cherché à nuire à l'ennemi, soit en le trahissant, soit en prenant les armes sans aucune autorisation, soit enfin en maltraitant des soldats ou des malades. En pareil cas, ils ne peuvent s'en prendre qu'à eux-mêmes du *châtiment* qu'ils éprouvent. A l'égard du pillage, qui est le fruit de la licence, il ne saurait être compté parmi les choses licites; et un général qui veut maintenir l'ordre et la discipline dans son armée, le punit toujours avec sévérité. « Mais, dit Montluc, il est mal aisé d'y pour-
« voir: car l'avarice du soldat est telle, qu'il
« crève souvent sous le faix ne voulant pren-
« dre aucune raison en paiement* . »

§ 4.

Quant à l'*incendie* d'une ville ou d'un village, il dépend des circonstances de la guerre. Un général répond de la sûreté et de la conservation de son armée; il lui importe, de

* Voyez *Mémoires de Montluc*, liv. I, p. 53.

plus, de faire tout ce qui est en son pouvoir, soit pour sa garantie, soit pour nuire à l'armée ennemie. Si donc l'incendie est nécessaire pour ce double but, il est licite, et il n'y a aucun reproche fondé à faire au général qui l'ordonne : c'est ainsi qu'on détruit souvent les faubourgs d'une ville assiégée, ainsi que tout ce qui l'environne et gêne les opérations des assiégés comme des assiégeans. Mais s'il était possible que les commandans se livrassent à une pareille mesure par un simple caprice, ils seraient, à juste titre, considérés comme des hommes féroces, dignes des plus sévères châtimens. L'histoire a signalé à la postérité l'incendie du Palatinat: il est une tache ineffaçable pour ses auteurs. Frédéric-le-Grand ne s'est pas entièrement lavé de l'incendie des faubourgs de Dresde, durant la guerre de 1756.

§ 5.

Que dirai-je enfin *du poison et de l'assassinat*? Peut-on parler de pareils moyens quand il s'agit d'un métier qui demande autant de grandeur d'ame, de magnanimité, de courage? Peut-on supposer qu'un militaire, dont l'honneur est la devise, veuille le perdre par la plus vile, la plus atroce des lâchetés? Non,

et le seul soupçon est une injure. On a beau dire que la mort d'un seul homme, d'un souverain, d'un général, peut terminer la guerre et conserver la vie à des milliers de soldats. — Je fais observer d'abord que cette conséquence est bien incertaine, car les souverains et les généraux sont remplacés ; et il est plus naturel de supposer que la guerre sera continuée, que de supposer le contraire. Mais raisonnons d'après la nature même des choses.

Vous vous croyez autorisé à empoisonner ou assassiner votre ennemi ; fort bien : vous lui accordez donc le même droit, car tout est égal entre vous. Ainsi il peut de son côté vous faire empoisonner ou assassiner : quelle sera la conséquence pratique de cette faculté réciproque ? une inquiétude mortelle et indestructible de part et d'autre ; vous craindrez jusqu'à votre ombre ; et le général , à la merci de cent mille hommes qui certes ne sont pas tous irréprochables, comment pourra-t-il remplir son devoir ? Placé sur le champ de l'honneur et de la gloire, il devra craindre à chaque pas de rencontrer un traître : il s'est dévoué à la mort les armes à la main ; mais il ne s'est point dévoué aux embûches

et au fer d'un lâche assassin. Convenons donc que l'assassinat et le poison sont des moyens atroces que la conservation de nous-mêmes ne nécessite point ; qu'il doit augmenter les horreurs de la guerre au lieu de la terminer. J'ajoute que si ce moyen est licite pour terminer une guerre, il l'est aussi pour la prévenir ; ainsi le poison et le fer des assassins deviendront le *ratio ultima regum*, ou plutôt un moyen innocent et ordinaire de la politique.

C'est d'après ce que je viens de dire que j'apprécie l'entreprise tant vantée, tant préconisée de *Mutius-Scævola* : on peut trouver son dévouement louable, mais son objet était un crime. Quant à l'emploi du poison, *Alexandre-le-Grand* l'a jugé en disant à l'égard de *Darius* « qu'il était résolu de le poursuivre « à outrance, non plus comme un ennemi de « bonne guerre, mais comme un empoisonneur et un assassin ». *Alexandre* jugea avec la même rigueur *Bessus*, assassin de *Darius*. On connaît la mémorable réponse qu'on prétend avoir été faite par les consuls romains, au médecin de *Pyrrhus*, qui leur avait offert d'empoisonner son maître.

Quant à l'empoisonnement des fontaines, des puits, je pense que l'idée n'en saurait ve-

nir à un général ; car une pareille extrémité serait un forfait inutile. En effet, il ne détruirait pas par là l'armée qu'il aurait à combattre : son action n'aurait d'autre effet que de faire périr des femmes, des enfans, en un mot des gens sans armes et sans défense.

Détruisez les puits si, par là, vous empêchez votre ennemi de vous poursuivre ; mais ne les empoisonnez point !

Un général ne peut point non plus empoisonner les farines qu'il laisse dans une place qu'il est forcé de rendre ou d'évacuer ; car une pareille mesure serait inutile, elle provoquerait des représailles, et insensiblement on userait à la guerre plus d'arsenic que de poudre. Je fais la même remarque au sujet des armes empoisonnées. Et quel métier serait-ce que celui de la guerre, s'il ne fallait, pour y acquérir de la gloire, qu'être un habile empoisonneur, ou un adroit assassin ! Quel trophée pour un héros !

§ 6.

Il me reste à parler de *l'espionnage*, des *ruses*, des *stratagèmes*, des *surprises*.

L'espionnage est toléré, souvent même il est nécessaire, parce qu'il importe au chef d'une

armée de connaître la position et les forces de son ennemi. Il est vrai cependant qu'on punit un espion qu'on surprend ; toutefois, c'est plutôt pour effrayer ses semblables que pour punir un crime. Mais si à l'adresse l'espion ajoute la perfidie, il commet une action punissable en elle-même. Au reste, on comprendra facilement que je ne parle pas des espions qui servent l'ennemi en trahissant leur propre pays.

§ 7.

Les *ruses*, les *stratagèmes*, les *surprises*, sont inhérentes au métier de la guerre : comment, sans cela, une armée inférieure ou mal postée pourrait-elle se tirer d'affaire ? Quels succès aurait eus Turenne sans cette ressource ? Il est certainement plus avantageux à l'humanité qu'un général ait des succès par la ruse, qu'en tuant beaucoup de monde en agissant à force ouverte. Une marche dérobée à l'ennemi, une position prise en lui donnant le change, et qui le force à la retraite, une troupe enlevée par surprise, acquièrent souvent plus de gloire au général, et sont aussi utiles que le serait une victoire achetée par le carnage. Les Romains, dit-on, avaient long-

temps méprisé de pareilles ressources; mais ils apprirent à leurs dépens, aux Fourches Caudines, quels en étaient l'importance et l'effet; et Fabius Maximus sut en faire son profit contre Annibal (9).

CHAPITRE V.

Des prisonniers.

§ 1^{er}.

Le droit de faire des prisonniers est une conséquence du droit de faire la guerre. La manière dont ils doivent être traités doit être puisée dans le motif qui autorise à en faire. Le motif étant de diminuer les forces de l'ennemi, il est évident qu'on ne peut faire autre chose à leur égard que de prendre les mesures nécessaires pour les empêcher de nuire, ou de rejoindre l'ennemi, et qu'on doit se conduire envers eux avec humanité.

§ 2.

Les prisonniers ne peuvent point recouvrer

leur liberté de leur autorité privée; en effet il existe à cet égard entre eux et le vainqueur une condition expresse ou tacite : c'est au prix de la liberté que le prisonnier conserve la vie. Cette convention est certainement à l'avantage de celui-ci, et s'il avait le droit de la violer, on en reviendrait bientôt aux barbares usages des anciens (10).

§ 3.

Il résulte de ce qui vient d'être dit que le prisonnier qui s'évade, se met dans le cas, s'il est repris, d'être puni comme transfuge et comme parjure. On pourrait à la rigueur, lui appliquer la peine à laquelle l'engagement qu'il a violé l'avait soustrait.

Toutefois il est des cas où l'évasion ne saurait être condamnée ni punie. C'est lorsque, sans nécessité, un prisonnier est tenu étroitement renfermé, ou qu'il est maltraité sans raison; car en agissant ainsi on viole le pacte fait avec lui, ce pacte présupposant, comme nous l'avons déjà dit, qu'il sera traité avec humanité, et qu'on ne prendra à son égard que les mesures nécessaires pour s'assurer de sa personne.

§ 4.

Les prisonniers recouvrent leur liberté avec ou sans rançon : ce dernier cas existe lorsqu'ils sont échangés ou renvoyés sur parole, à la condition, soit de se représenter s'ils en sont requis, soit de ne point servir durant tout le temps déterminé par la capitulation. Ce temps ne saurait être prolongé au delà de la paix. Rentré dans sa patrie, il ne peut rompre son engagement ; et son souverain ne saurait l'exiger de lui, à moins d'une invasion et d'un danger imminent pour son pays ou pour lui-même ; car dans ce cas son premier serment, celui de fidélité à son souverain, doit l'emporter sur le second, qui n'est qu'accidentel ; et cette loyauté a naturellement dû être présumée par le gouvernement qui a donné la liberté au prisonnier *.

Un prisonnier relâché sous la condition de se représenter, et rentré dans sa patrie, est censé étranger ; s'il commet quelque délit, il peut être puni comme un autre étranger. Mais s'il en commet un en pays ennemi, pendant

* Voy. PUFFENDORF, *Droit des Gens*, liv. VIII, chap. XI, § 2.

qu'il est prisonnier, quelle jurisprudence suivra-t-on à son égard? cette question s'est présentée en Angleterre à l'occasion d'un vol fait par un prisonnier français. — Nous croyons ne pouvoir mieux faire que de rapporter les paroles de M. Burn, qui expose le cas dans son intéressant ouvrage ayant pour titre: *The justice of the peace and parish officer*, 19^e édit. Lond. 1800. vol. 11. « Un prisonnier de guerre, dit-il, quoiqu'il ne soit pas proprement soumis à la loi municipale de ce royaume, est cependant soumis aux cours ordinaires de justice, comme toutes les autres personnes dans le même cas, s'il commet une offense contre la loi des nations, ou contre la raison naturelle et les lois fondamentales de l'ordre social: tel est le cas de Pierre Molière, prisonnier français, qui fut accusé en 1758, devant sir *Michel Forster*, d'avoir volé, dans la boutique d'un joaillier, une bague de diamant estimée vingt livres sterling. Sir *Michel* dit qu'il regardait comme une chose très impropre de procéder capitalemement, d'après un statut local, contre un prisonnier de guerre; en conséquence, il conseilla au jury de l'acquitter, à raison de la circonstance, d'avoir volé dans la bouti-

« que en tant que le fait a rapport au statut, et
 « de le déclarer coupable d'un simple larcin
 « de la valeur indiquée dans l'acte d'accusation.
 « En conséquence le prisonnier fut brûlé à la
 « main, et renvoyé à la prison destinée pour
 « les prisonniers français. »

§ 5.

La rançon est ordinairement promise par le gouvernement, en vertu d'un cartel. De pareils engagements doivent être exécutés scrupuleusement; mais pour que la rançon soit due, il faut que le prisonnier ait été mis effectivement en liberté, ou au moins en mesure d'en jouir: s'il meurt auparavant, il n'est rien dû. La rançon promise est due, quoique le prisonnier meure dans l'intervalle; s'il est repris par les siens avant la mise en liberté, il n'est rien dû; mais si ayant été mis en liberté, et n'ayant pas payé, il est repris, la première rançon n'en devra pas moins être payée.

§ 6.

On demande s'il peut exister des cas où il est permis de faire périr des prisonniers. On peut établir comme règle générale que

le salut du prisonnier est la condition tacite et nécessairement supposée de sa reddition : d'ailleurs le droit de faire périr un homme de guerre cesse aussitôt qu'il est désarmé (11).

S'il pouvait exister une circonstance où la doctrine contraire fût admise, la guerre se ferait sans quartier (12) ; et combien ne se verserait-il pas de sang inutilement ! la guerre est déjà par elle-même un fléau si désastreux, qu'on ne saurait trop l'adoucir dans la pratique. Toutefois les événemens de la guerre, ses chances variables, la position d'une armée, ses besoins, ses dangers, etc., peuvent jeter dans de grands embarras un général, si, n'écoutant que son humanité, il veut conserver des prisonniers désarmés. S'il lui est possible de les mettre en lieu de sûreté, rien ne saurait l'en dispenser ; s'il ne le peut point, pourquoi ne les point renvoyer sur parole ? mais doit-il en courir les risques vis-à-vis d'un ennemi sur la bonne foi duquel il est autorisé à ne pas compter ? et s'il ne peut point, sans commettre une grande imprudence, sans s'exposer lui-même, risquer ce parti, que peut-il faire sans encourir de blâme ? Si sa propre conservation est évidemment compromise, il doit la préférer : si donc elle exige

impérieusement de se défaire des prisonniers qui sont cause du danger où il se trouve, les lois terribles de la guerre l'autorisent à prendre ce parti extrême: on sait depuis longtemps que ces lois sont contraires à celles de l'humanité; mais enfin elles sont inséparables du principe qui constitue l'indépendance des nations, et de l'impossibilité où elles sont de poursuivre leurs droits autrement que par la force des armes.

§ 7.

On ne peut point non plus réduire un prisonnier en esclavage, parce qu'une pareille mesure s'écarterait du principe qui autorise à faire des prisonniers (13). On ne peut point davantage les forcer à servir contre leur patrie.

§ 8.

Les nations européennes ont adopté un expédient qui les dispense de tout acte de rigueur envers les prisonniers, lorsqu'elles en sont embarrassées: elles les renvoient chez eux sur parole, comme je l'ai déjà fait observer. Rien ne peut dispenser ceux-ci de remplir la condition qui leur a été imposée de ne pas ser-

vir: et si, l'ayant enfreinte, ils sont repris, leur punition est légitime, parce qu'ils sont parjures.

§ 9.

Il arrive souvent qu'une troupe se rend à discrétion, c'est-à-dire sans condition, et qu'elle se remet à la générosité du vainqueur. Quelle doit être la conduite de ce dernier? Nous pensons que des gens de guerre qui se sont rendus à discrétion doivent être traités conformément aux principes du droit des gens. Or, selon ces principes, le prisonnier doit conserver la vie, et ne perdre la liberté qu'autant que cela est nécessaire pour l'empêcher de nuire; si on en usait autrement, le soldat ne se rendrait point; car s'il doit être mis à mort, quel risque de plus court-il en continuant de combattre?

Toutefois ce que nous disons n'est point applicable à une troupe, à une garnison qui s'est rendue coupable en violant les droits de la guerre; car dans ce cas elle est entièrement à la merci du vainqueur.

§ 10.

On demande quel est l'état politique d'un

prisonnier rentré dans sa patrie sur sa parole d'honneur. Il convient, je pense, de faire à cet égard la distinction suivante: un prisonnier recouvre sa liberté sur sa simple parole d'honneur de ne point servir durant toute la guerre, ou bien sous la condition de se représenter lorsqu'il en est requis. Dans le premier cas, il rentre dans la pleine jouissance de tous ses droits de citoyen; car il cesse d'être prisonnier. Mais un militaire qui n'est libre qu'au moyen de l'engagement qu'il a pris de se représenter à la volonté de l'ennemi, demeure prisonnier; il est censé appartenir à l'ennemi, et il est obligé de se rendre à ses ordres: il est étranger à sa patrie: on n'a aucun droit sur lui. Ainsi, l'exercice de ses droits politiques est nécessairement suspendu; il ne peut le reprendre que lorsqu'il a recouvré sa liberté, c'est-à-dire lorsqu'il a cessé d'être prisonnier.

On demande si, en conséquence de ce principe, un prisonnier qui se trouve dans ce dernier cas, peut être traduit en justice pour délits antérieurs à son état de prisonnier. La négative seule semble être admissible. En effet, un prisonnier, quoique ayant la faculté de rentrer dans ses foyers, n'est point libre, il de-

meure à la disposition de l'ennemi ; en un mot, il continue d'être sous les lois de la guerre , et, quoique dans sa patrie, il est réputé étranger ; il est censé être dans le camp ennemi, et même en l'état de détention. Il semble résulter de là que l'exercice de la souveraineté est suspendu à son égard, comme l'est celui de ses droits politiques ; qu'il n'est dans sa patrie que sous la protection de la loi, comme tout étranger, et qu'il ne peut être considéré que comme un dépôt : l'autorité du gouvernement ne recommence qu'au moment où le prisonnier rendu à la liberté reprend l'exercice de ses droits politiques, et c'est alors seulement qu'il peut être recherché pour les délits antérieurs à la perte de sa liberté. Ainsi, pour particulariser la question, un officier, qui a manqué à son devoir, soit en causant la perte d'une bataille, soit en rendant une place, et qui, par l'une ou l'autre de ces deux fautes, est tombé entre les mains de l'ennemi, cet officier, dis-je, quoique libre sur sa parole, ne peut être traduit devant un conseil de guerre : et la faculté de le juger sur ces inculpations, ne commence qu'au moment où il rentre dans l'exercice de ses droits de citoyen, en vertu du droit de *postliminie* dont il sera traité plus bas.

CHAPITRE VI.

Des otages.

§ 1^{er}.

Les *otages* sont une espèce particulière de prisonniers. On appelle *otage* le sujet mis au pouvoir de l'ennemi pour la sûreté des engagements pris avec lui. Il s'agit de déterminer, d'un côté, la nature et l'étendue des droits que l'ennemi a sur un otage; de l'autre, les obligations que doit remplir ce dernier. On pourrait élever quelque doute sur le droit du souverain de donner un sujet en otage, mais l'usage a tranché la difficulté.

§ 2.

Le motif pour lequel on exige des otages est d'avoir la certitude, au moins morale, que les engagements seront exécutés; et cette certitude est fondée sur l'opinion qu'un état qui se soumet à donner un otage, se fera un devoir de le délivrer.

Ainsi, quelle que soit la cause pour laquelle on prend un otage, celui-ci demeure au pouvoir de l'ennemi jusqu'à ce que cette cause cesse. Ce dernier peut prendre, à l'égard des otages, les mesures nécessaires pour prévenir leur évasion; mais comme le choix tombe ordinairement sur des personnes notables, on est dans l'habitude de les laisser libres sur leur parole d'honneur.

§ 3.

Si le souverain qui a fourni un otage manque à sa parole, quel droit l'ennemi a-t-il sur ce dernier? Le manque de parole autorise l'état de guerre; et de là il résulte que le pays qui n'a pas rempli son engagement, peut être traité hostilement. Ainsi, en principe, l'otage peut tout au plus être considéré et traité comme prisonnier de guerre : tout ce qui outrepasserait cette mesure serait une injustice, une vexation gratuite, une cruauté, lors même que l'otage est livré à la discrétion.

§ 4.

Anciennement on pensait que l'on pouvait mettre des otages à mort; mais il suffit d'énoncer une pareille doctrine pour faire sentir

combien elle répugne à l'humanité. On n'a le droit de tuer ni les habitans ni le souverain non armés d'un pays avec qui l'on est en guerre : comment donc s'arrogerait-on un pareil droit à l'égard des otages, qui sont bien une espèce de gage, mais non des garans (14)? Dans la réalité ils ne procurent qu'une sûreté morale, qu'une sûreté d'opinion : ils ne sauraient être punis pour des faits auxquels ils n'ont pu avoir aucune part. Si leur souverain ou leurs concitoyens les abandonnent, peuvent-ils être punis d'une pareille perfidie, d'une pareille lâcheté? L'humanité réclame ici tous ses droits; et s'ils ne suffisaient pas, la prudence conseillera du moins de craindre et de prévenir les représailles.

§ 5.

De ce qui vient d'être dit on conclura peut-être qu'il est inutile d'enlever des otages. Cela est vrai, en général; cependant il est des cas d'exception : par exemple, un ennemi forcé de se retirer, enlève des otages pour la sûreté des malades et des autres personnes qu'il est dans le cas de laisser en pays ennemi: il y a, dans ce cas, une distinction essentielle à faire. Si les otages sont donnés par le sou-

verain, ils sont responsables de tous ses faits, parce qu'il existe une convention au moins tacite; mais s'ils sont enlevés sans sa participation et contre leur gré, ils ne sont responsables de rien; car il n'existe aucune espèce de convention à leur égard : ils obéissent à la force, à la violence, et ces deux voies ne sauraient produire d'obligation.

La conséquence de tout ce qui vient d'être dit est que tout otage donné par son souverain, si celui-ci fait périr ou des malades ou d'autres personnes appartenant à l'ennemi, est à la merci de ce dernier : en usant de représailles, il ne fait qu'exécuter une convention : l'atrocité appartient au souverain qui l'a provoquée, et qui a dû la prévoir et la prévenir : mais il faut des causes bien aggravantes pour autoriser une mesure aussi rigoureuse (15)!

§ 6.

C'est ici le lieu d'examiner le problème suivant. Une des puissances en guerre occupe le pays ennemi, et y établit des contributions; les événemens de la guerre la forcent de l'évacuer avant d'avoir perçu ces contributions. Sont-elles dues après la retraite, et a-t-on le

droit d'enlever des otages pour en assurer l'acquiescement.

Une question bien simple semble résoudre ce problème. L'ennemi forcé de se retirer a-t-il le droit de réclamer les armes, les munitions, les fourrages, la caisse, les malades, en un mot, tout ce qu'il est obligé d'abandonner? Il n'y a certainement personne qui ne réponde que tout cela devient bien légitimement la proie de l'ennemi; que tels sont les accidens, les chances, les vicissitudes de la guerre. Sans doute les contributions non acquittées étaient éventuellement votre propriété; vous aviez, comme on dit, *jus ad rem*; mais si l'on ne vous doit pas la restitution de votre caisse militaire, à plus forte raison ne vous doit-on point des sommes non touchées, et dont la demande n'était fondée que sur le droit du plus fort. Les contributions étaient le fruit de l'occupation du pays; celle-ci cessant, le fruit est perdu. Si donc vous n'avez plus rien à exiger après votre retraite, vous n'avez aucun droit d'enlever des otages.

§ 7.

Quant à la précaution de se faire livrer des

otages pour des conventions particulières, comme des traités de paix, d'armistice, de neutralité, etc., je l'estime absolument inutile. En effet, si un état a des raisons assez puissantes pour manquer à ses engagements, et pour s'exposer par là à la guerre, il doit être déterminé d'avance à sacrifier ses otages, puisqu'il l'est à sacrifier sa tranquillité, ses soldats, à exposer jusqu'à son existence.

§ 8.

Mais si celui qui a pris des otages manque lui-même à ses engagements, et si, pour empêcher qu'on n'en prenne vengeance, il menace de mettre à mort les otages, l'état qui éprouve une pareille perfidie ne peut prendre conseil que de sa prudence et de sa position.

Si l'injure est d'une telle gravité qu'il lui soit impossible de la supporter sans s'avilir, et sans exposer ses intérêts essentiels, il peut, sans blâme, se résigner au sacrifice des otages : certes, ce sera un malheur pour ceux-ci ; mais la plus impérieuse nécessité, et surtout leur qualité et leurs devoirs de citoyens les y condamnent.

Lorsqu'il est permis aux armateurs de re-

cevoir des otages pour la rançon, ceux-ci sont assimilés aux prisonniers de guerre* (16).

CHAPITRE VII.

Des habitans des pays conquis.

§ 1^{er}.

Il est un principe général suivant lequel tous les habitans d'un pays sont obligés de concourir à sa défense : mais ce devoir ne suffit point pour les soumettre à toutes les rigueurs de la guerre : il faut pour cela qu'ils le remplissent effectivement, c'est-à-dire qu'ils aient pris les armes. Si c'est par ordre de leur souverain, ils sont censés soldats, et sont dans le cas d'être faits prisonniers de guerre; si c'est de leur propre mouvement, leurs propriétés, tant mobilières qu'immobilières, même leurs personnes, sont à la merci de l'ennemi; telle est la jurisprudence moderne.

* Voyez chapitre précédent.

Le cas peut arriver où les habitans d'un pays sont requis en masse pour sa défense. Ce moyen est légitime, car lorsqu'il s'agit de combattre *pro aris et focis*, tout citoyen est soldat; mais une pareille mesure ne saurait être portée au delà de son objet. Les citoyens armés en masse ne sauraient agir offensivement au-delà de leurs propres limites; en les y forçant, on renverserait tout le système d'après lequel les nations modernes font la guerre: elle dégénérerait en guerre d'extermination: l'habitant de la campagne serait nécessairement traité comme ennemi, tandis qu'aujourd'hui on le laisse tranquille dans ses foyers.

§ 2.

C'est pour prévenir toutes ces conséquences que les souverains ont des armées stipendiées: par là la majeure partie des sujets est dispensée du service militaire: telle est généralement la pratique moderne sur cette matière; et cette pratique est d'une grande importance pour la sûreté de la société: la guerre accoutume à la licence, à la rapine et au sang, et la réforme des troupes fait la désolation du citoyen: on a remarqué que les Romains ont été guerriers avant d'être séditieux.

§ 3.

Mais si des habitans, au lieu d'être paisibles et passifs, se mettent en insurrection, s'ils prennent les armes sans réquisition, sans ordre préalable de leur souverain; s'ils cherchent d'une manière quelconque à nuire à l'ennemi, ils perdent, par leur propre fait, la sauvegarde dont ils jouissaient, s'exposent au juste ressentiment de l'ennemi, et se mettent à la merci de sa fureur ou de sa clémence: souvent même une soldatesque effrénée se livre à tous les excès, sans qu'un commandant humain puisse la retenir.

§ 4.

Au reste, lorsqu'un pays est au pouvoir de l'ennemi, celui-ci a le droit d'exiger des habitans tout ce que leur souverain aurait pu exiger d'eux; ainsi ils sont obligés de payer des contributions extraordinaires, de fournir des chevaux, des charriots, de loger les gens de guerre, etc.; telles sont les suites funestes, mais inévitables, des lois, des usages et des besoins de la guerre. La rigueur ou la modération dépendent absolument des sentimens

d'humanité et de bienfaisance du vainqueur ; aussi la guerre est-elle le plus terrible des fléaux qui puisse affliger le genre humain, comme la modération est une des plus louables vertus d'un général (17).

CHAPITRE VIII.

Des sièges, des blocus, des capitulations.

§ 1^{er}.

Les sièges sont, dans l'ordre naturel, des maux attachés à la guerre. Les places fortes servent d'appui à l'ennemi ; on est donc en droit de les attaquer et de les démolir ; mais, dans la règle, ce droit ne s'étend qu'aux constructions qui constituent la forteresse ; on doit respecter les habitations particulières : en les détruisant sans une nécessité évidente, on outrepassé les bornes du droit de faire la guerre ; mais enfin tout ce qu'exigent la défense et l'attaque, les généraux sont autorisés à le faire : c'est ainsi que des bouches inutiles

sont expulsées d'un côté, et repoussées de l'autre ; c'est ainsi que l'humanité est à la merci d'un chef de troupes.

§ 2.

Quant aux bombardemens, ils sont un moyen extrême ; ainsi l'on ne doit y avoir recours que lorsqu'une absolue nécessité l'exige : mais le droit des gens ne peut prescrire aucune règle à cet égard ; les circonstances de la guerre font la loi : l'humanité seule et la crainte des représailles peuvent la modérer.

§ 3.

Le blocus d'une place est le simple investissement ; il a pour objet d'empêcher l'entrée des secours et des vivres, et de la soumettre par la famine ou d'autres besoins : ce moyen, quoique extrême, est licite ; il est même plus doux que ceux qu'on emploie pour emporter une place de vive force ; car il épargne le soldat et les bâtimens de la ville.

§ 4.

Le devoir du commandant d'une place est de la défendre aussi long-temps qu'il en a les

moyens, ou qu'il a raison d'attendre des secours du dehors; le punir pour sa fidélité ou sa bravoure serait une atrocité. On peut ranger dans la même classe les sommations de se rendre sous peine de passer la garnison au fil de l'épée : un homme d'honneur méprise de pareils défis, parce que la crainte de la mort lui est étrangère. Dans un assaut, le carnage doit cesser avec le combat, parce qu'alors l'ennemi vaincu se rend à discrétion; et dans ce cas même le vainqueur n'a aucun droit sur la vie du vaincu, à moins qu'il ne soit coupable d'un délit grave contre les lois de la guerre : des barbares ou des forcenés peuvent en user autrement; mais un pareil exemple ne saurait servir de règle à des nations policées.

§ 5.

Ordinairement les places se rendent par *capitulation*; un acte de cette espèce est d'une grande importance, et doit être aussi sacré que tous les autres actes du droit des gens; mais pour n'en pas provoquer la rupture, il faut y éviter tout ce qui peut porter atteinte à la réputation et à l'honneur des assiégés. Les capitulations se font par les commandans respectifs; ils doivent se renfermer stricte-

ment dans leur objet, qui est la *possession* de la place, ainsi que le sort des assiégés, tant soldats qu'habitans. Tout ce qui va au-delà n'est point de leur compétence; et quand des commandans en font la proposition, elle est communément renvoyée aux gouvernemens respectifs : quelquefois de pareils incidens donnent lieu à des suspensions d'armes, pour se procurer le temps de recevoir des instructions. Mais elles peuvent faire perdre un temps précieux, ou n'être qu'un piège.

§ 6.

Il peut arriver qu'une ville ou une province soit menacée d'une invasion par des forces supérieures, et que le souverain soit hors d'état de les protéger, ou demande quelle conduite les habitans sont autorisés à tenir dans une pareille conjoncture? on peut répondre que leurs engagemens envers leur société, ou, si l'on aime mieux, avec la nation dont ils sont membres, leur impose l'obligation sacrée de faire ce qui dépend d'eux pour résister à l'ennemi, c'est-à-dire pour le tenir éloigné, et pour procurer efficacement à leur souverain, s'il est possible, le temps de venir

à leur secours. Mais s'il leur est démontré que leurs efforts seraient inutiles, qu'ils ne serviraient qu'à irriter l'ennemi, et à les exposer à des marques de vengeance (ce qui malheureusement n'est que trop ordinaire); dans ce cas, ils ne peuvent prendre conseil que de leur position : il est constant que le lien qui les attache à leur souverain tombe par son inefficacité, et qu'isolés et menacés de tous les fléaux inséparables d'une invasion hostile, ils ne peuvent suivre d'autre loi que celle de leur propre conservation; que par conséquent ils doivent se soumettre à la loi qu'il plaira au vainqueur de leur prescrire : leur condition sera indubitablement meilleure que s'ils étaient conquis par la force. Si le sort des armes change, ils peuvent retourner à leur premier souverain de la même manière qu'ils ont été obligés de se séparer de lui : ils auront eu le mérite de sauver leur pays d'une dévastation inutile pour la cause commune.

CHAPITRE IX.

Des saufconduits et des sauvegardes.

§ 1^{er}.

Durant la guerre, il est des cas où l'on accorde des *saufconduits*. On nomme ainsi la permission donnée à un individu ennemi d'aller et de venir avec sûreté. La faculté d'en accorder n'appartient qu'au souverain ; mais elle est censée déléguée au commandant en chef d'une armée. Celui qui l'a obtenue doit se conformer strictement à son énoncé.

Les domestiques d'un voyageur, dont le nombre est déterminé par sa qualité, sont censés y être compris, aussi bien que son bagage. Le saufconduit ne donne point le droit de prendre domicile. S'il est à temps, le terme en est péremptoire, à moins de circonstances particulières. Il n'expire point par la mort du souverain qui l'a accordé ; mais son successeur peut le révoquer, en laissant le temps nécessaire pour la retraite.

§ 2.

Les *sauvegardes* sont une espèce de patente par laquelle un général exempté une terre ou une habitation de toute incursion des troupes sous ses ordres : c'est une sorte d'acte de neutralité que la faveur fait accorder ; les soldats qui gardent cette terre ou cette maison doivent être respectés ; mais celui qui a obtenu la sauvegarde doit tenir la conduite la plus passive, sinon elle est justement annulée par son propre fait.

CHAPITRE X.

Des alliés, des associés et des auxiliaires.

§ 1^{er}.

Nous avons exposé plus haut (liv. II, chap. v et vi) tout ce qui concerne les alliances ; nous allons en indiquer les conséquences relativement à la guerre.

Les alliances offensives établissent une véritable association de guerre : ainsi l'allié of-

fensif de mon ennemi est de droit mon ennemi : l'alliance seule m'autorise à le considérer comme tel : car, dans la marche ordinaire, l'examen de ce qu'on nomme *casus fœderis* n'a pas lieu ; il faudrait pour cela une stipulation expresse, qui ne peut exister que dans un traité éventuel. Et si, dans un pareil traité, on stipule, ou même on suppose que l'attaque sera fondée sur un motif légitime, alors l'examen de la question est de droit ; l'alliance, dans ce cas, étant plutôt défensive qu'offensive ; car ce n'est point l'attaque, nous l'avons déjà dit, c'est l'injure qui constitue la guerre offensive *.

§ 2.

Mais les alliances défensives fournissent matière à bien des considérations.

La première chose qu'on examine, c'est l'époque à laquelle une alliance défensive a été contractée. Pour qu'elle puisse être regardée comme *innocente*, il faut qu'elle soit antérieure non seulement à la déclaration de guerre, mais aussi à tout acte, à toute pro-

*. Voyez liv. II, chap. vi, § 9.

vocation hostile, et alors on pense qu'elle ne fournit aucun grief à l'ennemi : si elle est postérieure, elle est un acte hostile et un juste sujet de guerre, parce qu'elle renferme une garantie contre les entreprises de l'ennemi, entreprises autorisées par les lois de la guerre. Il faut de plus que l'alliance défensive soit connue avant les hostilités ; car si on la tient secrète, elle est suspecte : on est autorisé à accuser les parties contractantes de dol.

§ 3.

A l'égard des alliances antérieures à la déclaration de guerre, les auteurs font une distinction. Si dans une alliance pareille les secours éventuels sont déterminés et limités, sans aucune réserve, leur prestation n'est point un acte hostile, parce qu'ils ont été promis dans un temps non suspect, et sans désignation d'ennemi : ceux qui ont pris des engagements pareils sont appelés *auxiliaires* ; que si, au contraire, ces secours sont illimités, ils constituent une véritable association, et établissent l'état de guerre entre l'allié et la puissance contre laquelle ils sont fournis ; et, dans un cas pareil, la date de l'alliance devient indifférente.

§ 4.

La première hypothèse n'est pas sans difficulté; car il suffit qu'on aide mon ennemi à me nuire d'une manière quelconque, pour que j'aie le droit de m'en plaindre et de l'empêcher. Ainsi, il semble que la question est plutôt du ressort de la prudence politique, que de celui du droit des gens: c'est à moi, et à moi seul à juger si j'aime mieux supporter la prestation faite contre moi d'un secours limité, que de provoquer et d'avoir un ennemi de plus à combattre: ma position, mon intérêt, ma conservation peuvent seuls être mes guides dans une pareille occurrence (18): quant au droit, il me paraît incontestable.

§ 5.

On demande s'il faut une déclaration de guerre en forme à l'égard des alliés de mon ennemi. Je pense qu'il faut distinguer: un allié offensif est dans un véritable état hostile vis à vis de moi; son traité seul est une déclaration de guerre: je n'ai donc rien à lui annoncer, aucune précaution à prendre à son égard. Cependant, s'il n'a encore fait ni actes

hostiles ni préparatifs indiquant son intention, la prudence veut qu'on ait avec lui une explication franche et préalable.

Quant à l'allié défensif, s'il ne fournit que les secours limités convenus dans le traité d'alliance, il dépend de moi de le considérer ou non comme mon ennemi; ainsi je suis dans l'obligation, dans ce dernier cas, de lui déclarer formellement la guerre, sinon mes actes hostiles seraient regardés comme une agression; s'il assiste mon ennemi de toutes ses forces, c'est lui-même qui déclare la guerre, parce qu'il manifeste par là une intention *directe et personnelle* de me nuire.

§ 6.

On demande sous quel point de vue doit être envisagé un *traité de subsides*. Ordinairement une puissance fournit de l'argent à une autre pour l'entretien d'un certain nombre de troupes ou de bâtimens de guerre. Si un pareil arrangement est fait en temps de paix, sans condition éventuelle, il doit être considéré comme innocent, parce qu'il ne peut exister aucune partie plaignante. En temps de guerre il change de nature selon les circonstances; il prend le caractère des al-

liances défensives, et doit être jugé d'après les mêmes principes.

CHAPITRE XI.

De la neutralité.

§ 1^{er}.

La *neutralité* suppose la plus parfaite impartialité. Le moindre acte de faveur exclusive pour l'une ou pour l'autre des deux parties belligérantes, la détruit. Ainsi les puissances en guerre ne peuvent ni passer sur le territoire de la nation neutre, ni y séjourner, ni y recruter, ni en tirer des armes, pas même des subsistances, à moins que cette faculté ne soit commune aux deux parties.

§ 2.

L'effet de la neutralité doit être de faire respecter le territoire de l'état neutre ; mais, en général, rien n'est si précaire que cette neu-

tralité, lorsque les armées sont dans le voisinage. Le besoin peut les forcer d'en tirer des subsistances; les opérations de la guerre peuvent exiger impérieusement le passage des troupes, et même leur séjour; souvent même le théâtre de la guerre s'y établit; les places fortes sont occupées (19), et le pays prétendu neutre éprouve toutes les horreurs de la guerre.

La nécessité, il faut le reconnaître, autorise les parties belligérantes à en agir ainsi. Le chef d'une armée peut faire tout ce que son salut exige; mais ce droit fondé sur celui de propre conservation, ce droit est rigoureux; l'étendre au delà du besoin absolu, serait une violation du principe sur lequel il repose. Ce serait un acte hostile caractérisé.

§ 3.

Du droit de l'état en guerre, résulte le devoir de l'état neutre. Celui-ci doit souffrir ce que l'autre est forcé de faire.

Sans contredit lorsque l'on use de ce droit, tout ce que l'on consomme doit être payé, les dommages doivent être réparés, la discipline la plus rigoureuse doit être observée; mais

l'expérience ne prouve que trop combien les réclamations de ce genre sont souvent illusoires (20), et combien peu de cas on fait de l'indépendance d'une nation faible.

§ 4.

Le simple passage sans dommage, ce qu'on nomme *transitus innoxius*, donne lieu à une question fort délicate. Ce passage doit-il toujours être accordé? Le refuser est-il injuste? Selon nous, abstraction faite de toute circonstance accessoire, le refus serait un pur caprice. Il indiquerait la malveillance et pourrait être considéré comme une offense; mais si en laissant passer sur mon territoire des troupes destinées à aller attaquer un autre pays, je nuis indirectement à celui-ci, parce que j'en facilite l'invasion, le passage n'est plus innocent (*innoxius*) même à mon égard, puisqu'il m'expose au juste ressentiment du souverain du pays menacé. Je ne parle pas d'une armée battue et poursuivie; car dans ce cas, s'il n'existe pas d'autre chemin de retraite, la nécessité et l'humanité font la loi au neutre, et il serait absurde de lui en faire des reproches.

§ 5.

Au surplus , le passage ne peut s'effectuer qu'après avoir été demandé ; mais les seules puissances en état de faire respecter leur neutralité hasardent de se refuser à pareille demande : c'est encore là une de ces questions où les principes du droit des gens sont subordonnés au droit de convenance invoqué toujours par le plus fort ; et tel est l'effet des lois et des usages de la guerre ; elle ne respecte rien de ce qui peut l'entraver : c'est un torrent qui renverse tous les obstacles.

CHAPITRE XII.

De la guerre maritime et de la navigation.

§ 1^{er}.

La guerre maritime n'a de commun avec la guerre continentale, que le but de forcer l'ennemi à la paix ; et sous ce rapport les principes du droit des gens sont les mêmes ; mais elle

suit d'autres règles et a d'autres effets notamment à l'égard des puissances neutres et des propriétés particulières (21).

§ 2.

Nous avons indiqué plus haut (liv. II, chap. x) les principes relatifs à la liberté des mers. Cette liberté est-elle aussi indéfinie en temps de guerre qu'elle l'est en temps de paix ?

La facilité des communications par mer doit naturellement exciter l'attention et la surveillance des puissances en guerre, parce qu'il est facile de fournir à l'une d'elles, au préjudice de l'autre, des secours ou des choses nécessaires pour la guerre, comme des armes et des munitions. Il s'agit de savoir, 1° si le droit de l'empêcher est fondé sur celui des nations ? 2° jusqu'où ce droit, s'il existe, peut s'étendre ?

La jurisprudence sur cette matière n'a jamais été uniforme entre toutes les nations ; elle ne l'a pas même été chez la même nation. Ainsi, mettant à l'écart les conventions et les usages, c'est dans les principes fondamentaux du droit des gens que nous tâcherons de puiser les règles que nous allons indiquer.

§ 3.

Si l'on ne consulte que l'intérêt du plus fort, la question est facile à résoudre; s'il est neutre, il exige une liberté indéfinie pour son pavillon; s'il est en guerre, il prétend soumettre tous les pavillons à tout ce qu'il imagine appartenir à sa sûreté, à ses vues, à toutes ses convenances, à tout ce qui peut nuire à son ennemi. Or, ce n'est point le droit du plus fort que nous voulons établir, mais des règles qui contiennent le puissant et protègent le faible, c'est-à-dire, des règles dictées par la *raison naturelle*, qui est la base de toute justice et du code des nations.

§ 4.

L'état de guerre détruit la liberté de la mer à l'égard des nations en guerre; et cet état hostile est porté à un tel point que les propriétés particulières ne sont pas plus respectées que les propriétés publiques. Nous discuterons plus bas ce dernier point.

§ 5.

Mais il n'en est pas de même à l'égard des

neutres : l'usage de la mer reste libre pour eux. La question est seulement de savoir si cette liberté demeure illimitée, ou bien si elle doit subir quelque restriction, c'est-à-dire si l'intérêt des puissances belligérantes doit indéfiniment l'emporter sur celui des puissances neutres.

§ 6.

Deux choses sont à considérer à cet égard; 1° le mot neutralité renferme celui d'impartialité : le neutre doit donc être essentiellement impartial envers les puissances en guerre; or il cesse de l'être dès qu'il fait avec l'une un commerce dangereux pour l'autre, ou s'il accorde à l'une d'elles des faveurs exclusives. Celle-ci a donc le droit de s'assurer de cette impartialité; 2° la base primitive du droit de guerre est la *propre conservation*; ainsi elle autorise, elle exige même des nations en guerre de faire tout ce qui dépend d'elles pour atteindre à ce but. La conséquence résultant de là à l'égard de la mer, est qu'elles sont en droit d'empêcher toute espèce de secours de parvenir à leur ennemi par cette voie. L'intérêt des neutres est fondé sur leurs communications mercantiles; or, il paraît évident que

le premier motif doit l'emporter sur ce dernier; que par conséquent les puissances en guerre sont autorisées à gêner la navigation des neutres autant qu'elle peut leur être préjudiciable : mais l'exercice de ce droit rigoureux ne saurait aller au-delà des bornes de la plus absolue nécessité; le danger seul peut le justifier.

CHAPITRE XIII.

Des visites.

§ 1^{er}.

On peut donc, par une suite de ces principes, établir avec raison que les nations en guerre peuvent empêcher les neutres de fournir à leur ennemi tout ce qui peut lui servir immédiatement pour faire la guerre; car c'est là seulement qu'est le danger; et le seul moyen de remplir ce but, ce sont les *visites*.

§ 2.

La grande difficulté consiste dans l'appli-

cati n du droit de visite. Si l'on ne consultait que les principes, le problème serait facile à résoudre : il suffirait d'invoquer la liberté absolue des mers, l'indépendance des nations et de leurs pavillons, leur droit de pourvoir à leur prospérité ; et la conséquence serait que le droit de visite n'est et ne peut être indéfini, et qu'on ne saurait l'exercer indistinctement partout sans violer directement le droit des nations. En admettant cette base, qui est incontestable, les visites des bâtimens neutres ne sont admissibles que dans les eaux du pays de l'armateur, et dans celles de l'ennemi, c'est-à-dire en dedans de la ligne jusqu'où l'usage étend la domination sur la mer. D'après cette règle, un croiseur en station dans les mêmes eaux, peut arrêter et visiter tout bâtiment neutre qui se présente à la portée de son canon ; il peut également le saisir, s'il a des objets prohibés, parce que l'intention du conducteur de les fournir à l'ennemi est évidente.

Mais la pratique suit d'autres principes et une autre marche : elle subordonne tout à l'intérêt des puissances en guerre : et on doit regarder leur modération ou comme une faveur ou comme l'effet soit de leur impuis-

sance, soit de quelque vue politique indépendante de la justice et de la raison. Ainsi, selon l'usage, un navire neutre est arrêté partout où il est rencontré par un bâtiment de guerre ou un corsaire. C'est de cette manière, par exemple, qu'un navire venant de la Baltique est arrêté et visité au débouché du Sund, lors même qu'il est destiné pour la Méditerranée. — Telle est la pratique, tel est l'empire de la force et de l'intérêt personnel sur les principes, quelque évidens qu'ils puissent être.

§ 3.

En admettant le droit de visiter les bâtimens neutres, il est des préalables sans lesquels la visite est un acte de violence. Le capitaine d'un bâtiment neutre est obligé de justifier non seulement de sa qualité de neutre, mais aussi de la nature de son chargement. Si ses papiers prouvent qu'il transporte à l'ennemi des objets considérés comme dangereux, il est dans le cas de la saisie. Mais si, au contraire, ses papiers, tels que l'usage les a introduits, constatent l'innocence du chargement, la visite ne peut avoir lieu. Les seuls soupçons peuvent faire exception à cette règle, et encore faut-il qu'ils soient aussi bien

fondés qu'établis. Sinon ils autoriseraient un acte arbitraire, et mettraient le navire marchand à la merci du croiseur, qui, ne cherchant qu'une proie à son avidité, se croira autorisé à fouiller un navire pour y découvrir des preuves qui lui manquent.

§ 4.

Si l'on est d'accord sur la nécessité des visites, on ne l'est point sur les objets qui doivent être classés dans la catégorie des marchandises défendues. On dit bien que ce sont les armes et les munitions de guerre. On les nomme *contrebande de guerre* (22); mais il y a beaucoup de difficultés sur l'application des mots munitions de guerre: les uns y comprennent les bois de construction, les voiles, chanvres et cordages, le cuivre en feuilles; d'autres prétendent que ces marchandises sont innocentes et libres (23). Il serait à désirer pour la tranquillité de toutes les nations qui naviguent, qu'il y eût une jurisprudence uniforme à cet égard: elle préviendrait toutes les incertitudes, par conséquent bien des vexations et des querelles.

En attendant que cette confusion cesse, nous pensons que les munitions navales n'é-

tant pas nécessairement des instrumens de guerre, ne sont point dans la classe des objets dangereux; que par conséquent elles ne sont point dans celle des objets confisquables.

§ 5.

Une des questions les plus importantes relativement aux neutres, est de savoir jusqu'où s'étend l'immunité de leur pavillon et de leurs chargemens, c'est-à-dire, 1° si le pavillon neutre couvre la marchandise ennemie, ou si elle peut être saisie? 2° si la marchandise appartenant à un neutre est confisquable lorsqu'elle se trouve sous pavillon ennemi?

L'usage a constamment varié à cet égard : chaque puissance s'est conduite selon ses vues et les circonstances. En ne consultant que les principes rigoureux du droit des gens, on trouve que ni dans un cas ni dans l'autre la marchandise ennemie n'est confisquable; et voici sur quoi est fondé ce sentiment.

Le pavillon indique la nation à laquelle le bâtiment appartient, et il en assure l'indépendance : les nations neutres ne consentent à la restriction de cette indépendance que pour les marchandises dites de *contrebande de guerre*, parce qu'elles seules y ont rapport : hors ce

cas, elle doit demeurer intacte, et la moindre atteinte est une injure. Il résulte de là que la marchandise ennemie, naviguant sous pavillon neutre, et n'ayant pas le caractère de contrebande, participe à son indépendance; que par conséquent elle n'est point saisissable; c'est de là qu'est venu le proverbe *robe amie sauve marchandise ennemie*.

A l'égard des marchandises neutres chargées sur un bâtiment ennemi, elles doivent être également insaisissables, parce que le pavillon n'en dénature pas la propriété, et qu'un neutre peut d'autant plus se servir d'un bâtiment ennemi, qu'il a le droit incontestable de faire le commerce avec ce même ennemi. Certes on n'a jamais prétendu, dans la guerre de terre, avoir le droit de s'emparer des propriétés neutres qui se trouvent dans un pays ennemi; à quel titre changerait-on de principe et de conduite à l'égard de pareilles propriétés rencontrées en pleine mer? Il est impossible de trouver une raison plausible pour justifier un pareil procédé: sans doute on peut saisir le bâtiment ennemi, et faire l'équipage prisonnier; mais la marchandise neutre doit être exceptée. Quelle que soit la jurisprudence que les gouvernemens jugent à propos d'a-

dopter à cet égard, si elle est contraire aux principes qui viennent d'être posés, elle est un acte de prépotence; et les seules nations faibles s'y soumettent (24).

§ 6.

Quant à la forme des visites, elle est déterminée par des traités (25) ou par l'usage général qui y est conforme. Il n'est permis ni aux bâtimens de l'état, ni aux corsaires de le transgresser. Voici en quoi consiste cet usage: le bâtiment de guerre doit se tenir hors de la portée du canon du bâtiment neutre, il lui fait la semonce par un coup de canon à poudre: celui-ci doit mettre en panne, sinon il s'expose à recevoir une seconde semonce à boulet: lorsqu'il s'est arrêté, le commandant du bâtiment de guerre envoie deux ou trois hommes pour visiter les papiers de mer: s'ils sont en règle, c'est-à-dire, s'ils justifient la propriété neutre du bâtiment et des marchandises, il est défendu de le visiter. La visite n'en est autorisée qu'en cas de soupçon bien fondé de fraude; et s'il y a lieu à contestation, ce soupçon doit être justifié.

§ 7.

Mais si l'on est d'accord sur la faculté de visiter les bâtimens neutres naviguant seuls, on est bien loin de l'admettre lorsqu'ils sont sous la protection d'un bâtiment de guerre. Comme tous les traités de navigation et de commerce, à l'exception de quelques traités modernes, à commencer par celui de la neutralité armée de 1780, passent cet objet sous silence, nous hasarderons quelques observations à cet égard. On peut dire, d'un côté, que l'état d'un vaisseau, armé ou non, ne change point les principes; que, par conséquent, si une nation en guerre a le droit d'empêcher que l'on ne fournisse à son ennemi des marchandises considérées comme prohibées, elle a également le droit de prendre toutes les précautions nécessaires pour remplir ce but; d'où il suit que, malgré le convoi, le droit de la visite demeure intact. Car qu'un bâtiment soit armé ou non, l'immunité est la même, selon les véritables principes du droit des gens, puisque, dans un cas comme dans l'autre, il est sous la sauvegarde de son pavillon. Sans doute le droit de visiter

ne porte point sur le bâtiment de guerre, parce que celui-ci n'est point, et ne peut être présumé faire le commerce. On est parfaitement d'accord là-dessus; mais le bâtiment marchand n'est destiné qu'à ce seul objet : ce n'est que pour le remplir qu'il est en mer, et la protection armée qu'on lui accorde ne peut avoir d'autre objet que de le prémunir contre les vexations et les actes de violence et de piraterie (26).

D'un autre côté, on peut remarquer qu'un vaisseau de guerre au large domine sur tout l'espace qui est en dedans de la portée de son canon; qu'on ne peut point passer cette ligne malgré lui, et que tout ce qui s'y trouve est sous sa protection, et participe à son immunité; que c'est précisément dans ce dernier cas que sont les bâtimens marchands mis sous son convoi; que par conséquent toute tentative pour les arrêter et les visiter est une atteinte à son indépendance et à l'honneur de son pavillon, et le met dans la nécessité de la repousser par la force.

S'il nous est permis d'avoir une opinion sur une question aussi délicate, et qui se trouve soumise au droit coutumier, nous pensons que le droit de visite étant une ex-

ception au principe de la liberté, il est de la justice, comme de la sagesse des puissances maritimes de la restreindre autant que peut le permettre leur sûreté, c'est-à-dire la nécessité de prévenir la contrebande de guerre. Il ne s'agit donc que de déterminer les mesures propres à remplir cet objet sans recourir aux visites, à l'égard des bâtimens marchands naviguant sous convoi. L'exhibition des papiers de mer est requise d'un navire voguant isolément ; ceux qui sont sous convoi ont une garantie supérieure ; d'un côté, celle du pavillon militaire, dès qu'il a été assuré ; de l'autre, celle de la parole d'honneur de l'officier commandant le convoi : cette parole vaut bien une patente. Il est certainement de la dignité de tous les états d'attribuer à leur marine le droit de donner cette double garantie. Par ce moyen bien simple, ils conservent intact le principe de l'immunité de leur pavillon, et préviennent des discussions dangereuses. Mais avant tout, pour éviter les querelles et les voies de fait, il faudrait que l'on se mît d'accord à l'égard des marchandises dont le transport doit demeurer libre ; mais cet accord est bien loin d'exister, il est même peu probable qu'il existe jamais.

CHAPITRE XIV.

Des lettres de marque.

§ 1^{er}.

L'objet des lettres de marque est d'autoriser des armateurs particuliers à courir les mers, pour s'emparer de tous les bâtimens marchands ennemis, d'arrêter et visiter les bâtimens neutres, et de les saisir s'ils sont chargés de marchandises prohibées. Ces armateurs sont communément appelés corsaires.

§ 2.

Les lettres de marque ne peuvent être accordées que par le souverain ; et sans de pareilles lettres, un armateur faisant la course, est traité et puni comme forban par sa propre nation ; il l'est également s'il combat sous un autre pavillon que celui de son pays.

§ 3.

L'usage a consacré cette espèce d'hostilité (27); mais l'usage n'a pu en sauver l'immoralité. Sans doute, en donnant aux lois de la guerre toute l'étendue imaginable, toutes les propriétés d'une nation sont solidaires à l'égard de l'ennemi, et tout ce qui appartient à mon ennemi, je puis m'en emparer. Le cas de nécessité peut autoriser l'application d'une maxime aussi rigoureuse : mais, hors de là, on ne la connaît plus pour la guerre continentale : on ne pille ni les magasins, ni les marchands qu'on rencontre en pays ennemi; cet abus est tout au plus toléré quand une ville est prise d'assaut. Pourquoi donc les pille-t-on sur la mer, qui est un élément libre? et ce pillage, quel rapport a-t-il avec le but de la guerre, avec les principes du droit des gens? Des particuliers s'enrichissent aux dépens d'autres particuliers; et tout le mal retombe sur le commerce, et sur les paisibles négocians des deux nations ennemies. Voilà ce que c'est que la course, et elle n'est rien autre chose. Je passe sous silence la manière irrégulière, et souvent féroce, avec la-

quelle se conduisent la plupart des corsaires ; les vexations qu'ils font éprouver aux neutres, et les querelles très sérieuses qu'ils provoquent : pour s'en convaincre, on n'a qu'à faire le relevé de tous les réglemens que toutes les puissances font pour les contenir, ainsi que des contestations dont les amirautés sont surchargées. Les nations ne s'éclaireront-elles jamais sur ce genre de brigandage ! Cependant elles ont toutes intérêt à l'abolir, et elles y gagneraient les hommes de mer que la course absorbe.

§ 4.

Les prisonniers que font les corsaires appartiennent à l'état ; ainsi ils ne peuvent point en disposer : ils doivent les amener dans un port de leur pays , même, s'il se peut, dans celui de l'armement. Si le défaut de vivres ou d'autres causes majeures les forcent de s'en débarrasser, ils peuvent les déposer ou sur un bâtiment neutre, ou sur terre neutre, en prenant leur parole de se considérer et de se déclarer à leur gouvernement comme prisonniers. Si la position du corsaire est telle qu'il ne puisse ni déposer, ni conserver ses prisonniers, sans doute les lois de la guerre et même

le principe de propre conservation l'autorisent à les faire périr : mais si la nécessité la plus absolue de cette mesure extrême n'est point démontrée, elle ne saurait être trop rigoureusement punie. Les corsaires, généralement peu scrupuleux, et ne se piquant guère de générosité et d'humanité, ont besoin d'être contenus par les lois les plus sévères.

CHAPITRE XV.

Des saisies ou prises.

§ 1^{er}.

La saisie des bâtimens ennemis est une conséquence de l'état de la guerre; celle des bâtimens neutres n'a lieu qu'en cas de fraude.

§ 2.

Un bâtiment qui a fait une prise, ne pouvant rentrer dans son pays, la conduit dans un port neutre; mais en général on ne lui accorde que vingt-quatre heures, et on ne lui

permet pas la vente, parce que ce serait blesser la neutralité; on ne lui doit que sûreté, et cette sûreté consiste à empêcher un vaisseau ennemi de violer le territoire neutre.

§ 3.

Les prises ne deviennent point de droit la propriété du capteur : leur sort dépend de la décision de juges institués pour connaître de ce genre d'affaires. Cette précaution est nécessaire, parce qu'il peut y avoir erreur ou délit de la part du capteur.

§ 4.

Mais quel est le juge compétent des prises? L'usage général a décidé cette question. Il attribue la compétence au juge du saisissant.

CHAPITRE XVI.

Des relâches.

§ 1^{er}.

Les bâtimens de guerre sont souvent obligés

de chercher une retraite dans un port neutre : c'est ce qu'on nomme *relâche forcée*. Elle a lieu pour éviter un ennemi supérieur, ou pour des réparations, ou pour d'autres besoins urgens.

§ 2.

Les neutres peuvent admettre ou refuser ces relâches ; mais , dans l'un et l'autre cas, leur conduite doit être la même à l'égard de toutes les puissances en guerre : car autrement ils montreraient de la partialité, et rompraient par là la neutralité.

§ 3.

Mais une escadre entière ne peut demander la relâche ; et la prudence veut qu'elle soit refusée : on n'admet communément qu'un petit nombre de vaisseaux à la fois, et ils sont obligés de se retirer aussitôt que le motif de la relâche a cessé. On ne peut, sous aucun prétexte, leur permettre de recruter leurs équipages (28).

CHAPITRE XVII.

Des conventions entre ennemis, nommément des trêves,
armistices, suspensions d'armes.

§ 1^{er}.

Des circonstances quelconques peuvent donner lieu à des conventions entre les ennemis : elles sont obligatoires (29).

§ 2.

On comprend parmi les conventions, les trêves, les armistices, les suspensions d'armes (30) : elles sont générales ou particulières, limitées ou illimitées. Dans le premier cas, l'état hostile est rétabli au moment de l'expiration du terme convenu ; dans le deuxième cas, une des parties doit en dénoncer la cessation (31).

§ 3.

Les généraux en chef sont communément autorisés à faire de ces sortes de conventions ; et, dans ce cas, elles ont le même effet que si

elles eussent été faites par les gouvernements eux-mêmes. Si le général, n'ayant aucune autorisation, a jugé convenable d'agir de son chef, la ratification doit précéder l'exécution. Mais ceci ne peut s'entendre que des armistices, ou trêves indéfinies ou à long terme; car les généraux ont, en vertu de leur commandement, le droit de faire des suspensions d'armes à court terme; par exemple, après une bataille, pour enterrer les morts : les circonstances sont leurs guides à cet égard.

§ 5.

Les principaux effets d'une trêve ou d'un armistice (à moins de stipulations contraires), sont 1^o d'arrêter tout acte hostile; 2^o de maintenir la position des armées *in statu quo*. En général, les conventions expliquent la manière dont les trêves doivent être exécutées, et ce qui est permis et défendu de part et d'autre. Si elles sont muettes à cet égard, on peut faire tout ce qu'on aurait été autorisé à faire en temps de paix : les seuls actes hostiles sont interdits (32).

§ 5.

Il importe de déterminer clairement le com-

mencement et la fin d'une trêve; il n'importe pas moins que la publication en soit solennelle et prompte, parce qu'il faut une date certaine pour déterminer les actes hostiles qui sont ou ne sont pas contraires à la trêve.

§ 6.

La trêve n'est point rompue par des entreprises contraires que se permettent des particuliers : elles donnent facilement lieu à une réparation; mais autorisées par le gouvernement, elles peuvent être considérées par l'ennemi comme une rupture de fait; et il est autorisé à reprendre les hostilités. Au reste, ce point important est ordinairement réglé par la convention même.

§ 7.

Il arrive quelquefois que, pour la sûreté de la trêve, on exige des otages ou la remise de places fortes. Nous avons déjà traité du premier objet (liv. III, chap. VIII). Quant aux places fortes, elles doivent, à l'expiration de la trêve, être restituées dans le même état où elles avaient été reçues, à moins d'une stipulation contraire; car elles ne sont qu'un dé-

pôt : elles sont perdues pour celui qui les a remises, s'il rompt la trêve.

CHAPITRE XVIII.

Du droit postliminaire ou de postliminie.

§ 1^{er}.

Le droit de *postliminie*, relativement à la guerre, est le droit en vertu duquel les personnes et les choses prises par l'ennemi, sont ou rendues, ou remises dans leur premier état, quand elles reviennent sous la puissance de la nation à laquelle elles appartenait.

§ 2.

En vertu de ce droit, les immeubles sortis des mains de l'ennemi recouvrent leur premier état et retournent à leurs propriétaires, ainsi que tous les droits civils et politiques qui y

* Voy. GROTIUS, *Droit de la guerre et de la paix*, liv. III, chap. IX.

étaient attachés, sans qu'on puisse leur opposer la prescription. Quant aux choses mobilières, comme le butin fait par les soldats, elles ne jouissent plus aujourd'hui de ce droit, en raison de la difficulté de les reconnaître; cependant par la raison contraire on excepte les cas où des choses mobilières seraient reprises aussitôt après avoir été enlevées; en mer cela s'appelle le droit de *recousse* : les bâtimens et les marchandises reprises sur l'ennemi dans les vingt-quatre heures retournent à leurs propriétaires.

§ 3.

On demande si des immeubles vendus par l'ennemi durant la guerre, jouissent du droit de postliminie. On répond que si les conquêtes dans lesquelles étaient compris ces immeubles sont restituées à la paix, le droit de postliminie a lieu; mais qu'il n'en est pas question, si les conquêtes sont conservées, quand même, par une autre révolution, elles retourneraient à leur ancien souverain. La raison de la différence est que la conquête ne donne point la propriété, ni par conséquent le droit d'aliéner. Il faut pour valider les aliénations dont il s'a-

git, une stipulation expresse dans les traités de paix.

§ 4.

On demande aussi si une ville ou une province s'étant soumises volontairement au vainqueur, peuvent, en cas de restitution, réclamer le droit de postliminie? On répond que non, parce qu'elles ont elles-mêmes détruit leur ancienne existence politique; si, au contraire, leur soumission a été l'effet de la force ou de la crainte, le droit conserve toute son efficacité.

CHAPITRE XIX.

Des effets de la guerre.

§ 1^{er}.

Le droit de guerre repose sur cette maxime fondamentale : *faites à votre ennemi autant de mal qu'il est nécessaire pour le forcer d'être juste, mais ne lui en faites point au delà. C'est*

d'après cette maxime que doivent être déterminés les effets de la guerre.

§ 2.

Le premier de ces effets est le droit de s'emparer à titre de nantissement des domaines de son ennemi, comme étant le seul moyen de le forcer à donner la satisfaction qu'il refuse : c'est de là que résulte le droit de conquête *.

§ 3.

On enseigne généralement que l'on peut se saisir, à titre de *premier occupant*, de tout ce qui appartient à l'ennemi; cette doctrine a été puisée dans les lois romaines (33), qui déclarent légitimement acquis tout ce qui a été pris par une des parties belligérantes sur l'autre. Ainsi, abstraction faite des choses mobilières, les domaines respectifs sont considérés comme *res nullius*, à l'exemple de toutes les terres abandonnées. Mais cette jurisprudence nous paraît aussi erronée qu'elle est dangereuse dans l'application : elle est erronée, parce qu'elle remet en quelque sorte

* Voy. plus bas, chap. xx.

les nations ennemies dans l'état primitif de la nature, où tout était à tous, et rien à personne : or, il est constant que la propriété a existé avant l'établissement des sociétés civiles, et que le premier but de ces sociétés a été de la consolider*. Il faut ou que le droit de guerre détruise l'ordre social, ou que cet ordre subsiste malgré la guerre. Je dis que la propriété subsiste malgré la guerre : cette vérité est fondée sur la nature même du droit de la guerre. En effet, comme nous l'avons observé plus haut (34), la guerre remplace entre les nations les tribunaux qui connaissent et décident des différens entre particuliers. L'objet de la guerre est donc de poursuivre par la force la satisfaction qui a été injustement refusée. Ainsi, la force est ici protectrice, non destructrice, non envahissante ; en un mot, elle est l'appui de la raison ; elle prend sa place, non pour la détruire, mais pour la faire triompher. Or, que dit la raison relativement à la guerre ? Elle dit qu'on peut forcer son ennemi d'être juste ; qu'on peut lui faire tout le mal nécessaire pour atteindre à ce but ; mais que, dès qu'il est rempli, dès que l'en-

* Voy. liv. I, chap. 1 et II.

nemi cède, et qu'il offre la satisfaction légitimement exigée, la guerre n'a plus d'objet et dégénère en brigandage : il est évident que pour suivre cette direction il est inutile de bouleverser l'ordre social, de regarder les domaines respectifs comme abandonnés. On a le droit de s'en emparer, non à titre de propriété ou de déréliction, mais seulement à titre de nantissement : cela est si vrai que *la conquête ne donne rien si ce n'est la jouissance momentanée*, et que la propriété, comme nous l'établissons ailleurs, n'est acquise que par une transaction, par un traité de paix (35). Ne perdons point de vue le principe originel du droit de la guerre ; ce principe est la propre conservation, il est la pierre de touche de toutes les entreprises hostiles. Or, ce principe peut-il, sous aucun rapport, justifier celui qu'on a puisé dans le droit romain ? Pour achever d'en démontrer l'absurdité, nous observons qu'il est fondé sur une fausse supposition. Selon les auteurs qui l'ont adopté, les domaines des nations en guerre sont *res nullius*, parce qu'elles sont regardées comme abandonnées. Mais ce motif est absolument faux, car un souverain en guerre a si peu abandonné ses domaines, qu'il les défend à

main armée; d'un autre côté, lors même que les choses sont négativement communes, c'est-à-dire que tous peuvent en jouir, et qu'elles n'appartiennent à personne, celui qui les occupe n'en est le maître que durant le temps de son occupation. Ainsi, en remontant même jusqu'au monde primitif, une nation ne saurait être censée avoir abandonné un domaine qu'elle *occupe*, et la dépossession violente ne saurait être considérée comme une dérélition; ce domaine ne peut donc point, même en temps de guerre, être considéré comme *res nullius*; car la guerre ne détruit point les droits naturels de l'homme, et ceux des nations ne sont point autre chose, à moins qu'on ne place les nations hors de la nature.

Outre que ce dernier principe est erroné en lui-même, et qu'il est une des plus grandes absurdités qu'on ait jamais enseignées, il est très dangereux dans ses conséquences: en effet, il ouvre un champ sans bornes à l'ambition, il autorise tous les brigandages, il rend les guerres interminables tant qu'il reste quelque espoir de conquérir, d'envahir, de détruire. Les auteurs qui soutiennent le principe que nous combattons, décèlent eux-mêmes l'embarras qu'il leur cause lorsqu'ils parlent

des conquêtes et des moyens de faire la paix; lorsqu'ils prêchent la justice, la modération; lorsqu'ils indiquent les bases d'après lesquelles deux nations en guerre doivent se réconcilier. S'ils ne mettaient pas à l'abandon les domaines, s'ils n'attribuaient pas au vainqueur un droit illimité de conquérir et de conserver, certes il serait plus facile de terminer les différens, parce que les conquêtes auraient des bornes, comme en ont les offenses; et ces bornes en mettraient à la guerre, en restreignant les espérances de l'avidité et de l'ambition.

Je termine cet article par une observation digne d'être prise en considération. Tout dans la pratique est égal entre deux nations en guerre; tous les principes leur sont communs. Ainsi les domaines de la nation qui fait une guerre juste, nécessaire, sont à la merci de la nation ennemie, qui est auteur de l'injustice et de la guerre; c'est-à-dire que tout ce qui appartient à la première peut être envahi et conservé; ce sera la fortune seule qui servira de juge, qui légitimera les spoliations; et les principes éternels de la justice doivent être renvoyés à la perfection idéale de Platon.

Sans doute rien n'est moins respecté dans la pratique que les principes que nous venons

d'établir, et il ne faut pas s'en étonner, c'est que les principes sont une entrave pour l'ambition. Il convient mieux aux souverains de considérer les peuples comme une propriété disponible, dont ils peuvent trafiquer à leur gré. Les peuples, de leur côté, sont accoutumés à ce joug; et quels moyens auraient-ils pour le secouer? leurs tentatives à cet égard ne serviraient qu'à l'appesantir. Nous pouvons ajouter cette vérité pratique, qu'en général les peuples sont fort indifférens sur les changemens que leur sort éprouve, pourvu qu'on leur laisse, ou au moins qu'on leur promette de leur laisser leurs habitudes.

§ 4.

Autrefois on ne distinguait pas les propriétés des sujets d'avec celles des souverains, parce qu'ils étaient également considérés comme ennemis, à cause de leur identité avec leur chef : mais la politique moderne a changé cette rigoureuse et injuste jurisprudence : les propriétés particulières sont respectées, sans le cas de nécessité; tout ennemi qui en agirait autrement serait blâmé, et avec raison, comme violateur du droit des gens, parce qu'il ferait le mal sans utilité pour le but de la guerre. Il

est des auteurs qui prétendent que les femmes, les enfans, les vieillards, les malades, sont au nombre des ennemis comme membres de la société; mais cette doctrine outre-passe les droits de la guerre, et est contraire aux principes d'après lesquels elle doit être dirigée.

Peut-on considérer, et par conséquent traiter comme ennemis des êtres impuissans? Atteindra-t-on en les maltraitant, en les enlevant, le but de la guerre, qui est une juste satisfaction? le principe de propre conservation exige-t-il une pareille rigueur? Tout cela est senti par les nations modernes: aussi respectent-elles tout ce qui ne porte pas les armes: si elles n'en agissent pas ainsi par un sentiment de générosité, elles le font en cédant à la force irrésistible des principes et de l'humanité, et en dernière analyse l'avantage est réciproque.

§ 5.

Il nous reste à parler ici des effets de la guerre à l'égard des traités et de toute espèce de conventions. Les traités ne constituent point l'indépendance des nations; ils déterminent seulement les rapports qu'il leur a con-

venu d'établir entre elles, pour leur intérêt réciproque, pour le maintien de la paix, de la bonne harmonie, et particulièrement pour leur sûreté commune. Or il est certain que la guerre rompt tous les rapports, par conséquent tous les titres particuliers sur lesquels ils étaient fondés. Les nations en guerre ne connaissent plus entre elles d'autres obligations que celles que leur impose le droit des gens; nous disons donc qu'il ne peut point être question des traités conclus avant l'état de guerre. Il n'y a aucune exception à ce principe. L'annulation porte sur toutes les stipulations, de quelque nature qu'elles puissent être: il faudrait une déclaration expresse pour les maintenir. Cette doctrine est consacrée par la pratique constante de tous les gouvernements.

CHAPITRE XX.

Des conquêtes.

§ 1^{er}.

Il est constant qu'une guerre injuste ne peut procurer que des conquêtes injustes, des usurpations ; mais personne n'ayant le droit de les juger, elles sont traitées comme légitimes, ainsi que celles qui sont le résultat d'une guerre justement entreprise. Tel est l'effet de la force lorsqu'elle triomphe. Un agresseur injuste ne consulte que ses avantages, et non la justice de sa cause. S'il en était autrement les guerres seraient plus rares, parce qu'il n'y en aurait que de légitime.

§ 2.

On doit entendre par *conquêtes* les domaines enlevés à l'ennemi, et qu'on occupe par la force des armes.

§ 3.

Tant que dure la guerre, celui qui fait une conquête n'en est que détenteur, dépositaire, et non propriétaire; elle n'est qu'un gage entre ses mains pour s'assurer de la satisfaction qu'il a droit de réclamer de son ennemi. Ainsi il peut faire régir sa conquête en son nom, et en percevoir le revenu public; mais il ne doit rien changer à la forme de l'administration, ni priver les habitans de leurs propriétés, de leur liberté, de leurs droits et de leurs privilèges. Au reste, cela s'entend seulement d'un pays dont les habitans n'ont commis de leur chef aucun acte hostile; car, dans ce dernier cas, ils peuvent être regardés comme les associés de leur souverain; tandis que, dans le premier, c'est au souverain que l'ennemi a affaire. Le vainqueur ne peut point avoir des droits que n'a pas le souverain dont il prend la place; c'est de lui seul qu'il cherche une satisfaction; ce sont ses droits qu'il exerce; en un mot c'est lui seul qu'il a droit et intérêt de punir. Telle est la conduite que la modération conseille, et que prescrit la justice; telle est aussi, en général, la pratique moderne.

§ 4.

La propriété réelle et incommutable ne peut être établie que par un traité de paix. Alors seulement tous les droits comme toutes les charges de l'ancien possesseur sont transmis au nouveau; ainsi toutes les créances non personnelles passent à celui-ci, et il est chargé de toutes les dettes. Il doit en général maintenir l'ancien ordre de choses, à moins que la conduite des habitans, ou des raisons d'état majeures ne le déterminent à faire des changemens, dans la forme de l'administration (36).

§ 5.

Il se présente ici une question bien importante : c'est de savoir si la conquête est par elle-même un titre suffisant pour acquérir la souveraineté sur les habitans du pays conquis. Les auteurs sont en général pour l'affirmative; et leur opinion semble, de prime abord, conforme à l'usage. Mais je dois avouer que je la trouve contraire à l'indépendance que la nature a imprimée à l'homme. Cette indépendance est tellement sacrée que l'homme seul peut y renoncer de son gré, et qu'aucun autre

homme ne peut l'y contraindre sans user de violence, sans usurper un droit que ni la nature ni aucun pacte ne lui ont accordé. Le souverain peut bien se démettre de la domination d'un pays; il peut renoncer au droit de représenter une partie de sa nation, mais il ne peut point la soumettre malgré elle à une domination étrangère. La doctrine contraire détruit la base fondamentale du droit naturel et imprescriptible de l'homme.

§ 6.

Ainsi le vainqueur peut bien acquérir des domaines; mais il ne peut point acquérir des hommes, c'est-à-dire devenir leur souverain, leur maître, malgré eux : il faut leur consentement ou exprès ou au moins présumé.

§ 7.

C'est dans ce consentement que consiste essentiellement la légitimité de la cession d'une conquête, le complètement du traité qui doit la consolider (37); et cette vérité, sans être avouée ouvertement, est tellement pratique, qu'on exige un nouveau serment de fidélité des habitans d'un pays conquis et cédé, et que souvent même on leur laisse un temps déter-

miné pour se retirer, et pour vendre leurs propriétés. La prestation du serment de fidélité est l'expression du consentement, quoiqu'il soit souvent l'effet de la contrainte; et la continuation non forcée du domicile, si le serment n'est pas exigé, peut être considérée comme consentement tacite: la tranquillité publique le veut ainsi; mais il y aurait de l'imprudance à s'y fier entièrement. Sans doute les peuples abandonnés à leur propre sentiment sont en général dociles, endurans, et gouvernés par leurs habitudes, qu'on peut appeler routine; mais, au défaut de leur propre sentiment, ils deviennent aisément un instrument aveugle dans les mains d'hommes ambitieux ou turbulens, qui les échauffent en parlant de leur indépendance, de leur liberté, de leurs droits; en leur persuadant que, n'ayant fait aucun acte de soumission, leur nouveau souverain est un usurpateur, un tyran. Il importe de prendre des précautions contre de pareilles suggestions: le serment en est une: on aura beau l'appeler une simple formalité, un titre mensonger; il est, selon moi, d'une absolue nécessité: il donne du moins une apparence de liberté à la soumission.

§ 8.

Le terme où un vainqueur doit arrêter ses conquêtes est difficile à déterminer : on peut dire, en général, que leur progrès doit accélérer la paix ; ainsi celle des parties belligérantes qui a des avantages, fait sagement de les poursuivre, pour atteindre à ce but. Quant à sa conduite lorsqu'il s'agit de faire la paix, il en est question ailleurs *.

§ 9.

En établissant les principes relatifs au droit de conquête, nous avons à parler de celui de *convenance* ; ce mot a causé à lui seul plus de guerres que les motifs avoués par la justice ; et il compose depuis long-temps presque tout le code de la politique : l'impuissance seule met un terme à son application indéfinie. La convenance circonscrite dans des bornes raisonnables, c'est-à-dire calculée sur le principe de propre conservation, est juste, sinon pour faire la guerre, du moins pour conserver des conquêtes légitimement faites. Cette maxime

* Voy. liv. III, chap. XXI.

a pour base la politique moderne fondée sur le *système d'équilibre*, et ce système est fondé sur cette triste vérité, que plus les souverains sont puissans, et plus ils veulent l'être, ou, en d'autres termes, que la prospérité alimente l'ambition; c'est là ce qui a conduit Alexandre jusqu'à l'Indus, Charlemagne jusqu'à l'Elbe, etc. Il est sans contredit de la convenance des puissances inférieures, par conséquent menacées, de se garantir contre un pareil débordement; et cette convenance les autorise à ramener au niveau, s'il est possible, les puissances en état de les engloûtir. C'est ainsi que Louis XIV, éclairé par l'ambition systématique de l'Espagne, et sans cesse menacé par la prépondérance de cette puissance, a cherché les moyens de la diminuer, et de se procurer par là la sûreté et la tranquillité de ses états. Reste à décider si ce monarque a ou n'a pas excédé les bornes que lui traçait la raison (38).

CHAPITRE XXI.

De la paix.

§ 1^{er}.

La paix est le but direct de la guerre; et les causes de la guerre en sont la mesure: ainsi, et on ne saurait trop le répéter, dès que la satisfaction justement poursuivie les armes à la main, est obtenue, ou dès qu'elle est offerte et assurée, la guerre n'a plus d'objet, elle est terminée, et l'état de paix doit succéder: telles sont les maximes invariables, positives, éternelles du droit des gens; telles sont les maximes qui règlent les contestations d'homme à homme dans l'état de nature: il ne saurait y en avoir d'autres de nation à nation. Or, l'homme, dans cet état, a le droit de se procurer la restitution de la chose qui lui a été indûment enlevée, ou la réparation d'une injure; il peut aussi exiger une juste indemnité; mais il ne saurait rien demander au delà, parce que, dans ce dernier cas, il se

rendrait lui-même coupable de l'injustice contre laquelle il aurait réclamé. Il ne faut jamais s'écarter de ce principe positif, que les nations ne sont que des individus les unes à l'égard des autres, et que leurs droits respectifs sont limités par les mêmes lois que celles que la raison naturelle prescrit à tous les hommes. On sentira facilement les conséquences funestes de l'oubli de ces importantes vérités : la plus évidente et la plus immédiate serait que les conquêtes n'ayant pas de bornes, le droit rigoureux de la guerre mettrait toutes les nations à la merci de la fureur ou de la magnanimité d'un conquérant heureux ; elles seraient sans cesse exposées à la convoitise de l'ambition ou de l'avarice, et il n'existerait plus aucune garantie ni pour leur tranquillité, ni pour leur indépendance. Sans doute si l'on pouvait séparer la cause des peuples de celle de leurs chefs, il serait peut-être utile de suivre une autre doctrine que celle que nous venons d'exposer ; la crainte d'être dépouillés pourrait arrêter les souverains qui, sans ce frein salutaire, seraient disposés à ruiner leurs sujets, à répandre leur sang sans scrupule comme sans remords, en provoquant ou entreprenant des guerres injustes : malheureu-

sement les choses ne sont point ainsi : ce sont toujours les peuples qui sont les victimes de la guerre ; et l'on peut, à peu près dans tous les cas, dire à leur égard : *quidquid delirant reges*, etc.

Quoi qu'il en soit, la pratique ne s'écarte que trop souvent des salutaires vérités que nous venons de rappeler : la paix dépend en général plutôt du plus ou moins de succès qu'une des parties a obtenus, des moyens de les étendre, ou de l'épuisement, que des principes de justice, de modération, d'humanité, qui devraient constamment diriger les conducteurs des nations : les succès ne font que trop souvent perdre de vue le sujet primitif de la guerre, pour y substituer des projets d'ambition, de conquêtes, et même de simple convenance bien ou mal calculée, projets auxquels on était loin de songer dans l'origine, et dont l'objet est la plupart du temps hors de toute proportion avec la satisfaction qui peut être due, et qui, loin de contribuer à la liberté, à la prospérité, au bonheur des nations, porte souvent atteinte à l'un et à l'autre.

Mais en supposant même au vainqueur un droit indéfini de profiter de ses avantages, il

est des bornes qu'il ne peut dépasser sans danger, ou au moins sans être accusé d'imprévoyance, sans porter atteinte à sa réputation, sans détruire la confiance qu'il doit être si jaloux d'établir, sans être regardé comme l'ennemi du repos public, et souvent sans préparer le germe de nouvelles guerres, qui, en ruinant les peuples, peuvent exposer à de nouveaux hasards sa fortune, sa gloire, et le salut de l'état : *illam ipsam fortunam quâ aspirante rem tuam prospere gessisti, verearis* *.

Pour demeurer invariablement dans de justes bornes, un gouvernement sage et prévoyant n'a qu'à se placer devant des arbitres impartiaux, et les interroger de bonne foi; certes il ne se trompera point sur leur réponse : c'est cette réponse présumée qui doit lui servir de guide; et ce guide ne l'égarera point. Mais s'il le quitte pour s'abandonner sans frein à son ambition, à ses vues exagérées, à un faux système politique, il pourra sans doute faire de vastes conquêtes; mais elles seront désavouées, ces conquêtes, par la justice, par la saine raison, par la sagesse, par le véritable intérêt national (39). Je ne porte

* Q. CURT., liv. III.

pas plus loin mes observations sur cette importante matière, parce que je m'écarterais de mon sujet.

Ainsi, lorsqu'il s'agit de paix, lorsque le vainqueur la veut sérieusement, lorsqu'il ne déguise pas son ambition sans bornes sous le masque de la modération et de l'humanité; lorsqu'enfin il veut une paix juste et durable, je le répète, la première chose qu'il doit considérer, c'est le motif même de la guerre; ce doit être là la base fondamentale des ouvertures et des négociations. Toutefois il est permis au vainqueur qui a soutenu une guerre juste, d'aller au-delà de cette limite; il peut profiter de ses avantages pour châtier un ennemi injuste, malfaisant, ou qui s'obstinerait à refuser la paix à des conditions raisonnables; il peut même chercher ses convenances. Mais que cet article des convenances est délicat! Qu'il est facile de se laisser égarer, et de sortir des bornes de la raison naturelle, de même que des règles que prescrivent la prudence et l'intérêt bien entendu de l'état.

Quant au souverain pour qui les événements de la guerre sont malheureux, qui voit peu de chances pour réparer ses revers, ou qui en voit qui exigeraient des efforts ruineux,

non seulement la paix lui est nécessaire , mais elle est même un devoir ; et ne la point rechercher , ou bien la refuser , c'est trahir la nation , c'est vouloir exposer son existence au hasard , c'est vouloir suivre l'impulsion d'une fausse dignité ou d'un aveugle désespoir , au lieu de suivre celle de la nécessité , de la prudence et du salut de la patrie.

§ 2.

Nous ne parlons pas des démarches dont le bût est de préparer la paix , non plus que des négociations qui doivent la précéder : cette matière appartient exclusivement à la prudence politique , et ne saurait être assujétie ni à des règles fixes , ni à des exemples : les circonstances seules peuvent être consultées : ainsi , nous observerons seulement , que c'est doublement bien mériter de la patrie et de l'humanité que de saisir , sans égard à un faux amour-propre , à un fantôme de dignité , les occasions qui peuvent faire connaître les dispositions pacifiques , et acheminer les choses dans la voie de la conciliation : quelle que puisse être l'issue de pareilles démarches , elles assurent au souverain qui les fait , l'affection et la reconnaissance de ses sujets , comme

l'estime et la confiance des autres nations : mais, disons-le franchement, une pareille conduite n'appartient qu'aux grandes ames, à ces êtres privilégiés qui ont le courage de penser que la magnanimité n'est point une chimère, ni un acte de faiblesse.

§ 3.

Il y a deux espèces de traités de paix ; les uns sont *préliminaires*, les autres *définitifs*.

§ 4.

Lorsque les objets à régler sont nombreux et compliqués, ou lorsque plusieurs puissances ont pris part à la guerre, ou enfin lorsque le besoin de paix est senti de part et d'autre, le désir de mettre promptement un terme aux hostilités a fait adopter la forme des *préliminaires*. On y règle ordinairement les points principaux, c'est-à-dire ceux qui ont donné directement lieu à la guerre, de même que les dédommagemens : on renvoie le surplus au traité définitif.

Les traités préliminaires font ordinairement cesser les hostilités ; l'état de paix et les communications sont rétablis, souvent même on désarme, après toutefois qu'on en est expres-

sément convenu (40). Néanmoins l'effet d'un traité préliminaire dépend entièrement du traité définitif. Ainsi, si ce dernier n'a pas lieu, le premier devient caduc. La pratique est conforme à ce principe. Il arrive quelquefois que tandis qu'on négocie les préliminaires, et qu'on est même déjà convenu des points les plus essentiels, des événemens surviennent qui changent la situation militaire. Dans ce cas on est sans doute autorisé à réclamer, en invoquant la bonne foi, le maintien de ce qui avait été arrêté; mais qu'il est rare de ne pas hausser ses prétentions après la victoire! Quels éloges ne méritent donc pas les princes qui n'en abusent point (41)!

Les traités, soit préliminaires soit définitifs, ne sont obligatoires que du moment de leur ratification * : jusqu'à ce que cette formalité nécessaire soit remplie, toute exécution demeure suspendue.

§ 5.

La cessation des hostilités dans les différentes parties du monde, donne souvent lieu à des difficultés, parce que les ordres n'arri-

* Voy. liv. II, chap. v.

vent pas à temps, surtout lorsqu'ils sont expédiés par mer, ou bien on prétexte de ne les avoir pas reçus, pour continuer des hostilités. Ces circonstances doivent faire sentir la nécessité de prendre toutes les précautions possibles pour prévenir les malentendus, et surtout des entreprises contraires au texte et à l'esprit des traités. Dans ce dernier cas, tout doit être rétabli sur le pied du traité.

§ 6.

Quel que soit le lieu où se tiennent les conférences pour la paix, les ministres chargés de cette importante besogne, doivent y jouir de l'inviolabilité et de toutes les immunités que l'usage a, de tous les temps et chez tous les peuples, attachées à leur caractère; et toutes les précautions doivent être prises pour la sûreté de leur route, comme pour celle de leur séjour. En cas de rupture des négociations, leur retour doit également être assuré.

§ 7.

Quant au cérémonial que les plénipotentiaires observent entre eux, ils le règlent eux-mêmes; et quand le désir de faire la paix est

sincère de part et d'autre, on se débarrasse de la gêne de l'étiquette ; dans le cas contraire, les difficultés peuvent devenir interminables. Tout ce que nous croyons devoir faire observer à cet égard, c'est que les plénipotentiaires doivent se légitimer réciproquement, en produisant des pleins pouvoirs revêtus des formes généralement adoptées *.

§ 8.

Nous ne parlons pas des conditions de la paix, parce qu'elles ne sont pas de notre ressort. Tout ce que nous pouvons dire à cet égard, c'est qu'il dépend des parties contractantes d'y comprendre, non seulement les objets qui ont donné directement lieu à la guerre, mais aussi tous les autres différens qui subsistent entre elles. Mais ces derniers ne doivent point arrêter l'œuvre de la paix : si l'on ne peut s'accorder, elles doivent être renvoyées à des négociations particulières.

§ 9.

Lorsque dans un traité de paix on stipule pour soi et ses alliés, on demande si cette

* Voy. liv. II, chap. v.

clause s'étend sur les alliances contractées après la signature de la paix ; il est évident que cette extension n'a pas lieu, parce qu'elle n'est point dans l'intention présumée des contractans : pour l'établir, il faudrait une clause expresse. Cette question a été agitée entre les Romains et les Carthaginois, au sujet de Sagonte, alliée des premiers *.

§ 10.

Mais il se présente ici une question plus délicate et plus difficile à résoudre. Lorsque les belligérans ont des alliés, quelle conduite doivent tenir les premiers ? Peuvent-ils négocier la paix sans appeler leurs alliés ? Ceux-ci ont-ils le droit d'exiger cet appel ? L'ennemi peut-il refuser de les admettre ? Voici nos observations sur ces questions.

En thèse générale, un allié ne joue qu'un rôle secondaire ; il n'emploie ses forces que pour le soutien des intérêts de l'état belligérant ; son intérêt personnel est étranger à la querelle ; en un mot, il n'est, si je puis m'exprimer ainsi, que l'ombre de son allié. Si

* Voy. GROTIUS, liv. II, chap. XVI, § 13.

donc celui-ci cède, s'il se détermine à la paix, son auxiliaire doit suivre la même direction, et les obligations de celui-ci cessent de droit par la paix; ainsi que l'ombre disparaît avec le corps qui la produisait. Comme il n'a aucun grief personnel à alléguer, il n'a aucune part à prendre aux négociations.

Mais, dira-t-on, s'il existe entre les deux alliés des conventions, des stipulations qui assurent des avantages à l'auxiliaire, comme prix de ses secours, celui-ci n'a-t-il pas le droit de les réclamer directement vis-à-vis de la puissance ennemie, et, par suite, d'intervenir dans les négociations?

Cette prétention est insoutenable. Les stipulations dont il s'agit, sont à l'égard de l'ennemi, *res inter alios acta*; et comme elles ne font point partie des motifs de la guerre, elles ne peuvent également point entrer dans les conditions de la paix. En tout cas, c'est à l'allié belligérant qui a promis, à agir seul pour opérer l'exécution de ses promesses: son ennemi n'est tenu à rien; et son impuissance seule peut le forcer à céder.

Quant au parti qu'il convient au belligérant de prendre en faveur de son allié, c'est à la politique et non au droit des gens à le déter-

miner. Ce qu'il y a de certain, c'est que le belligérant est la partie principale; que, par conséquent, ses intérêts marchent avant ceux de l'allié. Tout ceci au reste est dit dans la supposition qu'il n'y a pas de motif direct de guerre entre l'auxiliaire et la puissance contre laquelle il fournit des secours; car dans ce cas, la chose change de face. Il y a cause commune entre les alliés du fait de leur ennemi, et dès lors les négociations pour la paix doivent être également communes.

§ II.

C'est une chose bien importante et bien délicate que la rédaction d'un traité de paix; car il n'est aucun acte qui se fasse avec plus de défiance, puisqu'il y a toujours une partie mécontente: il exige donc de la clarté, de la précision, une noble simplicité: le vainqueur doit parler le langage de la modération; le vaincu celui de la dignité: s'il est humilié par les choses, il ne doit point l'être par les mots; aucun sujet grave de discussion ne doit demeurer indécis, aucune expression ne doit fournir matière à doute et à interprétation, aucun mot, aucune phrase parasite ne doit être admise; les équivoques, les amphi-

bologies, les subtilités, les surprises, doivent être soigneusement évitées. Il est de prétendus diplomates qui trouvent le mérite d'un traité de paix dans sa brièveté, comme si les négociateurs étaient les maîtres du nombre et de la complication des objets et des intérêts qu'ils ont à régler; comme si les différens des nations pouvaient être mis en abrégés, de même que l'histoire romaine, la géographie, etc.; comme si les langues offraient pour tout des termes tellement précis, tellement individuels, si je puis m'exprimer ainsi, qu'il ne soit pas possible de se méprendre sur leur application. Il est aussi des auteurs qui se plaisent à citer le traité de Westphalie comme un chef-d'œuvre de précision, comme un modèle à suivre: cependant il est rempli d'imperfections, de contradictions, d'équivoques, et c'est le plus volumineux de tous les traités existans. En revanche, il en est un qui est plus court; c'est une convention faite entre l'Angleterre et le Portugal, en 1703; il ne renferme que deux articles, parce qu'il n'y avait que deux objets à régler. Je dis en deux mots à ces abrégiateurs, qu'un traité ne se mesure et ne s'apprécie pas à la toise, qu'il doit avoir tout le développement

que son objet exige, et que souvent la concision peut avoir des conséquences dangereuses pour le repos des nations.

CHAPITRE XXII.

Des arbitres et des médiateurs.

§ 1^{er}.

Lorsque deux puissances ne peuvent elles-mêmes parvenir à concilier leurs prétentions respectives, elles nomment des arbitres, ou seulement des médiateurs.

§ 2.

Les arbitres reçoivent un pouvoir qui les autorise à prononcer définitivement sur les différens qui divisent les deux parties; ainsi, dans ce cas, ils remplissent les fonctions de juges: le compromis en vertu duquel cette autorité leur est déléguée, est la loi commune des parties, et elles sont obligées d'exécuter le prononcé des arbitres, quel qu'il puisse

être. On sent combien il est nécessaire que ceux-ci se conduisent avec l'impartialité la plus scrupuleuse; ils doivent se renfermer strictement dans l'objet de la contestation qui leur est soumise: ce qu'ils feraient au-delà n'obligerait point les parties. La prudence la plus réfléchie doit déterminer le choix des arbitres, car il est rare qu'un souverain quelconque n'ait pas des rapports plus ou moins directs avec une des deux parties.

§ 3.

La différence entre le médiateur et l'arbitre consiste en ce que l'arbitre prononce un véritable jugement obligatoire, et que le médiateur ne donne que des avis et des conseils que les parties peuvent suivre ou ne pas suivre; souvent même la médiation n'est qu'une simple formalité que l'on adopte pour se rapprocher. Deux puissances en guerre, quoique désirant la paix, éprouvent de la répugnance à se faire des ouvertures directes. Elles ont alors recours à une puissance neutre. Celle-ci leur sert d'intermédiaire pour leurs communications et elle y joint les conseils pour opérer un rapprochement. C'est ainsi qu'étant avouée de part et d'autre, elle remplit

les fonctions de médiateur. Souvent un médiateur offre de lui-même ses bons offices.

§ 4.

Il arrive aussi quelquefois que la médiation est proposée par l'allié d'une des parties bel-ligérantes. Cette offre est une conséquence de l'alliance, car il est d'usage de stipuler que l'allié fera des démarches conciliatoires avant de donner les secours convenus. Si elles sont infructueuses elles mettent le médiateur à l'aise sur le parti qu'il lui convient de prendre. Au reste, un médiateur de cette espèce est difficilement impartial; et il faut toujours prévoir qu'en cas de non réussite, il se joindra à son allié : c'est à l'autre partie à prévoir cet événement, et à y adapter d'avance sa conduite et ses prétentions (42).

§ 7.

Souvent les médiateurs se rendent garans des traités conclus sous leur médiation (43). Des engagemens de cette nature rentrent dans la classe de tous les actes de garantie; sans une stipulation expresse, ni le médiateur, ni l'arbitre ne sont garans, ils n'ont pas même

le droit, dans ce dernier cas, d'exiger l'exécution du traité conclu sous leurs auspices.

CHAPITRE XXIII.

De l'exécution des traités de paix.

§ 1^{er}.

La manière d'exécuter les traités de paix est ordinairement déterminée par un article particulier ; et cette précaution est tellement de pratique , qu'il n'existe aucun traité où elle n'ait été prise avec la précision que la nature des choses pouvait comporter. A défaut de cette même précaution , tout demeure incertain , parce que la diligence promise ou présumée est une chose vague , dont une puissance mal intentionnée peut facilement abuser (44). Au surplus , les engagements dattent communément du jour de l'échange des ratifications , à moins d'une stipulation contraire. Ainsi tout ce qui se trouvera avoir été fait postérieurement à cette date , devra être

réparé ; par conséquent une ville prise, une province conquise, des contributions imposées postérieurement à cette même date, doivent être restituées sans aucun équivalent. Toutefois la prudence veut que de pareils cas, et en général tout ce qui peut fournir matière à discussion, soient prévus avec précision dans le traité même.

§ 2.

Les termes stipulés sont de rigueur : si des obstacles insurmontables et prouvés tels s'opposent à la ponctualité de leur exécution, l'excuse doit être admise. En général, il faut confiance et bonne foi ; le défaut de l'un ou de l'autre pourrait facilement rallumer le flambeau de la guerre, au moment où les peuples se féliciteraient de le voir éteint *.

Voy. Vattel, *Droit des Gens*, liv. IV.

CHAPITRE XXIV.

De l'interprétation des traités de paix.

§ I^{er}.

Quand des négociateurs mal habiles ou de mauvaise foi, ou peu au fait de la matière, insèrent dans des traités des stipulations vagues, amphibologiques, équivoques, obscures, il en peut résulter les inconvéniens les plus graves *. Sans doute on a recours à l'*interprétation*; mais chaque partie prétend interpréter à sa manière, et selon son intérêt, d'où il résulte que la matière, au lieu de s'éclaircir, ne fait que s'embrouiller davantage, et qu'elle peut aisément conduire les parties à une rupture. On conçoit d'après cela combien il importe que les négociateurs connaissent parfaitement et la langue dans laquelle ils traitent, et les matières sur lesquelles ils ont

* Voy. liv. II, chap. XIV.

à prononcer, et surtout qu'ils soient de bonne foi.

§ 2.

On a donné beaucoup de règles d'interprétation * : mais comment y assujétir une puissance obstinée qui peut avoir une arrière-pensée? comment y assujétir celle qui est l'auteur de l'équivoque, et qui a probablement eu ses vues en l'employant? comment, enfin, le faible pourra-t-il avoir raison du plus fort? sans compter la répugnance qu'un gouvernement peut avoir de désavouer un négociateur auquel il croit devoir des ménagemens. Disons donc que, si la justice et la saine raison ne servent pas de guides pour l'interprétation des traités; que, si la partie qui prétend et qui peut en abuser se refuse à toute conciliation, il faudra sans doute ou céder, ou recourir à la voie funeste et extrême des armes.

§ 3.

Quoi qu'il en soit, et comme il faut supposer que l'on cherchera de bonne foi, de part

* Voy. Grotius, *Droit de la Guerre*, etc., liv. II, chap. xvi.—Puffendorff, *Droit de la Nature*, liv. V, chap. xii.

et d'autre, à interpréter un traité, il est nécessaire de connaître au moins les règles générales établies sur cette matière. Ces règles sont à peu près les mêmes que celles que l'on suit pour les lois et les transactions particulières. Nous allons indiquer les principales.

Première règle : Lorsqu'il y a amphibologie ou équivoque, il faut prendre les phrases et les mots dans leur signification commune et ordinaire, et non dans celles que peuvent leur donner les savans ou les grammairiens.

Deuxième règle : Au défaut de sens clair et déterminé, il faut avoir recours à la présomption : il faut chercher quelle a pu être raisonnablement l'intention de celui qui concède une chose, ou contracte une obligation *.

Troisième règle : Lorsqu'on veut la fin, on doit vouloir aussi les moyens.

Quatrième règle : Les choses favorables doivent être étendues : les choses odieuses doivent être restreintes (45).

Cinquième règle : A défaut de tout autre moyen, l'interprétation doit être faite contre celui qui donne, parce qu'il est censé avoir donné sans restriction tout ce que comporte la nature de la chose donnée (46).

* Voy. Grotius, liv. II, chap. XII.

Sixième règle: Toute interprétation trop subtile doit être évitée, parce qu'elle s'écarte de la nature des choses et de l'intention probable des négociateurs (47).

CHAPITRE XXV.

De l'observation des traités.

§ 1^{er}.

La tranquillité des nations dépend de la fidèle observation des traités de paix. On peut juger par là combien est coupable celui qui ne craint pas de les violer. Cet objet est d'une telle importance que l'on a établi comme une maxime certaine et générale, qu'il n'y a aucune lésion dans un traité de paix, parce qu'il est censé conclu avec une pleine liberté. Sans cette maxime, aucun traité ne serait stable; la paix serait toujours incertaine et précaire, parce qu'en général il n'y a point de traité de paix où il n'y ait une partie souffrante.

§ 2.

Cependant la maxime qui vient d'être rapportée n'exclut point toute espèce d'exception. Si un vainqueur, abusant de ses succès, impose au vaincu des conditions tellement humiliantes qu'elles le dégradent, ou tellement rigoureuses qu'elles détruisent en quelque sorte son existence politique; ou enfin, s'il exige de lui des choses qui blessent son honneur, ou qui soient contraires à l'humanité, rien ne peut obliger ce dernier à remplir ses engagements, rien ne peut l'empêcher de saisir une occasion favorable pour s'en affranchir. Le vainqueur ne doit jamais oublier que les nations sont indépendantes; qu'elles ont toutes leurs intérêts, leur dignité, leur honneur à défendre; que, si elles ont des querelles à vider, la réparation doit être proportionnée à l'injure et ne saurait l'excéder; enfin, que, si la tranquillité publique exige que les engagements soient sacrés, elle n'exige pas moins que ces mêmes engagements soient fondés sur des principes que la justice et l'équité puissent avouer: enfin, le conquérant qui impose la loi doit bien se convaincre que l'ennemi de la paix n'est pas celui qui cherche

à sauver son honneur, mais bien celui qui prétend le ravir à son adversaire. C'est d'après ces mêmes principes que l'envoyé des Privernates dit en plein sénat : *si bonam dederitis, et fidam et perpetuam : si malam, haud diuturnam.* Il est de prétendus politiques qui, étrangers aux affaires, et réglant le sort des nations d'après leurs théories imaginaires, pensent qu'un gouvernement doit vouloir tout ce qu'il peut, et qui blâment à tort et à travers les ministres qui ne suivent pas cette sublime maxime : malheur aux souverains qui admettraient de pareils hommes dans leurs conseils !

CHAPITRE XXVI.

De la non exécution des traités de paix.

§ 1^{er}.

On rompt un traité de paix récemment conclu : 1^o en n'exécutant pas ses stipulations, soit en tout ou en partie, lorsqu'aucun empêchement ne s'y oppose ; 2^a en réclamant contre ces mêmes stipulations après les avoir

exécutées, et en prenant les armes pour s'en dégager; 3° en agissant directement contre l'esprit et l'essence du traité. Dans ces trois cas, le traité est considéré comme non avenu.

§ 2.

Mais, hors ces cas, s'il survient une rupture, il résulte une nouvelle guerre, et cette remarque est importante; car lorsqu'un traité est rompu de la manière indiquée au paragraphe précédent, les parties contractantes se retrouvent dans le même état où elles étaient avant le traité, et les droits qui en étaient résultés sont regardés comme non existans. Il n'en est pas de même s'il survient une nouvelle guerre; car le traité de paix qui l'a précédée demeure intact quant à ses effets; il continue à servir de titre pour les objets qui ont été cédés; et celui qui en avait fait la cession ne peut plus y acquérir de droits que par la voie de la conquête et par un nouveau traité (48).

§ 3.

Si les actions des sujets sont contraires à un traité de paix, elles ne le rompent point,

mais elles autorisent à demander la punition des coupables et la réparation des dommages qu'ils ont causés. Un refus injuste serait un indice manifeste que le souverain approuve leur conduite, et qu'il épouse leur cause : dans ce cas, il se rend personnellement responsable, et se constitue l'auteur soit des représailles, soit de la rupture que peut entraîner son refus.

FIN DU LIVRE TROISIÈME.

NOTES

DU

LIVRE TROISIÈME.

(1) « C'est une chose certaine, dit GROTIVS, qu'autant il y a de sources d'actions judiciaires, autant il y a de causes qui peuvent allumer la guerre ; car là où il faut l'intervention du juge, là commence la guerre. Quelques uns admettent trois justes causes de faire la guerre : la défense, le recouvrement de ce qui nous est dû, et la punition. » GROTIVS (*Droit de la guerre et de la paix*, liv. II, chap. I.)

(2) Entre nations, comme entre particuliers, on est injuste de deux manières : 1^o en agissant contre le principe de propre conservation ; 2^o en violant un engagement formel. On est encore injuste entre nations lorsqu'on manque aux usages généralement reçus qui constituent le droit *usuel* ou *coutumier*.

Le premier cas existe lorsqu'une nation enlève ou cherche à enlever à une autre une portion de ses domaines ; lorsqu'elle viole son territoire ; lorsqu'elle froisse son indépendance ; lorsque , de son autorité privée, elle se mêle de son régime intérieur ; lorsque , dans un temps de disette , elle refuse des subsistances, pouvant en fournir sans se nuire à elle-même , ou lorsqu'elle interdit le passage pour celles que l'on pourrait tirer d'ailleurs.

Quant aux usages généralement reçus , ils sont obligatoires pour toute nation qui ne veut point demeurer isolée. Parmi ces usages on compte le respect dû à l'honneur, à la réputation , à la dignité d'un souverain ; de plus la sûreté et l'inviolabilité des ambassadeurs et ministres publics. Tite-Live explique en peu de mots ce que c'est qu'une guerre juste : *Justum est bellum quibus est necessarium , et pia arma quibus nulla nisi in armis relinquitur spes.* (Disc. de Pontius, roi des Samnites , liv. IX, chap. x.)

Une des plus graves injures (et dans le langage politique le mot injure désigne toute espèce d'offense) qu'une nation puisse faire à une autre , c'est d'exciter chez elle des troubles intérieurs ; et certes on ne saurait manquer plus ouvertement aux premiers principes du droit des gens qu'en provoquant des insurrections dans un pays et en y soutenant des rebelles. Mais ici s'élève la question de savoir jusqu'à quel point des sujets peuvent être considérés comme rebelles ; par conséquent quand il est permis ou défendu à une puissance étrangère , en temps de

paix, d'embrasser leur cause sans violer les principes du droit des gens. Nous ne nous permettrons point d'entrer dans une discussion aussi délicate et aussi dépendante des circonstances ; nous nous bornerons, pour mettre le lecteur à portée de se former lui-même une opinion à cet égard, de citer trois événemens mémorables de l'histoire moderne.

Le premier est l'indépendance des Provinces-Unies des Pays-Bas. En voici le précis : la tyrannie de l'Espagne ayant porté au désespoir les Flamands, ils conclurent entre eux, en 1556, la *pacification de Gand* pour la défense de leur liberté et de la religion protestante. Dès lors Élisabeth, reine d'Angleterre, se lia avec eux par un traité secret, et s'engagea à leur fournir des troupes, des munitions et de l'argent. Le roi d'Espagne, Philippe II, s'en étant plaint, Élisabeth lui fit remettre une longue déduction renfermant des protestations d'amitié, et le désir de maintenir la bonne harmonie subsistante entre les deux monarchies. Cette princesse se défendit aussi contre le reproche qu'on lui faisait de fomenter la rébellion des Pays-Bas, et elle ajouta qu'en fournissant aux confédérés des secours d'hommes et d'argent, sa politique avait un double objet, celui d'empêcher les insurgens, réduits au désespoir, de se donner à une puissance étrangère ; l'autre de prévenir l'assujétissement absolu des Pays-Bas espagnols, événement qui pourrait avoir des suites funestes pour l'Angleterre. Par un nouveau traité du 7 janvier 1578, Élisabeth promit de nouveaux

secours aux confédérés, à condition qu'ils ne feraient pas la paix avec *leur roi catholique* sans y comprendre cette princesse. Enfin, les confédérés déclarèrent leur indépendance en 1585; cette démarche fut promptement suivie d'une nouvelle alliance offensive : les Hollandais alléguèrent dans leurs pouvoirs qu'ils avaient entièrement secoué le joug de l'Espagne, *et qu'ils s'étaient déclarés libres et indépendans de sa souveraineté*. A la suite de ce traité, Élisabeth publia un manifeste, où elle exposa en détail les motifs de sa conduite ; et ni ce manifeste ni le traité ne causèrent de rupture entre les deux cours ; les ambassadeurs respectifs ne furent pas rappelés.

Henri IV, roi de France, d'intelligence avec Élisabeth, intervint aussi dans la querelle : on peut voir le détail des principes et de la conduite de ce monarque dans les négociations de MM. de Sillery et Jeannin. L'assistance de la France et de l'Angleterre fit prospérer la cause des confédérés : l'indépendance des sept provinces bataves fut consolidée en 1648, par le traité de Munster ; les provinces belgiques demeurèrent sous la souveraineté espagnole, mais en conservant leurs immunités.

Le second événement est celui de la guerre, dite de trente ans. Elle fut provoquée, d'un côté, par l'ambition de la maison d'Autriche, par sa prépotence, et surtout par la protection qu'elle accordait aux catholiques ; de l'autre, par les progrès du luthéranisme, par les prétentions et par les envahissemens que firent les états de cette nouvelle secte. L'incendie commença en Bohême :

des actes arbitraires de l'empereur Ferdinand II étendirent bientôt la guerre civile dans toute l'Allemagne. Le roi de Suède intervint dans la querelle; la France imita son exemple, et elle fut terminée par le fameux traité de Westphalie, qui est le code de la liberté germanique. Il est constant que si la maison d'Autriche eût triomphé, elle aurait asservi l'Allemagne, ou au moins rendu très précaire la liberté de l'Europe. C'est d'après cette considération, dont l'histoire atteste la vérité, qu'il faut juger la conduite de la Suède, et surtout celle de la France, qui depuis bien long-temps était dans une rivalité constante avec la maison d'Autriche, qui en même temps qu'elle régnait en Allemagne, possédait la monarchie espagnole.

Le troisième événement, le plus récent et le plus mémorable, est la révolution de l'Amérique septentrionale. Les colonies anglaises avaient des chartes particulières, et elles jouissaient d'une grande liberté civile et politique. Le gouvernement anglais fit des infractions successives à leurs privilèges et à leur indépendance du parlement britannique. Les Américains firent des tentatives infructueuses pour le maintien de leurs chartes : lassés enfin de ne recevoir que des refus, et voyant le ministère anglais faire des dispositions pour les soumettre, ils se réunirent, formèrent un conseil, et prirent la résolution de persister dans leurs réclamations. La cour de Londres envoya des troupes pour agir de vive force; mais les Américains ne se laissant point intimider, les hostilités

commencèrent par des voies de fait de la part des troupes royales : ce fut le signal de la guerre civile. Les Américains luttèrent pendant deux années entières, jusqu'à ce qu'enfin, n'ayant plus d'espoir de conciliation, ils se déclarèrent indépendans le 4 juillet 1776.

Jusqu'alors le cabinet de Versailles n'avait absolument pris aucune part, soit directe, soit indirecte à la querelle. Les Américains avaient bien des commissaires en France; mais ceux-ci n'avaient aucun rapport avec le gouvernement: ils s'occupaient uniquement à procurer à leur pays, par la voie du commerce, des armes, des munitions et des habillemens. Ils cherchèrent bien à intéresser le ministère à la cause de leur pays, et lui proposèrent, outre un traité d'amitié et de commerce, une alliance offensive et défensive. On leur répondit que le roi pouvait bien, d'après les événemens, regarder leur indépendance comme existante de fait, mais qu'il ne lui appartenait pas de la reconnaître, parce qu'il n'avait point le droit de la juger; qu'il ne pouvait point davantage la garantir, parce qu'il ne voulait point faire la guerre pour la soutenir. Pour lever les difficultés, les Américains produisirent une expédition authentique de l'acte d'indépendance; et peu de temps après on reçut la nouvelle que le général Bourgoyne avait été battu et pris près de Saratoga.

Alors seulement le gouvernement français, fatigué des vexations contraires au droit des gens et aux traités que le commerce français éprouvait, non seulement dans les mers d'Amérique et en Europe, mais aussi sur les côtes

même de France, réfléchit enfin sérieusement sur les ouvertures et sur la position des Américains. D'un côté, il voyait leur indépendance légalement et irrévocablement établie; de l'autre, il avait la preuve que le ministre anglais cherchait secrètement à traiter avec eux, en leur proposant l'indépendance avec une coalition contre la France. Ces circonstances jointes à des dénis de justice invariablement soutenus fixèrent enfin l'irrésolution de la France: elle entra en négociation avec les commissaires américains, et signa avec eux, le 6 février 1778, un traité d'amitié et de commerce, et une alliance défensive éventuelle. Le traité de commerce seul fut notifié à la cour de Londres, parce que l'alliance devait dépendre de la conduite que cette cour jugerait à propos de tenir: elle se détermina à une rupture et à la guerre. Tout le monde sait que cette guerre fut terminée par le traité de paix signé en 1783, et que l'indépendance américaine fut reconnue solennellement par le gouvernement britannique.

Il est important d'observer que dans la déclaration que l'ambassadeur de France remit au ministère anglais le 13 mars 1778, on trouve ces mots remarquables: *Les États-Unis de l'Amérique septentrionale, qui sont en pleine possession de l'indépendance prononcée par leur acte du 4 juillet 1776, ayant fait proposer au roi de consolider par une convention formelle les liaisons qui ont commencé à s'établir entre les deux nations, les plénipotentiaires respectifs ont signé un traité d'amitié et de com-*

merce, destiné à servir de base à la bonne correspondance mutuelle.

Le principe posé dans cette note, ainsi que les autres circonstances qui ont influé sur la détermination du cabinet de Versailles, sont développés dans un mémoire ayant pour titre : *Observations sur le mémoire justificatif de la cour de Londres. (Paris, Impr. royale, 1780.)*

On a prétendu que le ministère français avait préparé de longue main la révolution américaine ; mais il n'existe aucune trace de la plus légère démarche faite dans cette vue ; et il est constant que, sans la manière imprudente et vexatoire dont l'Angleterre s'est conduite à l'égard du commerce français, le cabinet de Versailles n'aurait pris aucune part à la révolution américaine : il y a été forcé pour le soutien de sa dignité, de son honneur et de son commerce : le lecteur jugera s'il y a été autorisé par les principes généralement reconnus du droit des gens.

On peut demander s'il est permis de fomenter des insurrections et la guerre civile chez un ennemi déclaré. Si, comme le pensent quelques auteurs, tout est permis vis-à-vis de son ennemi ; si le mal qu'on est autorisé à lui faire, n'a d'autres bornes que l'impuissance, il est constant qu'on peut exciter chez lui les insurrections, la guerre civile, qu'on peut même détruire son gouvernement. Mais loin d'admettre une pareille doctrine, nous la combattons comme excédant les bornes que la saine raison pose au droit extrême de faire la guerre, droit qui a et ne peut avoir pour base et pour

objet que la propre conservation, et l'obtention d'une satisfaction proportionnée au tort dont on poursuit le redressement (*chap. V*). Si, en provoquant la guerre civile en pays ennemi, le résultat se bornait simplement à la satisfaction inutilement demandée, sans doute cette voie pourrait être considérée comme légitime : mais il est à peu près impossible que les choses demeurent dans cette mesure ; car les maux que cause la guerre civile se prolongent fort au-delà de la paix, et en fin de cause elle peut produire ou la dissolution du gouvernement, ou le despotisme, quelquefois la tyrannie : or, ni l'une ni l'autre de ces révolutions n'a de rapport avec l'objet de la guerre ; elles ne peuvent donc point entrer dans ses moyens. D'ailleurs, si la guerre civile était admise comme un moyen ordinaire de poursuivre une nation ennemie, conçoit-on où il pourrait conduire l'agresseur lui-même ? Il devra craindre les représailles qu'il aura lui-même provoquées ; ainsi deux puissances ennemies, au lieu de se faire une guerre franche et loyale, auraient de part et d'autre des troubles intestins, la guerre civile à combattre ; leurs états respectifs éprouveraient des secousses dont les suites seraient incalculables. Nous avons à cet égard un exemple bien récent et bien digne d'éclairer les conducteurs des nations. Le gouvernement anglais a fomenté des troubles dans l'ouest de la France, et a salarié et soutenu les insurgés ; le gouvernement français, de son côté, a suivi la même marche en Irlande, et même en Angleterre. Tout le monde connaît

les dépenses et les dangers auxquels les deux pays ont été exposés : ils se sont fait la guerre à outrance, sans qu'on ait jamais pu en bien déterminer l'objet ; et si de part et d'autre les insurrections eussent réussi, les deux gouvernemens auraient été renversés.

Au surplus, si l'obstination s'empare d'un des deux belligérans ; si aucune considération ne peut l'amener à des sentimens pacifiques ; si enfin il veut faire une guerre de frénésie et d'extermination, il est un fléau, il est l'ennemi du genre humain ; et tous les moyens sont légitimes, non seulement pour le forcer à la paix, mais même pour délivrer de l'oppression sa propre nation, qu'il dépeuple et qu'il ruine.

(3) « C'est pour cette raison que les Scythes, suppo-
« sant qu'Alexandre faisait la guerre sans cause aux
« Perses et aux autres nations, l'appelèrent un voleur ;
« c'est sur ce même fondement que SÉNÈQUE l'appelle du
« même nom, et LUCAIN un brigand ; que les sages d'en-
« tre les Indiens le nommèrent un scélérat, et qu'un jour
« un pirate lui soutint en face, qu'ils étaient aussi cou-
« pables l'un que l'autre. » (GROTIUS, *du Droit de la guerre
et de la paix*, liv. II, chap. I, § 1.)

Voici ce que dit SÉNÈQUE (épit. X, chap. vi). « Nous
« arrêtons, disons-nous, les homicides et les meurtres
« particuliers ; pourquoi n'arrêtons-nous donc pas aussi
« la guerre, ce crime dont nous nous faisons tant de gloire
« en détruisant des nations entières ? L'avarice et la cruauté
« ne peuvent s'assouvir ; on commet des crimes en vertu

« des arrêts du sénat et des résolutions du peuple :
 « on ordonne en public ce que l'on défend en parti-
 « culier. »

Nous ne finirions pas si nous voulions citer ce que disent sur cette matière les auteurs tant anciens que modernes : je me contenterai de rapporter à cet égard ce que dit MONTESQUIEU. « Le droit de la guerre dérive de la
 « nécessité et du droit rigide. Si ceux qui dirigent la con-
 « science ou les conseils des princes, ne s'en tiennent pas
 « là, tout est perdu; et lorsqu'on se tiendra sur des prin-
 « cipes arbitraires, de gloire, de bienséance, d'utilité,
 « des flots de sang inonderont la terre. » (Liv. X,
 chap. XI.)

A ces témoignages j'ajouterai celui de BODIN : « Si
 « une société civile est heureuse lorsque dans une répu-
 « blique le prince obéit aux lois de la justice et de l'état,
 « le magistrat aux lois du prince, le citoyen au comman-
 « dement du magistrat, le fils au père, le domestique à
 « son maître; et lorsque l'humanité et la concorde lient
 « entre-eux les sujets, on doit dire que la guerre, géné-
 « ralement destructeur de cet ordre, est le fléau du bon-
 « heur. Rien ne contraste autant l'homme paisible que
 « le guerrier; le philosophe que le capitaine, le labou-
 « reur que le soldat, les sages que les fous. »

« Si la guerre est un mal si pernicieux, on ne doit
 « l'entreprendre que pour éviter un mal plus grand que
 « la guerre : c'est là la mesure que le prince doit toujours
 « avoir devant les yeux. Ceux qui aiment la guerre, res-

« semblent à ces insectes qui ne peuvent se tenir sur le
 « poli d'une glace, et qui cherchent une surface rabo-
 « teuse; ils sont dans un tourment continuel, parce
 « qu'ils ne mettent point de bornes au désir des biens, ou
 « d'une gloire de préjugé : c'est là le cœur de l'homme. »
 (*De la Républ.*, liv. V, chap. XII.)

(4) Deux guerres mémorables ont eu l'équilibre pour motif ou au moins pour prétexte, savoir celles de 1700 et de 1740. Lors de la première on craignait l'accroissement de la puissance française; mais l'archiduc Charles, concurrent de Philippe d'Anjou, étant devenu l'héritier de tous les domaines de la maison d'Autriche, et ayant été placé sur le trône impérial, la crainte se porta sur lui, et détermina la paix d'Utrecht. La jatte d'eau imaginée par Voltaire comme cause de cette paix, est une puérité.

La guerre de 1740 a eu pour objet l'affaiblissement de la puissance autrichienne; mais ses pertes se réduisirent à celle de la Silésie: toutefois l'acquisition de cette province éleva la Prusse et l'établit la rivale de l'Autriche.

Nous pouvons ajouter que c'est par une suite du système d'équilibre que la politique française a constamment favorisé l'incohérente constitution de l'empire germanique. D'autres principes l'ont fait disparaître. On peut donc dire que la politique moderne, sans approfondir tout autre motif, a considéré l'équilibre comme une raison suffisante pour légitimer la guerre.

(5) GROTIUS fait une distinction entre les *raisons justificatives* de la guerre, et les *motifs* qui y donnent lieu : les *raisons justificatives* ont pour fondement un déni de justice ou une injure, en un mot, la violation des principes du droit des gens : les *motifs* sont les vues secrètes qui déterminent une puissance à poursuivre la satisfaction les armes à la main.

Le droit des gens ne connaît et n'avoue que les *raisons justificatives*, qu'il appelle également *motifs*, *causes* ou *sujets* : quant à ce que GROTIUS nomme particulièrement *motifs*, ils appartiennent à la politique. Il n'arrive que trop fréquemment que les *raisons justificatives*, quoique bien fondées, ne servent que de prétexte, et que la guerre est entreprise pour des *motifs* qui leur sont tout-à-fait étrangers. Les *raisons justificatives* d'Alexandre pour faire la guerre à Darius étaient puisées dans l'inimitié qui subsistait depuis long-temps entre les Perses et les Grecs ; mais le motif secret du roi de Macédoine était de satisfaire son ardeur guerrière et son désir de faire des conquêtes. La plupart des guerres entreprises par les Romains étaient fondées sur les mêmes motifs. C'est l'ambition qui dans les temps modernes a entretenu l'état de rivalité et de guerre entre la France et la Grande-Bretagne, de même qu'entre la France et l'Autriche : pour s'en convaincre, on n'a qu'à lire l'histoire des guerres relatives à la succession d'Espagne, et à celle de l'empereur Charles VI; de celles qui éclatèrent en 1755 et en 1778. La première eut pour *raisons justificatives* les prétendus

droits de Charles VI à la couronne d'Espagne, et pour *motifs secrets*, d'empêcher l'accroissement de la puissance française. La deuxième était fondée ostensiblement sur les droits de l'impératrice Marie-Thérèse; mais le motif politique de l'Angleterre était de maintenir l'équilibre sur le continent, afin de diviser l'attention et les ressources de la France : cette dernière puissance, de son côté, croyait avoir trouvé, en favorisant l'électeur de Bavière, une occasion favorable d'abaisser la maison d'Autriche. La troisième fut présentée par la Grande-Bretagne, comme ayant pour objet d'obtenir satisfaction pour quelques voies de fait commises au Canada; mais cette puissance croyait la France hors d'état de faire la guerre sur mer, et jugeait le moment favorable pour détruire sa puissance navale.

Quant à la guerre qui éclata en 1778, il est constant que l'Angleterre l'avait provoquée par les vexations qu'elle faisait éprouver à la navigation française; mais le cabinet de Versailles ne se détermina pas par ce seul motif à s'unir avec les Américains : outre les *motifs justificatifs*, il avait un motif secret; savoir, la diminution de la puissance de l'Angleterre, par la perte de ses colonies, et la réparation d'une partie des sacrifices arrachés par la paix de 1763.

Les déclarations décrétées et publiées par l'assemblée nationale de France depuis 1792, fourniraient ample matière à éclaircir le point que nous traitons; mais les suites sont trop connues, et en même temps trop récen-

tes, pour que nous entreprenions de les développer : nous nous bornerons donc à faire observer que les premières déclarations de guerre avaient pour motif ostensible, pour raison justificative, la liberté et l'indépendance française, menacées par la conjuration de toutes les puissances de l'Europe; mais alors le principal motif secret était de compromettre Louis XVI avec toutes ces puissances, avec qui on l'accusait de s'être coalisé contre la nation : ni les événemens, soit politiques, soit militaires, ni les résultats qui ont suivi ce premier pas, ne sont de notre ressort.

(6) Les hostilités qui éclatèrent entre le France et l'Angleterre en 1778, ne furent ni précédées, ni suivies d'une déclaration de guerre : les deux puissances se bornèrent à publier des manifestes expositifs de leurs griefs respectifs, et des motifs qui les avaient déterminées à la guerre. La cause qui a fait omettre cette formalité de part et d'autre a été que chacune des deux puissances accusait l'autre d'être l'agresseur : la cour de Londres trouvait l'agression dans une note remise par l'ambassadeur de France, en mars 1778; et la cour de Versailles la mettait dans le combat qui eut lieu entre quelques frégates au mois de juillet de la même année. Il a résulté de cette contrariété d'opinions beaucoup d'embarras pour le jugement des prises, et des embarras de cette nature produisent nécessairement des injustices particulières.

(7) Voyez Vattel, *Droit des gens*, part. 2^e, liv. III, chap. IV.

(8) Il est des auteurs (entre autres Vattel) qui prétendent qu'on peut, même avant la déclaration de guerre, s'établir dans le pays ennemi, mais sans y commettre ni violence ni hostilité : ils pensent que dans ce cas l'ennemi ne saurait invoquer l'indépendance de son territoire, parce qu'il a été lui-même la cause volontaire de l'invasion. Mais cette doctrine paraît contraire aux premiers principes du droit des gens, et aux procédés qui doivent précéder une rupture ; d'ailleurs elle établit d'une manière dangereuse le droit de se procurer justice à soi-même ; elle porte les nations puissantes à croire qu'elles peuvent user de précipitation vis à vis d'une nation faible ; en un mot, elle autorise une nation à commettre une voie de fait, un acte hostile, avant que d'avoir annoncé que telle est son intention ; car c'est un acte hostile bien caractérisé que de violer le territoire d'une nation indépendante ; c'est de plus un acte de perfidie ; et les malheurs de la guerre sont déjà assez grands par eux-mêmes pour qu'on ne les augmente pas par des démarches arbitraires.

(9) Les opinions sur les ruses et stratagèmes étaient partagées chez les anciens. Voici ce que dit POLYBE (lib. XV), en parlant des Achéens : ils avaient tant d'horreur pour les machinations et le vol, qu'ils ne voulaient point vaincre leurs ennemis par la fraude, étant d'opinion qu'une victoire ne saurait être ni glorieuse ni solide, à moins qu'on n'ait combattu à découvert, qu'on n'ait prévenu, et qu'on n'ait abattu le courage même de l'ennemi. EURIPIDE dit qu'aucun homme qui a l'ame élevée ne doit tuer

son ennemi à la sourdine. TACITE est aussi de cet avis : *nec fraude, neque occultis mediis, sed palam et armatum hostes suos ulcisci.*

A ces auteurs on pourrait en opposer plusieurs : voici ce que dit PLUTARQUE: Quoique très belliqueux, les Spartiates estimaient plus digne de l'homme un succès dû au jugement et à l'esprit, que celui qui était le fruit de la force et de la violence. C'est pour cela que, lorsqu'un de leurs chefs obtenait un avantage, si c'était par ruse ou par adresse, ils immolaient un bœuf; et un coq, si c'était par la seule force des armes.

(10) Cette question est de la plus haute importance, parce qu'elle influe essentiellement sur la manière de faire la guerre. Une troupe, serrée par l'ennemi et se voyant hors d'état de lui résister, capitule, se rend prisonnière et rachète par là sa vie au prix de sa liberté. Si ce pacte n'est pas fidèlement exécuté, le vainqueur mettra à mort les soldats vaincus, et ceux-ci de leur côté, sûrs de périr, se laisseront exterminer plutôt que de se rendre. Ainsi il se fera de part et d'autre un carnage effroyable et inutile. Il convient au vainqueur comme au vaincu de le prévenir, et le seul moyen pour cela est la fidèle observation des capitulations. Elle ôte aux soldats prisonniers, conduits sous escorte, la faculté de se soulever. Ce principe concerne les gens de mer comme les troupes de terre. Ainsi si un vaisseau a été forcé de se rendre, l'équipage est à la disposition de l'ennemi, et il ne peut faire aucune tentative pour se mettre en liberté. Le résultat de la pratique contraire serait que le vaisseau vain-

queur, au lieu d'accorder une capitulation, coulerait bas le vaisseau ennemi, quoique mis hors de combat, ou bien, voulant le conserver, il passerait tout l'équipage au fil de l'épée.

(11) Il faut voir toutes les autorités que rapporte à cet égard GROTIUS (*Droit de la guerre et de la paix*, liv. III, chap. XI, § 13.)

(12) On ne saurait se rappeler de sang-froid l'ordre donné par la convention nationale de France, de ne point faire de prisonniers anglais, mais de les mettre tous à mort : des généraux refusèrent d'obéir à un ordre aussi atroce, et il fallut le révoquer. Voici ce que dit MONTESQUIEU sur cette matière : « Les auteurs de notre droit public, fondés sur les histoires anciennes, étant sortis des cas rigides, sont tombés dans de grandes erreurs. Ils ont donné dans l'arbitraire, ils ont supposé dans les conquérans un droit, je ne sais quel, de tuer; ce qui leur a fait tirer des conséquences terribles comme le principe, et établir des maximes que les conquérans eux-mêmes, lorsqu'ils ont eu le moindre sens, n'ont jamais prises. Il est clair que lorsque la conquête est faite, le conquérant n'a plus le droit de tuer, puisqu'il n'est plus dans le cas de la défense naturelle et de sa propre conservation. » (Liv. X, chap. III.)

(13) GROTIUS (liv. III, chap. VII, § 1 et suiv.) est d'une opinion contraire : il l'a puisée dans les jurisconsultes romains; mais il n'a pas pris garde que chez les Romains, comme à peu près chez tous les peuples anciens, l'esclavage existait à côté de la liberté. Or, chez

les nations où l'esclavage était autorisé par les lois, il était naturel qu'on pensât pouvoir y assujétir également les prisonniers; et l'on peut dire, en général, que ceux-ci sont obligés de se soumettre aux usages établis chez le vainqueur qui les a en sa puissance, et qu'ils ne sauraient s'en plaindre comme d'un acte d'injustice ou de violence, parce qu'ils étaient censés avoir connu le sort qui les attendait dans le cas où ils seraient pris.

Mais aujourd'hui la servitude n'existe presque plus nulle part en Europe; et dans les pays où elle n'est pas encore abolie, c'est-à-dire en Russie et chez les Ottomans, on en use à l'égard des prisonniers à peu près comme dans les autres contrées européennes. En général, les prisonniers ne sont plus regardés que comme une espèce de dépôt que l'on retient pour diminuer les forces de l'ennemi, et que l'on rend soit par échange ou sur parole, ou pour une rançon, ou au moins à la paix. Il faut convenir que les gouvernemens modernes connaissent mieux, ou du moins suivent davantage, sur cette matière, les lois de l'humanité, que ne faisaient les peuples anciens: c'est que les philosophes anciens s'occupaient plus des vertus morales de l'homme que de ses droits naturels; tandis que les philosophes modernes se sont occupés des droits et de la dignité de l'homme plus que de ses vertus. Sans doute nous devrions de grands éloges à ceux-ci, s'ils n'eussent pas exagéré leur destinée; s'ils n'eussent pas transporté les hommes dans la région des chimères; si, à force de leur parler de leurs droits natu-

rels, imprescriptibles, ils n'eussent pas anéanti le sentiment de leurs devoirs : si, en un mot, ils n'eussent pas rendu l'art de régner à peu près impossible sans plus ou moins de sévérité.

Au surplus nous ne pouvons nous dispenser de faire remarquer que Grotius traite la question des prisonniers sans poser aucun principe fondamental pour étayer sa doctrine, et qu'il se contente de citer des faits et des opinions d'auteurs anciens. Ce n'est pas ainsi que doivent se traiter les questions relatives aux droits des nations. Ils ont une source primitive, et c'est à cette source que tout doit être ramené ; et certes on ne trouvera point qu'un homme de guerre, par cela seul qu'il est fait prisonnier, peut être réduit en servitude. Je sais bien qu'on peut m'objecter que je suis le maître absolu de celui dont l'intention est de me tuer, et que la loi du talion m'autorise à le traiter comme il prétendait me traiter : mais ce principe est condamné même par le droit naturel. Selon ce droit si un homme a le dessein de me tuer, mon premier droit est de l'en empêcher, et ce n'est que dans le cas où je ne le pourrais pas que celui de détruire sa personne devient légitime. Les usages des peuples peuvent être contraires à ce principe, mais ils ne sauraient le détruire, et les nations modernes lui ont plus ou moins rendu hommage.

(14) Tous les auteurs citent ce beau mot de Scipion à Mandanius, rapporté par Tite-Live : *Nec ab inermi sed ab armato hoste pœnas expediturum.* (Lib. XXVIII, cap. xxxvi.)

(15) La loi de nature n'admet le talion que contre celui-là seul qui a péché. (GROTIUS, *Droit de la guerre*, liv. III, chap. II, § 16, n° 2.)

C'est par cette raison qu'un otage enlevé de force ne répond de rien : mais donné par le souverain pour la garantie de la vie de personnes laissées sous la sauvegarde de sa loyauté, le souverain comme l'otage connaissent les engagements qu'ils contractent ; ils savent que la solidarité existe de la part du dernier. Ce principe, dirait-on, est bien cruel : sans doute il l'est, et tout l'est dans la guerre ; mais enfin il est, il doit du moins être un remède salutaire contre la perfidie.

(16) Cette question a été agitée entre la France et l'Angleterre en 1748. Les opinions ont été partagées de part et d'autre : la France, sans en articuler une, s'est bornée à réclamer la réciprocité. (*Voyez Code de Prises, Imp. roy.*, 1784, p. 65).

(17) Les contributions levées en pays ennemis doivent être considérées comme faisant partie de la satisfaction due au souverain qui a été forcé de prendre les armes ; mais, d'un côté, elles doivent avoir des bornes, parce que le pays occupé n'est point une propriété, mais un simple dépôt ; de l'autre, elles doivent être employées au paiement des frais de la guerre, par conséquent au soulagement du peuple qui les fournit ; tout autre emploi est condamné ; il est une véritable spoliation. Je sais bien que cette doctrine n'est guère à la mode ; que les exactions qu'on fait en pays ennemi sont considérées comme

des revenant-bons qui ne tournent jamais au profit des sujets ; que jamais dans les guerres les plus heureuses on n'a diminué les contributions en proportion de celles levées en pays ennemi : mais quelle conséquence tirer de là ? Dira-t-on que la pratique doit servir de règles, et qu'en matière de guerre les principes de justice doivent être relégués dans l'empire des chimères ? — Soit ; — mais, dans ce cas, dites aussi que les peuples ne sont qu'une troupe d'esclaves, et que l'univers entier est la propriété exclusive des souverains.

(18) WOLF (*jus gentium*, § 7, 30 et 736) soutient mon opinion. Vattel soutient une opinion contraire. (*Droit des gens*, liv. III, chap. VI, § 101.) Voici ses termes :
 « Mais si une alliance défensive n'a point été faite parti-
 « culièrement contre moi, ni conclue dans le temps que
 « je me préparais ouvertement à la guerre, ou que je l'a-
 « vais déjà commencée, et si les alliés y ont simplement
 « stipulé que chacun d'eux fournira un secours déterminé
 « à celui qui sera attaqué, je ne puis exiger qu'ils man-
 « quent à un traité solennel, et que l'on a sans doute
 « pu conclure sans me faire injure : les secours qu'ils
 « fournissent à mon ennemi sont une dette qu'ils paient ;
 « ils ne me font point injure en l'acquittant, et par con-
 « séquent ils ne me donnent aucun juste sujet de guerre.
 « Je ne puis pas dire non plus que ma sûreté m'oblige à
 « les attaquer ; car je ne ferai par là qu'augmenter le
 « nombre de mes ennemis, et m'attirer toutes les forces
 « de ces nations sur les bras, au lieu des secours indi-

« qués qu'elle donne contre moi. Les auxiliaires seuls
 « sont donc mes ennemis : ceux-là sont joints à mes en-
 « nemis, et combattent contre moi. »

VATTEL consulte plus la prudence politique que la ri-
 gueur des principes du Droit des gens. Selon ces prin-
 cipes, quiconque me nuit, n'importe de quelle manière,
 est mon ennemi : reste à voir s'il me convient de le trai-
 ter comme tel, ou de supporter en silence le mal qu'il
 me fait. Souvent ce dernier parti est le plus sage, et il
 ne peut être un devoir que dans ce sens.

(19) Le prince Eugène s'empara de Chiari, ville ap-
 partenant aux Vénitiens, sans se mettre en peine de leurs
 protestations et de leurs plaintes ; il y fut obligé pour ré-
 sister à ses ennemis, qui étaient supérieurs en force.
 (Voyez *Trattato delle violenze pubbliche e private di Mu-
 rena*, pag. 3.)

(20) Les Grecs comme les Romains respectaient scru-
 puleusement les droits des nations neutres. On en peut
 voir de nombreux exemples dans GROTIVS (liv. III,
 chap. XVII).

Les Grecs conduits par Éléarque déclarèrent aux Perses
 qu'en leur fournissant des vivres pour de l'argent, ils ne
 prendraient pas un morceau de pain ni un verre d'eau
 à qui que ce fût ; et CICÉRON dit de Pompée « que ses
 « légions arrivèrent en Asie sans que l'on pût dire que
 « non seulement les mains, mais même les pieds d'une si
 « grande armée, eussent porté préjudice à aucun des amis
 « du peuple romain. »

(21) Beaucoup d'auteurs ont écrit sur le droit maritime en temps de guerre. Parmi les plus anciens nous avons le rédacteur inconnu de la compilation dite *Il consolato del Mare*, ALBERIUS GENTILIS, professeur à Oxford, GROTIUS, SELDEN, LOCZENIUS, BYNKERSHAEC, PUFFENDORF, VATTEL, etc. Parmi les modernes nous nous bornons à indiquer les ouvrages de MM. HUBNER, AZUNI, BOUCHER, LAMPREDI. Nous invitons le lecteur à les consulter; mais nous le prions en même temps de bien distinguer ce qui appartient au droit des gens primitif, c'est-à-dire aux principes fondamentaux, et ce qui n'est que le résultat des coutumes ou de conventions particulières. Cette distinction est importante pour tout homme qui veut connaître la nature des choses, approfondir et apprécier la source des institutions humaines. Sans la théorie, la pratique n'est qu'une routine dont le moindre incident embarrasse la marche. D'ailleurs la pratique même, relativement à la mer, n'a aucune base fixe; elle est nécessairement aussi variée, aussi versatile que les conventions où il faut la puiser; et il arrive que, faute de connaître les principes, on est hors d'état de discerner la justice ou l'injustice de tel ou tel usage, et surtout d'interpréter soit les usages, soit les conventions, lorsque les dispositions en sont équivoques ou incomplètes.

(22) On demandera peut-être la cause de la différence que l'on fait entre la *contrebande de guerre* et la *contrebande marchande*; la voici. En temps de guerre, la visite

et la saisie sont fondées sur le droit de propre conservation (*Voyez* liv. III, chap. xv, § 1 et suiv.). Il n'en est pas ainsi pour les objets de contrebande marchande : celle-ci ne touche qu'à l'industrie et non à la conservation ; or, la seule industrie, ou, si l'on aime mieux, une augmentation de richesse ne saurait être une raison suffisante pour détruire la liberté de la *pleine mer*, parce que chaque nation a un droit égal de promouvoir sa prospérité ; et, en la faisant, elle ne marque pas de préférence à une nation au préjudice de l'autre. L'usage général est d'accord avec ce principe : en effet, un bâtiment neutre visité en pleine mer en temps de guerre, n'est point saisi pour le simple fait de contrebande marchande, hors les cas où cela est autorisé, même en temps de paix.

La violation de ces principes de la part de la Grande-Bretagne, au commencement de la guerre avec ses colonies, a autant contribué aux liaisons de la France avec elles, que les raisons politiques que cette puissance pouvait avoir de les séparer de leur métropole. Au reste, les Français avaient des moyens faciles d'é luder les règles maritimes concernant la contrebande de guerre : ils prenaient une destination apparente pour les îles françaises, et même pour St-Pierre et Miquelon ; et il est constant qu'ils en ont amplement usé et même abusé, et cet abus devait engager la cour de Londres à augmenter sa surveillance ; mais il ne l'autorisait point à violer de sa seule autorité les lois de la mer, et les dispositions

expresses des traités. Elle a trop légèrement voulu obvier à un inconvénient à peu près sans remède : en le supportant, ou du moins en se bornant à le comprimer d'après les règles généralement reçues, elle aurait peut-être prévenu la guerre avec la France ; car ni Louis XVI, ni son ministère n'y étaient enclins, malgré l'opinion publique et celle des hommes d'état qui la voulaient, parce qu'ils croyaient l'occasion favorable pour venger la France de l'abus que, selon eux, la Grande-Bretagne avait fait des avantages par la paix de 1763 : et c'est encore là un de ces exemples qui prouvent combien il est dangereux d'abuser de la fortune.

(23) L'Angleterre les a toujours considérés comme contrebande à l'égard des nations avec lesquelles elle n'a pas de traité. Durant la guerre qui éclata entre la France et l'Angleterre, en 1778, la cour de Londres demanda aux états-généraux des Provinces-Unies, vers la fin de la même année, d'entrer en négociation pour changer les stipulations du traité de commerce de 1674, dont l'article 4 déclarait libres les bois de construction et autres munitions navales. Sur le refus des Hollandais d'acquiescer à cette demande, l'Angleterre fit attaquer un convoi protégé par plusieurs vaisseaux de ligne ; et cette voie de fait força les Provinces-Unies de se rapprocher de la France, et de prendre part à la guerre. On peut consulter à ce sujet un écrit intitulé : *Observations d'un citoyen d'Amsterdam, sur un mémoire présenté aux états-généraux par le chevalier Yorck, le 22 juillet 1779.*

(24) Je vais indiquer celle qu'a suivie la France à dif-

férentes époques. Une déclaration de 1658 porte ce qui suit : « (Art. 2.) Aucun vaisseau de nos amis , de nos alliés, ne pourra être arrêté après avoir amené ses voiles sur la semonce qui lui en aura été faite , et montré sa charte-partie et police de chargement des marchandises chargées pour le compte de nos amis et alliés. (Art. 5.) Il est fait défense de souffrir plus de vingt-quatre heures aucun vaisseau ayant commission étrangère, qui ait fait des prises, si ce n'est qu'il ait relâché pour fait de mauvais temps, et encore à la charge de n'y vendre ou laisser aucunes marchandises. Il est fait défense d'en acheter par surprises. » L'art. 10 défend d'ouvrir les coffres, balles, etc.

Le traité des Pyrénées de 1659 (art. 19) porte que toutes marchandises, soit françaises, soit espagnoles, trouvées sur un bâtiment ennemi, seront confisquées; et que toutes marchandises ennemies chargées sur bâtiment français ou espagnol sont libres. Une ordonnance de 1673 porte une exception en faveur des vaisseaux anglais, suédois et danois. Les vaisseaux des autres nations sont déclarés libres, à condition qu'ils n'aient pas de marchandises ennemies. L'ordonnance de la marine de 1681 (art 71) porte entre autres ce qui suit : « Sont de bonnes prises tous les navires chargés d'effets appartenans aux ennemis, et les marchandises de nos sujets et alliés qui se trouvent dans un navire ennemi. »

Selon un règlement de 1704 (art. 1), les vaisseaux neutres, sortant même des ports ennemis et chargés de

marchandises audit pays, pour compte de propriétaires neutres, ne sont point confiscables, s'ils retournent directement chez eux ; mais ils sont confiscables, s'ils vont dans un autre port neutre : les vaisseaux seront relâchés. (Art. 39.) S'il y a des effets appartenans aux ennemis, les vaisseaux et effets seront de bonne prise.

Selon un règlement de 1744, les marchandises chargées en pays ennemi pour le compte des neutres, ne sont pas sujettes à confiscation. Les vaisseaux neutres sont libres s'ils ont chargé dans un port neutre, et n'ont pas de marchandises de crû et de fabrique ennemie ; dans ce dernier cas, le vaisseau est relâché.

Le règlement concernant la navigation des bâtimens neutres en temps de guerre, du 26 juillet 1778, renferme la dernière jurisprudence sur cette matière. Durant tout le cours de la révolution française, on n'a fait que changer et rechanger de principes, c'est-à-dire altérer et détruire tous ceux que l'usage et une sage politique avaient introduits : mais le gouvernement établi par la constitution de 1799 est revenu de toutes ces erreurs et a adopté purement et simplement le sage règlement de 1778. En voici le précis : Défense aux armateurs d'arrêter les bâtimens neutres, quoique sortant des ports ennemis ou y étant destinés, sauf ceux qui porteraient des secours à des places bloquées, investies ou assiégées. Pourront être arrêtés ceux chargés de marchandises de contrebande destinées à l'ennemi, lesquelles seront saisies et confisquées ; mais les bâtimens et le surplus de

leur cargaison seront relâchés, à moins que lesdites marchandises de contrebande ne composent les trois quarts du chargement : dans ce cas, bâtiment et cargaison seront confisqués en entier. (Art. 1.) Les bâtimens seront obligés de justifier sur mer de leur propriété neutre par passeports, connaissements, factures et autres pièces de bord. (Art. 2.) Le jet en mer de papiers, leur suppression ou distraction donne lieu à la satisfaction, sans qu'il soit besoin d'examiner quels étaient ces papiers. (Art. 3.) Un passeport ou congé ne peut servir que pour un an. (Art. 4.) On n'aura aucun égard aux passeports accordés par les neutres aux propriétaires ou maîtres, sujets des états ennemis, s'ils n'ont été naturalisés et n'ont pris domicile dans les états desdits neutres trois mois avant la déclaration de guerre. Les art. 7 et 8 fixent les règles relatives à un bâtiment de fabrique ennemie.

L'art. 9 déclare de bonne prise les bâtimens étrangers où il y aura un subrécargue marchand ennemi, ou officier major du pays ennemi, ou dont l'équipage sera composé au-delà du tiers de matelots, sujets des états ennemis, sauf le cas de nécessité. L'art. 11 veut qu'on n'ait égard qu'aux pièces trouvées à bord.

Les dispositions qui viennent d'être rapportées, sont expliquées d'une manière précise, à l'égard des marchandises réputées contrebande, dans deux lettres adressées à l'amiral, les 23 mai et 7 août 1780 : elles portent l'ordre de ne gêner la navigation des neutres que dans le cas où l'on soupçonnerait un bâtiment d'avoir arboré un

pavillon neutre ; ou dans le cas où les bâtimens porteraient à l'ennemi des marchandises de contrebande, telles que *armes, etc.*, de quelque espèce que ce soit, et *munitions de guerre.*

(25) Nous nous bornerons à citer le traité de commerce signé à Utrecht en 1713, entre la France et la Grande-Bretagne, parce qu'il a servi à peu près de modèle à tous les autres traités de commerce, et que l'usage en a conservé les dispositions à l'égard de l'objet dont il s'agit.

Les art. 21 et 22 désignent les précautions à prendre pour l'état des bâtimens marchands, et la manière de procéder à leur égard.

L'art. 23 statue qu'en cas de *soupçon manifeste, ils sont obligés, dans les ports, de montrer leurs lettres de mer et certificats en forme indiquée dans les articles précédens*; et l'article 14 dit : « Que si les vaisseaux respectifs étaient rencontrés faisant route sur les côtes ou en pleine mer par quelque vaisseau de guerre, ou par quelques vaisseaux armés par des particuliers, lesdits vaisseaux de guerre et armateurs particuliers, pour éviter tout désordre, demeureront hors la portée du canon, et pourront envoyer leurs chaloupes à bord du vaisseau marchand qu'ils auront rencontré, et y entrer au nombre de deux ou trois hommes, à qui seront montrées par le maître ou capitaine de ce vaisseau ou bâtiment les lettres de mer qui contiennent la preuve de la propriété du vaisseau, et conçue dans la forme insérée au présent traité; et il sera libre au vais-

« seau qui l'aura constatée , de poursuivre sa route, sans
« qu'il soit permis de le molester et le visiter en manière
« quelconque, ou de lui donner la chasse, ou de l'obli-
« ger à se détourner du lieu de sa destination. » Suivant
l'article 25, un bâtiment allant dans un port ennemi, et
dont le voyage et l'espèce des marchandises seront juste-
ment soupçonnés, sera tenu de produire en pleine mer
ses lettres de mer, ainsi que des certificats qui marquent
que ces marchandises ne sont point défendues. S'il s'en
trouvè de défendues, dans ce cas elles seront déclarées
confisquées dans les formes prescrites par l'art. 26; mais
le bâtiment et les autres marchandises seront libres; sui-
vant l'art. 27, tout ce qui se trouvera chargé sur un na-
vire ennemi sera confisqué, comme s'il appartenait à
l'ennemi même.

(26) L'indécision d'une question aussi importante et
aussi délicate a occasioné, en 1780, la guerre entre
l'Angleterre et la Hollande (V. liv. III, note 15); elle
a occasioné en dernier lieu une rupture entre les cours
de Londres et de Copenhague, et a donné lieu à l'union
de cette cour avec celle de Suède, de St-Pétersbourg et
de Berlin: cette union a pris la dénomination de neutra-
lité armée. Ces cours avaient formé une union pareille
en 1780.

(27) On en accordait même autrefois à des particuliers
qui, en temps de paix, avaient été pillés sur mer, et à
qui on avait refusé satisfaction. L'Angleterre fournit plu-
sieurs exemples de cette espèce.

(28) Ceci est dit dans la supposition qu'il n'existe aucun traité entre la nation neutre et l'une des puissances en guerre : dans le cas où il en existe un, la question doit être décidée d'après les principes relatifs aux alliances.

(29) J'avoue que je ne conçois pas le doute que manifeste à cet égard PUFFENDORF ; car, en premier lieu, ces sortes de conventions ont communément pour objet de modifier les horreurs de la guerre ; en deuxième lieu, les nations en guerre n'ont point abjuré l'empire de la raison naturelle, et cette raison impose l'obligation d'être fidèle à ses engagemens ; en troisième lieu, en prenant un engagement quelconque, les parties belligérantes modifient par là les droits que peut lui donner celui de faire la guerre ; en quatrième lieu, la doctrine de PUFFENDORF met la perfidie en maxime ; car il n'est point de perfidie plus caractérisée que celle d'avoir l'air de faire de bonne foi une convention, et de se réserver intérieurement la faculté de l'enfreindre.

A la vérité, l'histoire ne soumet que trop d'exemples de perfidies de ce genre ; mais ce n'est point une raison pour l'établir en principe. Par une suite de ce principe PUFFENDORF dit qu'il ne faut point se fier aux conventions de l'espèce dont il s'agit : sans doute les souverains rompent souvent des engagemens que leur conscience leur dit être sacrés ! Mais faut-il pour cette raison décrier, proscrire toutes les conventions qu'ils peuvent faire entre eux ! faut-il les empêcher d'adoucir les maux insépara-

bles du plus grand fléau qui puisse affliger l'humanité !
*Eam vir sanctus et sapiens scit veram esse victoriam quæ
 salvâ fide et integrâ dignitate parabitur.* — C'est ainsi que
 s'exprime FLORUS (liv. I, chap. XII).

(30) Autrefois les Turcs ne faisaient que des trêves
 avec les puissances chrétiennes. L'empereur Charles V
 et François I^{er} conclurent, en 1538, une trêve de dix
 ans; en 1684, l'empereur en conclut une de vingt ans
 avec Louis XIV; en 1609, l'Espagne fit une suspension
 d'armes de dix ans avec les Provinces-Unies.

(31) Voyez dans GROTIUS l'étymologie du mot *trêve*
 qui s'exprime en latin par le mot *induciæ*. (Liv. III
 chap. XXI, § 2.)

(32) Il importe que ces sortes d'actes soient rédigés
 avec autant de précision que de clarté; car il faut tou-
 jours craindre les fausses interprétations. CICÉRON (*De
 offic.*, liv. I, chap. XI) s'explique sur cette matière dans
 les termes suivans : *Existunt etiam injuriæ calumniâ quod-
 dam et nimis callidâ sed malitiosâ juris interpretatione
 ex quo illud SUMMUM JUS SUMMA INJURIA factum est, jam
 tritum sermone proverbium. Quo in genere etiam in repu-
 blicâ multa peccantur, ut ille, qui, cùm triginta dierum
 essent cum hoste pactæ induciæ, noctû populabatur agros,
 quod dierum essent pactæ, non noctium induciæ.*

(32) *Item ea quæ ex hostibus capimus, jure gentium
 statim nostra fiunt..... Bello capta ejus fiunt qui primus
 eorum possessionem nactus est.* (INSTITUT., lib. II, tit. I,
 § 17, et *Dig.*, lib. XLI, tit. II, *De ad qui possess.*, lib

I, § I. Voyez PUFFENDORF (liv. IV, chap. VI, § 14; — liv. VIII, chap. VI, § 17).

GAOTIUS (liv. II, chap. XXIII) entre dans de grands détails sur cette matière, et il cite maintes autorités tirées de l'histoire grecque et de celle des Romains. — Il me paraît qu'on a toujours confondu la simple *occupation* avec la *propriété*.

(34) C'est d'après la doctrine ci-dessus que le roi de Prusse Frédéric II prétendit justifier l'invasion inopinée qu'il fit en Saxe en 1756. Ce prince alléguait un traité secret conclu entre l'Autriche, la Russie et l'électeur de Saxe pour lui enlever le duché de Silésie. (Voyez les mémoires de Brandebourg.)

(35) La preuve de cette vérité est consignée dans tous les traités de paix : lorsqu'une des parties est obligée d'abandonner une province conquise sur elle, le traité porte qu'elle *cède*, et non que la partie qui a conquis *conserve*. Je pourrais citer nombre de traités à l'appui de cette remarque, mais je me borne à deux exemples. 1^o Le traité signé à Utrecht en 1713 entre Louis XIV et le roi de Prusse Frédéric-Guillaume I^{er} porte (Art. 7) que la partie du quartier de Gueldres, que *possède et occupe* le roi de Prusse, lui est cédée à perpétuité; 2^o dans les préliminaires de paix signés le 20 janvier 1783, entre la France et la Grande-Bretagne, il est dit, article 7, que le roi de la Grande-Bretagne *cèdera* à la France l'île de Tabago. Cette île était alors occupée par les Français à titre de conquête. — Il est incontestable que le mot *céder*

suppose essentiellement la propriété ; par conséquent, ni la guerre ni la conquête ne la détruisent. Ainsi la pratique dément le principe enseigné par le droit romain et par la plupart des publicistes. (*Voyez liv. III, chap. VII, § 3.*)

(36) Il n'est aucun pays augmenté par des conquêtes qui ne fournisse la preuve de ce que nous disons. On voit à peu près partout les provinces conquises jouir plus ou moins de leurs anciens privilèges ; et c'était là un point important de la politique des Romains. Le système d'unité est moderne, et il offre un important sujet de méditation ; mais cette matière est du ressort de la politique. Sans doute la diversité des régimes multiplie les soins de l'administration, surtout dans un grand état, et il est plus facile de gouverner avec une seule volonté ; mais l'unité s'opère rarement sans froisser des droits particuliers. Ce qu'on appelle intérêt de l'état peut seul justifier ou du moins pallier cette défectuosité.

(37) Lorsque autrefois les rois de France faisaient des cessions de territoire, ils étaient dans l'usage de joindre aux lettres de ratification du traité de paix des lettres d'aveu des grands baillages du royaume. Nombre d'auteurs, imbus des maximes du droit romain, sans l'analyser, sans en rechercher les principes, ont attaché la propriété, même l'empire à la conquête. ARNISEUS (*De Rep.*, lib. II, cap. VI, sect. IV, n° 3) va jusqu'à dire : *Nihil autem refert, quo quis titulo potens sit.* — A une doctrine aussi pernicieuse j'oppose celle de PUFFENDORF,

Voici comment il s'exprime : « Toute conquête légitime
 « suppose donc que le vainqueur ait eu un juste sujet
 « de subjuguier les vaincus , et que ceux-ci se soient en-
 « suite soumis à lui par une convention : autrement ils
 « sont encore réciproquement en état de guerre , et par
 « conséquent il n'est point leur souverain. » (Liv. VII,
 chap. VII, § 3.)

(38) On a beaucoup écrit sur la conduite politique de Louis XIV, sur son ambition, ses guerres, ses conquêtes : les uns l'ont blâmé à toute au-trance ; d'autres ont entrepris son apologie ; mais il s'en faut que l'opinion soit fixée à cet égard. Les politiques et les philosophes ne mettront jamais d'accord sur cette question. Nous ne prétendons point la résoudre , parce qu'elle exigerait un développement qui sortirait des bornes que nous nous sommes prescrites , et serait étranger à l'objet de cet ouvrage. — Nous nous contentons d'inviter le lecteur qui désirera avoir une opinion sur la politique de Louis XIV, de considérer, d'un côté, la position où se trouvait la France à l'avènement de ce monarque, et au moment de sa mort ; de l'autre , celle des puissances rivales, savoir la maison d'Autriche et la Grande-Bretagne. Cet examen le conduira à celui de l'équilibre de l'Europe à l'époque dont il est question ; et il est possible que le résultat soit sinon la justification, du moins l'excuse de Louis-le-Grand.

(39) Croit-on qu'Alexandre ait bien consulté l'intérêt de la Macédoine en s'abandonnant à la fureur des con-

quêtes, et en s'emparant de l'Asie mineure, de la Perse, d'une partie de l'Inde, de l'Égypte, etc. Où la même passion a-t-elle conduit la république romaine? Et Louis XIV, à quels dangers ne l'a exposé, à la fin de son règne, la seule opinion que l'on avait de son ambition! Si la politique d'un gouvernement n'a d'autre objet que l'agrandissement, s'il veut tout ce qu'il peut, il se voit forcé d'être constamment injuste, de manquer sans cesse aux premières règles du droit naturel et du droit des gens; d'être dans une défiance continuelle, de se tenir toujours dans un état hostile, d'exposer même le principe de sa propre conservation en le violant à l'égard des autres.

(40) On peut consulter les préliminaires du traité de Westphalie (1648), ceux de la paix de Bade (1714), de la paix de Vienne (1738), de la paix d'Aix-la-Chapelle (1748), de la paix de Paris (1763), et de celle de Versailles (1763).

(41) Je crois devoir rapporter à cette occasion ce qui se passa durant la guerre d'Amérique. La cour de Londres avait envoyé en France deux négociateurs : l'un (M. Thomas Grenville) traitait avec le ministère; l'autre (M. Oswald) avec les commissaires américains. On était convenu de quelques bases, lorsqu'on apprit la défaite de M. de Grasse le 8 avril 1782, près l'île de la Dominique. La cour de Versailles jugeant que celle de Londres augmenterait ses prétentions, n'hésita pas à demander si le cabinet changerait les bases des négociations, ou s'il les maintiendrait et continuerait de traiter dans l'esprit de conciliation qu'il avait manifesté. Les plénipon-

tentiaires anglais firent une déclaration satisfaisante, et l'on continua de négocier. Toutefois la lenteur servait de masque à la répugnance avec laquelle l'Angleterre se voyait dans la nécessité de mettre fin à la guerre. C'est là le motif de la marche que l'on suivit en France. On envoya à Londres un homme de confiance pour s'assurer des véritables dispositions du cabinet britannique, et cette mesure accéléra les négociations et la paix.

(42) Dès le commencement de la guerre d'Amérique, la cour de Londres, malgré le pacte de famille, avait invoqué la médiation du roi d'Espagne entre elle et la France; mais on jugea bientôt que ses intentions n'étaient point sincères, et qu'elle ne voulait qu'amuser et égarer le roi catholique. Le résultat de ce simulacre de négociation fut que Charles III fit cause commune avec la France. Dans le cours de la guerre, le ministère anglais recourut aussi à la médiation de la cour de Vienne; mais elle fut infructueuse comme la première, et cela devait être, car le cabinet de Londres demandait comme préliminaire, que la France renonçât à ses traités avec les Américains; et la France ne pouvait point condescendre à cette demande sans se déshonorer. Le prince de Kaunitz, placé entre ces deux extrêmes, et convaincu de l'inutilité de ses efforts, cessa la négociation, en disant de celui qui découvrirait un moyen de conciliation : *hic erit mihi magnus Apollo*. Les négociations furent renouées plus tard, et les préliminaires furent signés au commencement de 1783 sans aucun intermédiaire. Cependant,

par courtoisie, on invita l'empereur d'Allemagne et l'impératrice Catherine II à prendre part en qualité de médiateurs à la signature du traité définitif.

(43) La France se rendit garante de la paix de Belgrade (1738), conclue sous sa médiation entre la Porte-Ottomane et la maison d'Autriche; elle prit le même engagement par le traité de paix conclu à Tneschen en 1779, entre les cours de Vienne, de Berlin et de Munich.

(44) On peut classer parmi les obstacles imprévus et inévitables les hasards de la mer; c'est par cette raison qu'on stipule ordinairement dans les traités que tout ce qui est contraire à leur teneur sera regardé comme non-avenu. Voici comment s'énonce à cet égard le traité de paix de 1783, entre la France et l'Angleterre: « Tous les pays
« et territoires qui pourraient avoir été conquis ou qui
« pourraient l'être, dans quelque partie du monde que
« ce soit par les armes de S. M. T. C., ainsi que par celles de S. M. B., et qui ne sont pas compris dans le
« présent traité, ni à titre de cession, ni à titre de restitution, seront rendus sans difficulté et sans exiger de
« compensation. » (Art. 19.)

(45) Une nation s'engage à acquitter une somme à des époques déterminées avec les intérêts. Ce dernier mot doit signifier l'intérêt légal, et non celui du commerce.

(46) Exemple: L'île de Terre-Neuve appartient à l'Angleterre; cette puissance, en accordant à une autre nation le droit de pêcher sur les côtes de cette île, est censée lui avoir également accordé la faculté de faire

tout ce que la pêche exige, comme de relâcher, en cas de besoin, dans les ports, havres, etc., de conduire le poisson à terre pour le sécher et arranger, de couper les bois nécessaires, de construire momentanément des sécheries, des abris, etc.

(47) On s'est moqué du jurisconsulte **HEAVA**, qui prétendait prouver que des esclaves détenus pour loyers pouvaient être délivrés par la fenêtre, parce que de cette manière ils ne seraient pas censés avoir quitté la maison, puisqu'ils n'auraient pas passé le seuil de la porte. L'histoire rapporte le trait d'un général qui, s'étant engagé à rendre des prisonniers, leur fit couper la tête, et n'envoya que les cadavres.

(48) Nous avons un exemple bien récent à cet égard : c'est le traité de paix signé à *Campo-Formio*, entre la république française et la maison d'Autriche. Ce traité renferme deux objets : les intérêts directs des deux parties contractantes, et les intérêts indirects de l'empire d'Allemagne : ces derniers furent renvoyés à un congrès particulier. Le traité de *Campo-Formio* a été définitif à l'égard de la cour de Vienne, et il a eu toute son exécution relativement au premier objet ; mais les conférences de Rastadt furent infructueuses, et la guerre recommença, non seulement avec l'Empire, mais aussi avec la cour de Vienne. Lorsqu'il s'est agi de négocier de nouveau la paix, les deux parties principales, savoir la France et l'Autriche, ont pris naturellement et nécessairement pour base le traité de *Campo-Formio*, parce qu'il constituait

leur position, leur *statu quo* à l'époque où les hostilités ont recommencé. Si cela n'eût pas été, il aurait fallu se disputer de nouveau, d'un côté, par rapport à la Belgique, de l'autre, par rapport à l'état de Venise. Il n'en était pas de même à l'égard de l'empire d'Allemagne : ce qui avait été ébauché à son égard à Campo-Formio, était demeuré imparfait : la reprise des hostilités avait tout anéanti, et il a fallu recommencer par les élémens, c'est-à-dire partir du *status ante bellum* : il a donc fallu discuter de nouveau la ligne de démarcation entre l'Allemagne et la France, de même que les indemnités.

FIN DES NOTES DU TROISIÈME LIVRE.

APPENDICE.

IDÉES SUR LA POLITIQUE.

§ 1^{er}.

Le mot *politique*, dans son acception la plus étendue, signifie l'art de se conduire. Dans un sens plus restreint mais plus exact, il exprime celui de gouverner les peuples. A cet égard la politique a deux objets : 1^o le régime intérieur d'un état; 2^o ses rapports extérieurs.

§ 2.

Les gouvernemens ont été introduits pour la sûreté, la tranquillité, le bonheur des hommes; voilà le motif du sacrifice que ceux-ci font d'une partie de leur liberté naturelle, pour se soumettre à une autorité conventionnelle; voilà la source du pouvoir confié au chef d'une nation, voilà le but vers lequel doivent tendre toutes les sollicitudes de ce chef; voilà,

en un mot, le véritable objet de la politique intérieure.

§ 3.

Le chef d'un gouvernement le remplira, cet objet, s'il respecte et fait respecter le pacte social, qui est le titre commun entre lui et la nation; s'il ne favorise pas une partie des citoyens au préjudice de l'autre; si, forcé de punir, il le fait pour l'exemple et pour la sûreté publique et non par esprit de vengeance; s'il maintient la tranquillité publique sans violence et sans moyens arbitraires; s'il fixe son attention sur l'organisation de l'ordre judiciaire, et sur le choix des juges; si, se pénétrant de la nature et de l'objet du revenu public, ainsi que des besoins réels de l'état, il met une sage économie dans les dépenses; s'il protège et fait prospérer l'agriculture, l'industrie, le commerce et les arts utiles; s'il distingue, honore, encourage la probité, la vertu, les talens; s'il récompense dans une juste mesure les services rendus à la patrie; s'il soutient la religion et le culte; si pour ses agens il n'emploie que des hommes éclairés, probes, et jouissant de l'estime publique; s'il arrête, autant qu'il peut dépendre de lui, la

dépravation des mœurs et de la morale. Deux moyens se présentent à lui à ce dernier égard : l'éducation * et l'exemple. Ce dernier est le plus important, parce qu'il influe sur l'éducation, et c'est essentiellement au gouvernement à le donner ; car, comme dit Claudien : « l'esprit humain ne se plie pas si facilement « aux édits qu'à la conduite du souverain. » Ainsi, si l'immoralité tient les rênes du gouvernement, si elle préside à la destinée des peuples, si elle dirige les conseils, si elle distribue la justice, les emplois et les récompenses, elle se répand bientôt parmi toutes les classes de citoyens ; elle corrompt tout : elle fait plus de ravages que l'ignorance et la guerre civile ; car il y a des remèdes à l'une et à l'autre, tandis que l'immoralité, semblable aux insectes, attaque, ronge, détruit sourdement les principes vitaux de l'ordre social, et le fait enfin tomber en dissolution sans aucun espoir de retour. Empires, monarchies, républiques, tous les gouvernements sont exposés à ce funeste résultat : la tyrannie vient s'asseoir sur leurs débris ; elle abat sans obstacle

* V. liv. I, chap. XXIY.

tout ce qui peut encore lui faire ombrage, et la satiété seule calme ses fureurs.

§ 4.

Mais je n'exige point, comme font beaucoup d'auteurs misanthropes qui censurent tout, qui ne voient, ne veulent que la perfection idéale, c'est-à-dire cette perfection qui n'est pas plus dans la nature humaine que les proportions imaginées par les statuaires grecs; je n'exige point, dis-je, que le conducteur d'une nation soit exempt de passions et d'erreurs, qu'il ait une vertu surhumaine, qu'il opère journellement des prodiges. Je n'exige point non plus qu'il voie, qu'il fasse tout par lui-même: il ne le devrait point, quand même cela serait possible, quand il aurait toute la sagesse, toutes les connaissances, toute la perspicacité, toute l'étendue dont l'esprit humain est susceptible; quand même il pourrait suffire aux soins, aux détails, aux fatigues, que demandent impérieusement les détails de l'administration d'un état, quelque peu étendu qu'il soit; car, comme tous les autres hommes, il peut se tromper; il peut, sans le vouloir et même sans s'en apercevoir, commettre des injustices: et quel préservatif a-t-il contre ses

préventions, ses affections, ses passions? L'amour-propre est un conseiller bien complaisant, bien dangereux, et la conscience souvent un censeur bien faible, bien équivoque! Comment enfin pourra-t-il se prémunir contre les délations, la calomnie, les abus de confiance, les insinuations astucieuses, les adulations intéressées. Un simple père de famille ne le peut point : comment le pourrait un souverain ?

D'un autre côté, il faut que le chef d'une nation soit bien pénétré de cette importante vérité, que le respect qu'il est si essentiel qu'il inspire, résulte moins de sa dignité, de son rang, de son pouvoir, que de l'opinion que l'on a de sa justice, de sa sagesse, de sa bienfaisance. Il doit donc soigneusement éviter tout ce qui pourrait affaiblir cette opinion. Le peuple qui pourrait attribuer au souverain seul tous les actes de l'administration, serait bientôt porté à se croire à la merci d'un pouvoir arbitraire.

Pour éviter un sentiment aussi dangereux, il faut une garantie contre les erreurs, les injustices, les abus d'autorité. Le gouvernement a entre ses mains les moyens de se faire obéir ; il en faut aux citoyens pour que leur

obéissance ne dégénère pas en servitude*. Il faut, en un mot, une balance entre le chef qui commande et le sujet qui obéit.

Un conseil, des ministres, doivent donc environner le souverain. Ils ajoutent leurs lumières aux siennes, ils lui apprennent à se méfier de ses propres opinions, souvent même ils l'obligent à mettre un frein à ses passions (1); et cette garantie si nécessaire dont nous venons de parler, qui n'existe point et ne saurait exister contre la personne même du chef de l'état, ses ministres l'offrent par leur responsabilité.

Le choix des hommes appelés à être les premiers agens du gouvernement est d'autant plus important, que, la plupart du temps, il n'est pour ainsi dire connu et jugé que par leur conduite. Leurs fautes deviennent les fautes du prince. S'il les tolère, il est censé ou les partager ou les laisser impunies par faiblesse; or, l'un comme l'autre portent atteinte à sa considération, et diminuent la confiance nationale comme celle des nations étrangères. Citons un exemple remarquable dans notre histoire moderne : personne, je

* V. liv. I, chap. VIII.

pense, ne le récusera. Louis XIV, quelque éminentes que fussent ses qualités personnelles, n'aurait probablement jamais acquis le surnom si mérité de *grand*, s'il n'eût été secondé par des ministres dignes de son génie. Qui a préparé la gloire de ce prince? c'est Richelieu : — qui l'a soutenue? c'est Mazarin et d'habiles négociateurs d'une part, Louvois et d'illustres guerriers de l'autre : — qui a découvert et fait couler ces abondantes sources de la richesse nationale? c'est Colbert : — qui a éclairé la législation française? les Lamoignon, etc. Ce sont ces hommes célèbres qui ont, si je puis m'exprimer ainsi, élevé Louis sur le pavois; ce sont eux qui l'ont présenté aux regards étonnés de l'univers; ce sont eux qui ont facilité, opéré le développement de sa grande ame, aplani la route aux grandes choses qu'il a opérées : en un mot, ce sont eux qui ont en quelque sorte créé le siècle de Louis XIV. — Et remarquons que leur gloire personnelle n'a point diminué l'éclat de celle qui environnait le monarque, et qui ne cessera de planer sur son règne. — Observons, d'un autre côté, que Louis avait la pensée si noble, si élevée, que, malgré la haute opinion qu'il devait avoir de lui-même, aucun talent

ne l'offusquait ; qu'au contraire il recherchait, consultait, honorait, récompensait le mérite, et lui laissait à côté de lui tout son essor et tout son éclat. Louis XIV sentait tellement l'importance dont est un ministre habile, que, malgré les sujets de mécontentement qu'il croyait avoir à l'égard de Colbert, il se garda bien de le déplacer : le monarque, dans un accès d'humeur, écrivit à ce ministre : « Je
« suis si mécontent de vous, que je vous au-
« rais renvoyé depuis long-temps, si je n'avais
« besoin de vous, et si vos services ne m'é-
« taient point nécessaires. »

Tout ce qui vient d'être dit semble mériter d'autant plus d'attention qu'un souverain, quelle que soit sa sollicitude pour la prospérité publique, ne refondra point l'espèce humaine ; il n'empêchera pas l'homme d'éprouver l'impression des passions inhérentes à sa nature, et il lui sera impossible de ne pas faire des mécontents. Sans doute, dans tous les cas où les lois parlent, il ne s'agit que de donner un libre cours à leur exécution, et, s'il en résulte des plaintes, on ne peut point inculper le prince. Mais combien de choses sont hors de l'atteinte de la loi, et du seul ressort de l'autorité administrative ! A la vérité, dans ce

dernier cas, l'énergie en imposera par la crainte; mais il est une infinité de circonstances où elle doit être tempérée, où le gouvernement doit louvoyer, si je puis m'exprimer ainsi, où les moyens doux sont plus efficaces que ceux de rigueur. S'il est des maux physiques qui exigent des caustiques, il y en a davantage qui ne demandent que des lénitifs : il en est de même des affections morales, et surtout de celles qui se manifestent dans les corps politiques : il importe de les bien connaître avant de leur appliquer le remède; *nosceda natura vulgi est, et quibus modis temperanter habeatur*. Les hommes qui regardent la constitution d'un état comme une machine à ressorts, trouvent peu de difficultés à la faire mouvoir : tout, selon eux, dépend d'une volonté première, d'une volonté motrice. Les entraves, selon eux, doivent être écartées avec autant de promptitude que de sévérité. Toutefois, si nous considérons que l'homme a la faculté de penser, de juger, de vouloir; qu'il a des besoins, soit réels soit factices, des désirs, des passions, plus de vices que de vertus, qu'en général il n'obéit qu'avec contrainte, que sa tendance vers une liberté indéfinie ne peut être affaiblie que par le bien-

être, la confiance, et plus encore par l'habitude, qu'en un mot, il voudrait toujours que ses actions fussent aussi indépendantes que ses pensées; on sentira que ce n'est point une chose si facile que d'amener l'espèce humaine à l'unité de principes et d'actions que l'ordre social exige, sans employer toujours des remèdes extrêmes qui souvent irritent et augmentent le mal, et qu'il faut quelque chose de plus que la routine et la force pour l'y maintenir. Quelque consommée que l'on suppose la prudence du chef d'une nation, elle a ses bornes : qui peut assigner celles des passions? et cependant c'est sur ces passions qu'il faut régner, ce sont elles qu'il faut comprimer, enchaîner, modifier ou neutraliser. Tel est le premier, le plus essentiel, le plus pénible, le plus difficile des nombreux devoirs imposés aux conducteurs des nations.

Au reste, on conçoit que je parle d'un souverain pénétré de l'importance de ses fonctions; qui regarde sa dignité, son pouvoir, le faste qui l'environne, comme une charge pénible et même dangereuse, plutôt que comme une source de jouissances qui flattent l'amour-propre et la vanité; qui met sa gloire et toute sa sollicitude à faire son propre bonheur par

le bonheur de la nation dont la conduite lui est confiée ; qui règne pour elle et non pour lui seul, c'est-à-dire qui identifie ses jouissances, sa félicité, avec celles de la nation. Je laisse aux courtisans, aux flatteurs, à ces êtres corrompus qui ne voient qu'un maître et des esclaves, des machines et non des hommes, le soin de caresser l'ambition, les passions, les faiblesses des princes ; de leur enseigner l'art de tromper ; de ne leur prêcher qu'autorité, pouvoir d'un côté, et soumission aveugle et stupide de l'autre. Ces conseillers pervers ne pourraient pas même s'appuyer de l'autorité de *Machiavel* pour fonder leur doctrine ; car cet écrivain, quoiqu'on donne son nom, sans que l'on sache trop pourquoi, à la politique la plus corrompue, établit partout comme un motif puissant d'une conduite sage la crainte du mécontentement du peuple ; il trace non des préceptes, mais des exemples à éviter aux princes qui veulent maintenir le suprême pouvoir par le crime et la tyrannie.

§ 5.

C'est surtout dans les momens de fermentation, d'agitation et de troubles intérieurs, que doivent se manifester toute la vigilance,

toute la pénétration, toute la prudence du chef du gouvernement : c'est alors qu'il a besoin de conseils sages, fidèles, affectionnés, fermes ; car il a à se précautionner contre l'impression que doit naturellement lui faire éprouver la résistance à son autorité. S'il ne suivait, ce qui serait à craindre, que la première impulsion de son amour-propre blessé, de son ressentiment, il embrasserait trop facilement des mesures extrêmes que le mal n'exigeait point, et qui pourraient l'empirer ; il doit être calme, et oublier qu'il a sa propre cause à soutenir, une injure personnelle à venger ; il doit être surtout passif entre les partis, entre les factions, et les comprimer toutes avec fermeté et avec promptitude, si elles sont de nature à compromettre son pouvoir et la tranquillité publique, sinon (comme dit Mézeray de Henri III) *il devient chef de cabale, et, de père commun, ennemi d'une partie de ses sujets* ; il se dégrade et s'expose à tous les hasards, à tous les dangers de la guerre civile.

§ 6.

Ce que je viens de dire est applicable à tous les gouvernemens. Dans les monarchies

tempérées il y a une hiérarchie quelconque parmi les sujets, et il existe des classes intermédiaires entre le souverain et le peuple : la politique du monarque consiste essentiellement à maintenir l'équilibre et l'harmonie entre les différentes classes de sujets ; car, si l'une ou l'autre prévaut, le gouvernement s'altère ; s'il ne devient pas absolu, il dégénère en aristocratie ou même en démocratie. Or, aucune de ces révolutions ne peut s'effectuer sans commotion, sans plus ou moins de dangers : la dernière ne peut même s'opérer que par la chute du souverain.

§ 7.

Je ne puis me dispenser de rapporter ici une maxime avancée par MONTESQUIEU : il dit que dans les monarchies on emploie pour la politique le moins de vertu que l'on peut ; il y a donc, selon cet auteur, de l'avantage à employer le vice. Ainsi les fondemens, le but et les moyens de la politique d'un monarque sont essentiellement vicieux : ces conséquences sont évidentes, mais sont-elles justes ?

On doit supposer un monarque honnête homme, c'est-à-dire pénétré de ses obligations, et zélé pour les remplir, sinon il est

bien près de la tyrannie ; or, la tâche qui lui est imposée, pourra-t-il la remplir avec des conseillers, des ministres, des agens sans vertu, c'est-à-dire sans justice, sans honnêteté, sans mœurs ? avec des hommes avides, méchans, persécuteurs, perfides ? Non ; à de tels hommes il faut un souverain qui leur ressemble ; car il faut accord de principes, de vues, de moyens entre le maître et les serviteurs.

Mais enfin voyons comment le célèbre auteur de l'Esprit des lois explique son opinion : il dit que « dans les monarchies la politique « fait faire de grandes choses avec le moins de « vertu qu'elle peut, comme dans les plus « belles machines, l'art emploie aussi peu de « mouvemens, de force et de roues qu'il est « possible ». J'avoue ingénument que cette similitude est au dessus de mon intelligence ; car je ne comprends point l'analogie qui peut exister entre la mécanique, qui n'a pour objet que des corps inertes, qui obéissent à des lois immuables, et la politique qui a constamment à servir ou à combattre des passions dont la mobilité ne connaît point de règles.

Montesquieu, bien convaincu du vice de sa maxime appliquée à la morale, tâche de l'at-

ténuer en disant qu'il ne parle que de la vertu politique ; et , selon lui , cette vertu consiste dans l'amour de la patrie , et ne se trouve que dans les républiques * . La conséquence de ce principe est , si je ne me trompe , que l'amour de la patrie , si par hasard un ministre en est imbu dans une monarchie , y complique les ressorts de la politique , tandis que l'absence de ce sentiment les simplifie . A ce compte , quiconque aspire à servir sa patrie doit bien se donner de garde de manifester l'attachement qu'il a pour elle , pour sa gloire , pour sa prospérité ; et le souverain , pour ne point courir le risque de se tromper , n'a d'autre chance que celle de confier ses intérêts les plus importants à des étrangers ; car il est probable qu'il trouvera chez eux moins d'affection que chez ses sujets : ils l'aideront à faire de grandes choses à proportion de leur indifférence pour le pays qu'ils prétendent servir. — Sans doute (en me restreignant à des noms français) ni les Amboise , ni les Sully , ni les d'Ossat , ni les Jeannin , ni les Davaux , ni les Colbert , ni les Torcy n'aimaient leur patrie , car tous ont fait des choses mémorables .

* V. liv. I, chap. xxiii, § 1.

Si j'avais Montesquieu pour interlocuteur, je lui demanderais avec confiance quelles sont les grandes choses que le politique fait faire dans une monarchie avec le moins de vertu qu'elle peut ? S'il entend par là ces entreprises hardies, ces prétendus coups d'état qui provoquent des guerres injustes, et procurent de vastes conquêtes, en ruinant les sujets, ou qui ont pour objet de détruire la liberté du peuple pour étendre le pouvoir souverain, je suis d'accord que ni dans un cas ni dans l'autre, il ne faut aucun genre de vertu ; qu'il ne faut que de l'audace et l'abjuration de tous les principes de la justice, du droit des gens, du véritable honneur, qui est inséparable de la vertu morale comme de la vertu politique ; qu'il ne faut que suivre à la lettre les leçons que l'égoïsme le plus pervers dicte à un prince qui veut, non pas régner, mais tenir ses sujets sous le joug, n'importe par quels moyens : je dis plus, je maintiens qu'un ministre chargé d'une pareille tâche doit surtout abjurer la vertu de Montesquieu ; car il faut être ennemi de sa patrie pour être l'aveugle instrument de son asservissement. — Je suis convaincu que ce n'est point là la doctrine que l'auteur de l'Esprit des lois a voulu prêcher ; séduit par le

faux éclat de sa comparaison, il a mis en avant une maxime saillante, sans en avoir approfondi toutes les conséquences, sans en avoir pesé les dangers : il augmente ce danger en raison du poids de l'auteur ; car Montesquieu, par les propositions qu'il hasarde, est plus dangereux que tous ceux qui ont parlé de politique, de lois et de gouvernemens, parce qu'il leur est supérieur à tous par son génie, par l'universalité de ses connaissances, par la profondeur de ses pensées, et par la lumière qu'il a portée dans le dédale des lois et des usages de tous les peuples : ses opinions sont en quelque sorte devenues des axiomes, tandis qu'il en est plusieurs qui, si elles eussent été avancées par d'autres écrivains, ne seraient considérées que comme des paradoxes ; voilà l'effet que produit le seul nom d'un homme célèbre : on respecte, on adopte jusqu'à ses erreurs, que l'on convertit en principes (2).

Pour résumer les réflexions qui précèdent, je dis que si la sollicitude du souverain n'a d'autre objet que le maintien de son autorité légitime et la prospérité nationale qui en est l'objet, il sera efficacement secondé par des ministres qui, outre les vertus morales qui

constituent un homme estimable, auront aussi la vertu politique de Montesquieu, c'est-à-dire qui aimeront leur patrie : que si au contraire il n'est occupé que de son autorité, et des moyens quelconques de l'étendre, si la liberté des citoyens l'offusque, si leur prospérité lui est indifférente ou lui inspire de la crainte; s'il croit assurer leur soumission par leur misère ou par la corruption, certes il doit se garder d'avoir un ministre honnête homme : son choix ne devra se fixer que sur les êtres les plus vicieux et les plus corrompus qu'il pourra découvrir.

§ 8.

On dit communément que la base du despotisme est la crainte; mais existe-t-il, peut-il exister un gouvernement quelconque sans plus ou moins de crainte? elle est partout le support des lois et de l'autorité, et sans elle la chute de l'édifice social est inévitable. Au surplus, si un despote gouverne avec justice, avec sagesse (ce qui est possible), la crainte aura pour compagne le respect; et ce doit être là le double objet de la politique d'un souverain absolu, comme de tous les autres, quelle que soit la forme du gouvernement : si les

hommes sont généralement si défiants les uns à l'égard des autres, c'est parce qu'ils craignent réciproquement tout le mal qu'ils peuvent se faire : c'est parce que tous connaissent et éprouvent plus ou moins l'empire et l'effet des passions. Si donc un souverain absolu a le bon esprit d'affaiblir ce sentiment général de défiance ; si, à la place de ses caprices, de ses passions, il prend pour guide la justice, la bienfaisance, s'il convainc ses sujets que c'est là le principe invariable de son gouvernement, il les soulagera d'un fardeau bien pénible ; ils se croiront libres, et, s'ils le craignent, il est du moins certain qu'ils ne le haïront point. Sans doute il aura encore à craindre les factions des ambitieux et celles des ingrats ; mais, sans le concours du peuple, elles seront rarement dangereuses : car le peuple qui ne craint que la sévérité de la justice est tranquille et confiant : en tout cas, si sa mobilité, si son inconstance, si sa crédulité l'entraînent, le souverain ne doit point hésiter : s'il ne peut conjurer l'orage sans commotion, il doit écarter, d'une manière ou d'une autre, les conspirateurs, et étouffer ainsi, dans le principe, une étincelle qui peut causer un incendie général. De cette manière

il pourvoit à sa sûreté personnelle comme à la tranquillité de l'état; et quels que puissent être les charmes de la liberté et de l'égalité, cette tranquillité est préférable aux commotions effrayantes de l'anarchie, aux sanglantes scènes de la guerre civile. On peut établir comme règle générale de politique, que dans tous les gouvernemens les mouvemens irréguliers doivent fixer l'attention du chef, et qu'il lui importe personnellement, autant qu'à la chose publique, d'en bien connaître les causes, et de les arrêter d'une manière quelconque. C'est dans de pareilles conjectures que la sagesse et l'énergie de sa politique doivent avoir tout leur développement. Nous avons parlé ailleurs des troubles intérieurs et de la guerre civile * : nous ajouterons seulement ici que le premier soin du souverain doit être le maintien de l'autorité, parce qu'elle est la clé de voûte, et que si elle manque, l'édifice social s'écroule de toutes parts, et tout rentre dans le chaos. Des circonstances de cette nature exigent souvent des mesures qui, ne pouvant être prévues, ne sauraient être préétablies. Mais cette omission peut-

* V. liv. I, chap. xxviii.

elle lier les mains au chef d'une nation? doit-il laisser flotter les rênes de l'état au gré du hasard, et aux risques de tous les évènements? L'homme le plus ennemi du pouvoir arbitraire (et qui ne l'est pas!) ne saurait disconvenir qu'il est des conjonctures impérieuses où il est impossible de suivre la lettre de la loi. Le conducteur d'une nation ne doit avoir d'autre but que le salut de l'état; et si la loi n'y pourvoit pas, il doit y suppléer. Un abus passager d'autorité peut-il être mis en parallèle avec le danger de voir le corps social se dissoudre par défaut de prévoyance? Mais en pareille occurrence que d'écueils la sagesse n'a-t-elle pas à éviter?

§ 9.

La *politique extérieure* concerne les intérêts respectifs des nations : elle a pour objet leur indépendance, leur sûreté, leur tranquillité, leur prospérité, leur dignité, et, en dernier résultat, le maintien de la paix et de la bonne harmonie. Ces bases sont immuables, quelle que soit la versatilité des rapports de nation à nation.

§ 10.

Pour le maintien de sa sûreté et sa tranquil-

lité extérieure, un état doit avoir à sa disposition des forces suffisantes pour se faire respecter : et il est nécessaire que le souverain soit lui-même instruit dans l'art de la guerre. Mais à ce moyen conservateur le prince doit en joindre plusieurs autres : le principal est de bien établir l'opinion qu'il est sans ambition, sans envie, sans convoitise, sans aucune vue d'envahissement ; qu'il est juste et ferme dans ses déterminations, fidèle à ses engagements : cette opinion provoquera la confiance ; et un souverain, quelque puissant qu'il soit, doit d'autant plus en être jaloux qu'au lieu de la crainte et de la haine, elle produit la considération et inspire une sécurité, qui est le garant de la tranquillité publique (3). La confiance a un effet tellement assuré, qu'elle est même l'objet des soins les plus actifs des princes perfides qui veulent tromper. Le second moyen consiste dans une prudente défiance des principes, des vues et des intentions des nations rivales ; il faut chercher avec circonspection à bien démêler ces trois choses ; ne point prendre des apparences pour des réalités ; ne point se faire illusion sur les indices précurseurs de la réalité : tels sont les devoirs qu'impose la *prévoyance*. Lorsqu'elle

a fourni à un gouvernement les preuves qui doivent éclairer un homme sage et pénétrant, lorsqu'elle a fixé son opinion sur les projets d'une autre nation, sa sagesse doit lui indiquer les mesures à prendre pour les *prévenir*. Ainsi, on peut dire que les mots *prévoir* et *prévenir* renferment à peu près tout le code de la politique; mais, avant de prévenir, il faut connaître parfaitement les forces de la nation suspecte, ses ressources, ses alliances, tous ses rapports; il faut préjuger les effets naturels ou au moins probables des démarches que l'on médite : il faut également connaître ses propres moyens, ses ressources ordinaires et extraordinaires, calculer les refus, les revers comme les succès, subordonner sa détermination à un résultat au moins probable. Sans toutes ces précautions, le moindre risque auquel s'exposerait un gouvernement serait de se compromettre; et il sera heureux d'en être quitte à ce prix. Il faut, si les circonstances l'exigent, savoir dissimuler, se résigner et attendre.

§ 11.

On peut juger par ce qui précède combien la conduite politique d'un souverain qui veut

maintenir la paix et sa considération, exige de précautions, de sagesse, de mesure et de connaissances : si elle est bien dirigée, il peut se flatter du succès ; mais un principe faux, un acte d'injustice, la moindre inadvertance, une fausse démarche, une imprudence, même la plus légère négligence, peuvent tout renverser, et provoquer des orages aussi dangereux qu'ils étaient imprévus.

§ 12.

Mais, s'il est aisé d'indiquer ce qu'exige une sage politique, il ne l'est pas autant de tracer la marche à suivre pour atteindre au but : la mobilité des circonstances, des esprits et des passions empêche d'établir des règles précises à cet égard. Ainsi on ne hasardera que quelques observations générales.

Les grandes puissances ont souvent de la morgue, de la hauteur, une opinion exagérée de leur dignité et de leurs forces ; leur ambition et leur ton sont au niveau de cette opinion : elles sont plus portées à la menace qu'à la justice et aux égards ; le moindre obstacle les irrite ; la résistance est une offense ; elles veulent, et tout doit fléchir. Si l'une d'elles est prépondérante, elle imprime le mouve-

ment qu'elle veut à toutes les autres; elle est le point central de la politique, elle est en quelque sorte l'arbitre de la guerre et de la paix. Ainsi, rien n'est moins compliqué que les ressorts de sa politique : elle n'a besoin d'employer ni l'intrigue, ni la corruption, ni des précautions dispendieuses : il lui suffit d'être juste, de ne porter aucune atteinte aux droits d'autrui, pour maintenir la tranquillité générale. S'il existe une puissance rivale, alors la jalousie, la défiance, souvent la malveillance deviennent le mobile de leur politique, de leurs négociations; et de là résulte une fermentation sourde dans tous les cabinets. Toutefois cet état de choses, tant qu'il ne produit pas d'explosion, assure l'état de paix, et la sûreté des états du second et du troisième ordre.

Ces derniers sont astreints à beaucoup de circonspection, de ménagemens et de réserve; l'ambition leur est interdite; leur marche est subordonnée à celle des grandes puissances; il leur importe de capter la bienveillance de celles-ci, et de les tenir dans un état continuel de défiance et de jalousie entre elles. Leur intérêt réel et permanent, si d'autres circonstances ne leur font la loi, doit déterminer

leurs alliances qui, si elles sont mal combinées, peuvent les compromettre, et les exposer aux plus grands dangers, par le défaut des secours sur lesquels ils auraient imprudemment compté. Le parti le plus sage et le plus rassurant que puissent prendre les états du second et du troisième ordre (sauf des conjonctures extraordinaires), est de ne point se jeter dans le tourbillon dans lequel se meuvent les grandes puissances, et, forcés de prendre un parti, de s'attacher au plus fort : leur justification est dans leur impuissance. Ils doivent se contenter du simulacre de l'indépendance, et surtout ne point se ruiner en entretenant très inutilement des places fortes et un pied de troupes qui excède leurs facultés et ruine le pays. Si, en temps de paix, ils reçoivent un subside, ils ne sont plus neutres ni maîtres de leurs actions : ils sont dans la classe des protégés.

§ 13.

Mais à quoi peuvent servir les principes, la sagesse, la prudence à l'égard des gouvernemens qui les abjurent ; dont l'intérêt personnel, le caprice ou une ambition exagérée dirigent toutes les actions ; pour qui la pros-

périté d'autrui est un tort irrémissible; à qui le repos est à charge; qui ne se complaisent que dans les agitations, dans le tumulte des armes, et dans un ébranlement général? C'est lorsque ce phénomène désastreux se présente, que la politique a besoin de réunir tous ses moyens, toutes ses ressources. Si les nations menacées demeurent isolées, elles sont bientôt conquises, envahies; elles disparaissent les unes après les autres, selon le gré du vainqueur. Le seul remède que leur offre la politique, c'est-à-dire l'intérêt de leur conservation, c'est la réunion franche et non simulée de leurs efforts pour s'opposer au torrent qui menace de les submerger (4).

C'est à des circonstances analogues à celles que je viens d'indiquer, je veux dire à l'ambition rivale des maisons de Bourbon et d'Autriche, à l'agitation qu'elle a répandue dans toute l'Europe, qu'est dû le *système d'équilibre* qui est devenu le mobile principal de la politique européenne; et c'est ce système (dont nous parlerons tout-à-l'heure *) qui a produit les nombreuses alliances conclues dans la vue d'arrêter alternativement les en-

* V. § 19.

treprises de ces deux puissances. Cette position, qui s'est compliquée par l'intervention successive de la Grande-Bretagne, de la Russie et de la Prusse, a donné de l'énergie à toutes; elle a multiplié les ressorts de la politique, et ces ressorts se sont maintenus dans cet état de tension; c'est la défiance, la jalousie, la crainte, et par dessus tout, une ambition rivale, qui les ont mis en mouvement; la confiance et la bonne foi, en rendant la sécurité à l'Europe, pourraient seules les relâcher. Mais ne nous y trompons point, les grandes puissances de l'Europe, malgré leurs paix et leurs protestations d'amitié, ne cesseront de se jalouser et de se surveiller; les puissances d'un ordre inférieur ne cesseront de vivre dans la crainte et dans la dépendance: voilà en masse le tableau de la politique européenne; voilà le canevas de toutes les négociations, de toutes les intrigues, de toutes les guerres; voilà, en un mot, le résultat, on pourrait presque dire le chaos, qu'offre l'histoire moderne.

§ 14.

La conduite à tenir par un gouvernement qui n'a ni ambition, ni vues de conquêtes, et

qui veut se maintenir dans l'état de paix, sans porter atteinte à sa considération, présente beaucoup de problèmes : et il est difficile, même impossible de les résoudre tous. Aussi me bornerai-je à exposer ceux qui semblent mériter une attention particulière. Nous n'entendons parler que des états du premier et du second ordre.

1° La plus essentielle des choses requises, est qu'un état soit bien constitué; qu'il règne de l'harmonie entre l'autorité et les sujets; qu'il y ait unité de principes et d'action dans la marche du gouvernement; que les finances soient dans un tel état qu'elles puissent offrir des ressources faciles et promptes dans tous les cas imprévus: tout état qui pêche de ce côté ressemble au lion malade; et il est bien heureux si, l'illusion cessant, on le laisse tranquille, et s'il en est quitte pour être sans considération et sans influence. Ou si, pour dissimuler sa détresse, il fait des efforts extraordinaires, ils peuvent sans doute lui donner un moment d'éclat; mais la défaillance les suivra de près, et ils n'auront servi qu'à mettre plus à découvert la faiblesse de l'état.

2° Un gouvernement qui veut la paix

(même celui qui ne la veut pas et qui ne cherche qu'à tromper), doit bien établir l'opinion de sa bonne foi, parce que de là naît la confiance, qui doit être l'ame des rapports d'état à état.

3° Il faut que deux nations qui ont des rapports soit politiques, soit commerciaux, puissent compter sur l'intérêt qu'elles se sont promis, et qu'elles doivent prendre à leurs avantages mutuels. Ceci présuppose que ces rapports sont fondés sur des principes solides, et non sur des circonstances transitoires.

4° Les grandes puissances doivent écarter avec soin tout ce qui manifesterait de la prépotence, et pourrait humilier une puissance inférieure: la dignité est égale entre nations indépendantes: il n'en coûte déjà que trop à l'amour-propre d'avouer l'inégalité de puissance et de rang.

5° Il faut, à l'égard de toutes les nations, puissantes ou faibles, amies ou non, être juste; mais il faut se refuser, à l'égard des premières, à tout acte de complaisance qui pourrait compromettre en indiquant de la faiblesse; comme, à l'égard des dernières, à tout acte de rigueur et d'indifférence.

6° A l'égard de ses alliés, il faut être fidèle

à toute épreuve à ses engagements : mais il faut savoir résister à des exigences injustes , au risque même de rompre l'alliance : la crainte de la défection sera souvent plus efficace que ne le seraient toutes les exhortations possibles (5).

7° Lorsqu'il s'agit de contracter une alliance que les circonstances rendent non seulement utile mais même nécessaire, il ne faut considérer que le besoin du moment : mais si rien ne la commande, ou si elle n'a qu'un objet éloigné et indirect, elle exige les réflexions les plus sérieuses ; voici les principales :

Il faut considérer l'intérêt réel et permanent de l'état : sa position présente et possible dans l'avenir, les ennemis qu'il peut avoir à craindre, les secours dont il peut avoir besoin, ses ressources pour les payer, la facilité de les recevoir. Il faut, d'un autre côté, bien calculer les secours qu'on est en état de fournir à l'allié, les moyens de les faire parvenir à leur destination, les dépenses qu'ils peuvent occasioner.

Ensuite, il est nécessaire d'examiner la position géographique et politique de la puissance avec laquelle il s'agit de prendre des engagements : sa force, ses ressources, ses contacts et ses

rappports avec d'autres puissances ; les guerres auxquelles elle peut être elle-même exposée, la nature, l'étendue et les conséquences des garanties qu'il s'agit de stipuler, le caractère du souverain et de son conseil, la nature et les principes fondamentaux de son gouvernement, les maximes politiques qui doivent naturellement en résulter.

De plus, il faut bien discuter et analyser les conditions proposées, non seulement pour le moment présent, mais aussi pour l'avenir : si elles sont onéreuses, il faut combiner les charges avec les avantages ; si celles-là l'emportent, l'alliance doit être rejetée (6).

Il faut encore s'assurer si l'alliance peut porter atteinte à la considération (7) ; si elle peut gêner les rapports d'autres puissances ; si elle est de nature à en blesser une, à lui inspirer le désir de la rompre, ou de la rendre illusoire (8) ; si cette même puissance a les moyens d'y réussir, et si son intérêt à cet égard est tel qu'elle se portera jusques à courir les risques de la guerre.

Enfin, si une alliance est sans utilité directe, il faut examiner si elle en a une indirecte : par exemple, si, dans le cas où nous ne la contracterions pas, une puissance rivale aurait de

l'avantage à se mettre à notre place ; dans ce cas, il faut la prévenir et conclure (9). S'il n'existe aucun genre d'utilité, et surtout si elle n'est pas fondée sur un intérêt commun, l'alliance serait une imprudence, parce qu'elle manifesterait plus de vaine gloire que de sagesse ; sans compter les embarras qui pourraient en résulter.

§ 15.

Ici se présente une question aussi importante qu'elle est délicate et compliquée : on demande si, généralement parlant, il convient de contracter des alliances.

Le système des alliances doit son origine à l'ambition ; d'un côté on a formé des liaisons pour attaquer, de l'autre, pour se défendre. La jalousie, la méfiance, la crainte, qui troublent si fréquemment les relations des peuples, ont la même source et produisent le même résultat. Quand la crainte vient d'un seul point, les calculs ne sont pas compliqués ; on cherche le remède, on le trouve chez toutes les nations à qui le danger est commun, et à qui, par conséquent, il importe d'en détruire la cause : rien n'est plus naturel et plus simple que les alliances résultant de cette

communauté d'intérêts. Mais lorsque la crainte a plusieurs causes existantes dans des points opposés et qui se croisent, alors la question se complique, et alors aussi commencent les probabilités, les convenances, les intrigues, les faux calculs, les erreurs. Ce peu de mots est l'esquisse de la politique de l'Europe depuis le règne de l'empereur Charles-Quint. L'ambition de ce monarque, perpétuée dans sa maison; celle de Louis XIV; la rivalité et la prépondérance maritime de l'Angleterre; l'indépendance des Provinces-Unies; les successions d'Espagne et d'Autriche; les établissemens d'outre-mer; deux puissances nouvelles dans le Nord; les relations commerciales; plusieurs autres circonstances secondaires: telles sont les causes qui ont multiplié, compliqué, embarrassé les ressorts de la politique moderne, qui ont enfanté tant de négociations, d'intrigues, d'alliances, de contre-alliances, de traités, de subsides, de guerres, de paix, etc., etc.; et tel était encore le chaos où se trouvait l'Europe à l'époque de la révolution française. Cette révolution le débrouilla en provoquant dans l'univers entier la dissolution de l'ordre social. La politique aussi monstrueuse qu'incohérente de ses ex-

travagans conducteurs frappa toutes les puissances : elles oublièrent, ou au moins suspendirent leurs jalousies et leurs vues particulières, pour s'opposer en commun à la flamme qui menaçait de les dévorer toutes. Rien assurément n'était plus simple dans le principe, que leur motif et leur but ; et, sans doute, rien n'était moins compliqué que leurs premiers engagements ; mais ils ne tardèrent pas à l'être ; et la diversité des opinions, des situations, des vues, des prétentions causèrent bientôt de la divergence dans les idées et dans la conduite des alliés : cette conduite, dont le développement serait prématuré, influa sur les destinées de l'Europe, et particulièrement sur celle de la France. C'est dans la position actuelle de toutes les puissances, c'est dans leurs principes, dans leurs intérêts respectifs qu'il faut puiser la solution du problème proposé.

§ 16.

Sans contredit, si la politique des grandes puissances était essentiellement pacifique ; si, abjurant toute espèce d'ambition, toute vue d'agrandissement, elles fondaient leur conduite sur la seule justice ; si, se pénétrant de

cette grande vérité, que *la prospérité des nations est incompatible avec l'état de guerre*, elles ne s'occupaient que de leur régime intérieur, qu'à faire fleurir la culture, l'industrie et le commerce: certes, rien ne serait plus inutile que les alliances, parce que, heureusement, elles seraient sans objet; car, d'un côté, les puissances supérieures n'auraient aucun motif d'augmenter leurs forces, d'entretenir des armées ruineuses; et, de l'autre, les puissances du second et du troisième ordre auraient une sécurité qui rendrait une alliance protectrice superflue. Mais aussi long-temps que durera la défiance, c'est-à-dire aussi long-temps que l'Europe sera dominée par de grandes puissances, il est à peu près impossible que le système des alliances ne se maintienne avec toute sa versatilité, tous ses embarras, tous ses inconvéniens: en effet, la jalousie est inhérente à la puissance, dès qu'elle rencontre un rival. Cette jalousie rend la politique active, inquiète, soupçonneuse; elle cherche des adhérens, des amis, et elle tâche d'en ôter à l'état qui fait ombrage; elle se livre à des insinuations insidieuses pour le rendre suspect; en un mot, elle fait une guerre sourde, que le moindre incident peut

transformer en une guerre ouverte. Telle est, et telle sera long-temps la marche politique des puissances de l'Europe.... Et j'en conclus que le problème proposé doit être mis au nombre des questions oiseuses, comme la paix perpétuelle de l'abbé de Saint-Pierre.

§ 17.

Je ne puis cependant m'empêcher de dire que la manie des alliances est, en elle-même, une grande erreur politique : en effet, elles entraînent avec elles beaucoup d'inconvéniens, à cause des garanties qui en sont le principal objet : d'ailleurs, elles exposent souvent une nation à la guerre pour des querelles étrangères, dont l'objet est sans intérêt pour elle, ou bien la compromettent, si elle n'éluide les engagements. D'un autre côté, l'intérêt propre est toujours calculé avant les engagements, même les plus sacrés : la question du *casus fœderis* a souvent rendu illusoires les alliances les mieux cimentées; et un mécompte à cet égard peut avoir des conséquences incalculables. Enfin une alliance mal combinée peut empêcher souvent d'en contracter d'avantageuses au moment du besoin.

Nous croyons devoir ajouter ici une ré-

flexion fondée sur l'expérience. Les alliances défensives ont pour principe la conservation: ainsi on n'en contracte ordinairement qu'autant que les deux parties ont un intérêt commun à leur conservation respective. Or cet intérêt ne résulte point de l'alliance: il est dans la nature même des choses. Par conséquent il existe indépendamment de l'alliance. Donc les deux états n'en ont pas besoin pour se secourir mutuellement; l'alliance est donc évidemment une précaution surérogatoire. Si, au contraire, l'intérêt commun n'existe pas, elle est inutile, parce qu'elle est sans objet; elle est de plus une gêne, parce qu'elle peut contrecarrer d'autres mesures politiques; enfin, elle est dangereuse, parce qu'elle peut facilement être éludée d'une part, tandis qu'on s'y fie de l'autre. Que de moyens n'a pas la politique pour interpréter le *casus foederis*! Ce que nous disons de l'intérêt commun est considéré comme une maxime fondamentale de la politique, depuis que le système d'équilibre est devenu l'objet de la plupart de ses opérations. Et c'est principalement sous ce rapport, comme nous le faisons observer ailleurs, que ce système est utile, en ce qu'il peut arrêter, jusqu'à un certain point, les envahisse-

mens arbitraires et les guerres d'ambition.

Il est une espèce d'alliance particulière que l'on appelle *coalition*. C'est la ligue de plusieurs états contre un ennemi commun. Une pareille union, provoquée par des circonstances extraordinaires, est, la plupart du temps, formée à la hâte et sans examen approfondi soit des moyens, soit des vues, soit des conséquences : on est trop pressé d'agir pour prendre le temps de mûrir le plan qu'il conviendrait de suivre. Aussi l'expérience prouve-t-elle que toutes les coalitions sont posées sur des bases vicieuses ; et cette vérité est sensible. Il règne toujours entre les coalisés plus ou moins de défiance, parce qu'il est impossible que leurs intérêts, comme leurs vues, soient identiques, et que leur position soit la même relativement à la puissance qui est l'objet des craintes communes. Ainsi, chaque coalisé a ses vues secrètes, ses restrictions mentales : par conséquent, il y a divergence dans la marche politique, et de l'embarras dans les opérations militaires. Ce défaut d'un concert parfait donne lieu à de fausses opérations, et à des échecs ; celles-ci produisent des mécontentemens, de l'humeur, des reproches ; de part et d'autre on abandonne insen-

siblement l'intérêt commun, c'est-à-dire la base et le but de l'alliance, et chacun ne s'occupe que de son intérêt personnel. C'est de là que naissent la tiédeur, les défections et les traités séparés. Cette marche, prouvée par l'expérience, donne de grands avantages à la puissance contre laquelle est formée la coalition.

La conclusion que l'on peut tirer de ce qui vient d'être dit, est 1° que pour se liguier, se coaliser avec quelque espoir de succès, il faut que le danger soit tellement commun qu'il y ait l'identité la plus absolue dans les intérêts respectifs; 2° qu'il y ait un centre commun, mais unique, tant pour la marche politique que pour les opérations militaires; 3° que la fidélité et la persévérance soient à toute épreuve. Sans ces trois conditions fondamentales les coalitions ne sauraient atteindre le but proposé.

Quant à la puissance qui lutte contre la ligue, elle a l'avantage d'être maîtresse absolue de toutes ses opérations, tant politiques que militaires; et si ses forces ne suffisent pas pour combattre ses ennemis, elle a la ressource de temporiser, de négocier, et de tout attendre du bénéfice du temps, c'est-à-dire de

la division qu'elle aura eu l'adresse de semer parmi ses ennemis, soit par des succès partiels, soit par la persuasion, soit par la corruption. Un souverain qui sait habilement employer ces moyens, triomphera de toutes les coalitions, quelque menaçantes qu'elles puissent être, à moins que le mal qu'on craint ne soit supérieur à toutes les considérations de l'intérêt personnel. Et, dans ce cas même, le souverain menacé ne doit point désespérer, parce que tout ce qui dépend de la volonté humaine est un problème, surtout lorsqu'il faut le concours de plusieurs volontés. Que d'exemples ne nous fournirait pas l'histoire, pour prouver et développer ce que nous venons de dire! Nous nous bornerons à en rappeler de très modernes: savoir la ligue formée contre Louis XIV, au sujet de la succession d'Espagne; celle contre l'impératrice Marie-Thérèse, à la mort de Charles VI; celle contre Frédéric II, la guerre de 1756. L'avenir nous apprendra le résultat définitif de celle que, de nos jours, l'Europe a opposée à la France, et contre laquelle celle-ci lutte encore.

§ 18.

Dans le langage habituel de la diplomatie,

on parle d'alliances *naturelles* et d'alliances *contre nature*. Nous pensons qu'il peut y avoir quelque utilité à analyser ces deux expressions.

Nous avons déjà dit que l'ambition a produit la crainte, et que la crainte a produit les alliances; elles n'ont jamais eu et n'auront jamais d'autre mobile. Le principe de la crainte, bien ou mal fondée, c'est le sentiment de propre conservation: voilà, en dernière analyse, le but final de toutes les alliances défensives. Or tout ce qui tend vers ce but est dans la marche naturelle des choses; par conséquent, on peut dire en général, que toutes les alliances défensives sont *naturelles*, dans le cas même où les parties contractantes auraient d'ailleurs des intérêts contraires, résultans, soit de leur position, soit de leurs prétentions, soit de leurs vues respectives.

Pour éclaircir ce qui vient d'être dit, posons l'hypothèse suivante. Deux nations sont voisines, elles ont des démêlés de limites, de commerce, etc.; mais un voisin ambitieux et plus puissant encore menace l'une d'elles; celle-ci court le risque d'être subjuguée; et si cela arrivait, l'autre serait exposée au même danger; il est du moins certain que sa puis-

sance relative, par conséquent sa sûreté, serait diminuée. Ainsi leur intérêt est de réunir leurs moyens de résistance et de pourvoir en commun à leur salut : assurément il ne saurait y avoir d'alliance plus naturelle, quand même, ce qui est probable, elle ne durerait pas au-delà du danger. Mais ce n'est point ainsi qu'on entend ordinairement le mot *alliance naturelle*. On donne cette dénomination aux alliances que contractent deux puissances qui, n'ayant aucun contact, ne peuvent avoir aucun démêlé direct, entre qui par conséquent la bonne intelligence ne saurait être troublée.

Mais il est évident que cette explication est incomplète : en effet, deux puissances, quoique éloignées, peuvent avoir des intérêts indirects très opposés ; et l'on sait que cette espèce d'intérêt a, la plupart du temps, et doit avoir autant de poids que les intérêts les plus directs. Il faut, dans ce cas, qu'ils soient conciliés, sinon l'alliance ne serait rien moins que naturelle : elle ne serait qu'un engagement éphémère, qu'un vain simulacre (10). Le lecteur lui-même fera facilement l'application des deux hypothèses que nous venons de lui présenter, et il en conclura peut-être

que les puissances européennes offrent peu d'élémens pour les alliances naturelles comprises dans le sens vulgaire, et qu'il n'y en a que trop pour celles que nous avons désignées sous cette dénomination.

Avant d'aller plus loin, nous ferons remarquer que lorsque la politique est fondée sur la justice et la sagesse, les alliances les plus naturelles sont celles entre états voisins; en effet elles détruisent la défiance réciproque, et procurent la sûreté, qui doit être le mobile de tous les engagemens entre nations: la contiguité des pays alliés les dispensent de cette surveillance qui ressemble toujours à un véritable état hostile, et en même temps elle accroît leurs forces par la facilité de les réunir contre un ennemi commun. Le pacte de famille offrait une alliance de cette nature. Il était certainement plus utile de pouvoir dire, *il n'y a plus de Pyrénées*, que de couvrir les deux frontières de forteresses et de troupes.

Quant aux alliances *contre nature*, elles sont également plus difficiles à déterminer. On a donné ce nom à des alliances défensives, parce qu'elles n'étaient point dans la routine ordinaire de la politique: c'est ainsi que les Anglais ont nommé *unnatural*, l'alliance con-

clue en 1756, entre les cours de Versailles et de Vienne. Les Anglais regardaient la rivalité entre la France et la maison d'Autriche, comme indélébile, comme inhérente à la nature des choses : elle était en effet depuis long-temps la base de tout le système politique de l'Europe. L'alliance dont il s'agit changea totalement toutes les combinaisons et tous les rapports ; mais, considérée dans son motif et dans les circonstances qui l'amènèrent, elle n'était rien moins que contre nature : l'Angleterre avait provoqué la guerre sous de vains prétextes, et la France pouvait méditer l'invasion de l'électorat de Hanovre. A cette époque, la bonne intelligence existait entre les cabinets de Versailles et de Berlin ; on négociait même une alliance et la réconciliation du roi de Prusse avec la cour de Saint - Pétersbourg ; mais, au milieu de ces négociations, Frédéric II traita brusquement avec celle de Londres, et lui donna en secret un acte de garantie pour l'électorat de Hanovre : voilà la cause primitive de l'alliance de 1756 ; les intrigues reprochées à la cour de Vienne ne servirent au plus qu'à la faciliter, et en hâter la conclusion. Quant aux fautes qui l'ont suivie, elles exigeraient un développement qui est du ressort

de l'histoire. Nous observerons seulement qu'elles n'ont point été l'effet nécessaire du traité, mais bien de l'abus qu'on en a fait.

Pour réduire le mot dont il s'agit à sa juste valeur, nous disons qu'il n'y a d'alliances contre nature, tant offensives que défensives, que celles qui sont directement contraires, non à la convoitise, mais aux véritables intérêts d'un des contractans; ou celles qui ont pour objet d'attaquer et de dépouiller un tiers, sans d'autres motifs que ceux que peuvent suggérer l'ambition et la force.

§ 19.

Il me reste à parler du *système d'équilibre*, de ce système si vanté d'un côté, et si critiqué de l'autre; qui, malgré les défauts qu'il peut offrir, malgré les fausses applications qu'on ne cesse d'en faire, est la base de la politique des puissances qui désirent la paix, tandis qu'il est ou un prétexte ou une gêne pour les puissances ambitieuses qui veulent dominer; de ce système qui sert de refrain dans toutes les transactions, dans toutes les négociations politiques, et qui, enfin, est devenu une partie intégrante du droit des gens, étant fondé sur le principe de pro-

pre conservation bien ou mal appliqué (11).

On peut supposer que depuis que les hommes sont partagés en sociétés particulières, indépendantes les unes des autres, jamais l'harmonie n'a été durable entre elles. En effet, mille circonstances ont dû constamment la troubler; l'inquiétude naturelle à l'homme, son inconstance, ses besoins vrais ou factices, la jalousie, l'accroissement d'une association, ses entreprises sur ses voisins, l'ambition des chefs respectifs, voilà une faible partie des causes qui durent diviser les associations, pour ainsi dire dès leur berceau, et établir entre elles l'état de guerre. Cet état destructeur de la tranquillité et du bonheur des hommes, parcourut tous les âges, toutes les contrées habitées du globe; il s'est maintenu sans interruption jusqu'à nos jours, et il durera probablement jusqu'à la fin des siècles.

L'état de guerre changea insensiblement tous les principes, tous les rapports; au lieu de servir, comme dans son origine, et conformément à son institution primitive, à venger une offense, à faire cesser une usurpation, il introduisit le droit de conquête et la servitude; il fomenta l'ambition, la plus violente de toutes les passions; il sema l'esprit de dis-

corde et de haine parmi les différentes associations; il rendit l'homme plus méchant, parce qu'il l'accoutuma à la rapine, à la licence et au carnage; les vainqueurs soumièrent les vaincus à leur pouvoir, et leur imposèrent des lois arbitraires; l'ambition s'accrut avec la puissance, la force et les succès; l'autorité, ce sentiment si flatteur pour l'amour-propre, entraîna les chefs; ils ne combattirent plus pour la sûreté, le bonheur de la société qu'ils gouvernaient; ils n'employèrent leur autorité et leurs armes que pour soumettre tout ce qui était à leur convenance. De là ces conquérans fameux par leurs exploits et leurs ravages; de là enfin ces grands empires dont l'histoire a conservé le souvenir, et dont nous ne connaissons que les noms et les débris.

Ces empires se détruisirent successivement les uns les autres; celui de Rome fut écrasé par son propre poids. Les états, qui, en Europe, se formèrent de ses ruines, ont depuis sa chute subi bien des vicissitudes.

Dans ces temps reculés il n'existait à-peu-près d'autre politique que celle des grands empires, et cette politique avait pour unique objet d'envahir; les peuples n'avaient de

rapports entre eux que les armes à la main. Les petits états, faute de prévoyance et de concert, n'échappaient que par leur nullité, ou par une servile soumission. Charlemagne, lui-même, se conduisit à l'égard des autres nations plus en conquérant qu'en politique prévoyant : sa puissance colossale disparut avec lui, et durant plusieurs siècles les différens peuples de l'Europe furent plus occupés à s'affermir, à se faire des guerres de voisinage, ou à comprimer des troubles intérieurs, qu'à établir entre eux des rapports politiques, fondés sur l'avenir autant que sur le présent. Aucune puissance prédominante n'existant, après la mort de Charlemagne, la crainte inspirée par les grands empires avait disparu ; il n'y avait donc point de précaution à prendre pour s'en garantir. L'Allemagne et l'Italie étaient déchirées par des factions intestines et par des querelles avec la cour de Rome ; la France était faible par l'incohérence de ses provinces, par la bizarrerie du régime féodal, et par les guerres domestiques qui en étaient les conséquences. Louis XI tira enfin ce royaume pour ainsi dire du néant, et lui donna de la consistance ; mais il n'existait encore sous son règne aucun système, aucune politique certaine



au dehors : les rapports étaient faibles, éphémères et déterminés seulement par des circonstances passagères. Louis n'eut de querelles sérieuses qu'avec ses grands vassaux, et passagèrement avec l'Angleterre, qui, de son côté, était déchirée par des troubles intestins.

Ce n'est enfin que sous Charles-Quint et François I^{er} que la politique moderne commença à naître : la rivalité de ces deux monarque l'enfanta. La puissance et l'ambition du premier commencèrent à donner l'éveil, et produisirent quelques alliances ; mais elles ne furent encore que de circonstance. La puissance austriaco-espagnole éprouva, sous Philippe II, une première atteinte, par le soulèvement des Pays-Bas. L'Angleterre et la France saisirent cette occasion pour affaiblir la prépondérance de la maison d'Autriche qui, outre ses domaines allemands, occupait la monarchie espagnole avec ses riches et vastes possessions d'Amérique. Tandis que l'Espagne était attaquée dans la Belgique, les querelles de religion, amalgamées avec les querelles politiques, fournirent une seconde occasion de porter atteinte à la puissance autrichienne dans l'Empire : tout le monde connaît l'histoire de la guerre de trente ans, ainsi que les

traités de Westphalie qui l'ont terminée. On conçoit facilement que les pertes de la maison d'Autriche ne servirent qu'à maintenir l'esprit de rivalité entre elle et la France : cette rivalité fut augmentée par le développement de la puissance de Louis XIV, et surtout par les succès de ce monarque. C'est là la véritable époque de la naissance du système d'équilibre. Ainsi, ce système dont les élémens existaient depuis François I^{er}, et qu'il ne s'agissait plus que de développer et fixer, est dû à l'alarme que la maison d'Autriche, et ensuite la Hollande, placée au rang des puissances, et oubliant les services de la France, affectèrent de répandre contre Louis XIV.

L'Angleterre, déchirée par des factions fut long-temps sans prendre une grande part aux querelles du continent. Elisabeth eut le loisir de s'en occuper, de concert avec Henri IV. Cromwel ensuite y donna son attention; mais elle se fixa particulièrement sur la Hollande et sur l'Espagne. Depuis la restauration de Charles II jusqu'à l'avènement de Guillaume III, la politique anglaise fut flottante et suivit en grande partie l'impulsion que lui donnait le cabinet français. C'est à cette dernière révolution qu'il faut rapporter

l'époque de la rivalité, on peut même dire l'animosité entre la France et la Grande-Bretagne ; elle fut l'ouvrage de la haine que le nouveau roi d'Angleterre portait à Louis XIV, et qu'il fit partager aux Hollandais, au préjudice de leur tranquillité et de leurs véritables intérêts. Cette rivalité ne s'est point démentie un seul instant ; depuis lors, elle a fait couler des torrens de sang ; et il faut la considérer à peu près comme indélébile, et par conséquent comme la base de la politique des deux puissances. Elle éclata sous le masque de l'équilibre, lors de l'ouverture de la succession d'Espagne, et surtout à la mort de l'empereur Charles VI. La paix de 1748 consolida une nouvelle puissance dans le Nord, celle de la Prusse ; la Russie, tirée de la barbarie par Pierre-le-Grand, avait déjà pris un rang distingué parmi les puissances de l'Europe. L'intervention de ces deux états changea nécessairement tous les rapports politiques. Il fallut donc de nouveaux calculs ; il fallut refondre le système d'équilibre, pour établir une nouvelle balance. La France, placée dans un des bassins, chercha des alliés pour contre-balancer l'Angleterre placée dans l'autre ; les deux puissances étaient les points de ralliement des deux partis. Il

importait à l'Angleterre de maintenir le continent dans un état de défiance à l'égard de la France, et de se tenir en mesure de susciter la guerre contre elle. La France, de son côté avait intérêt de s'assurer de la tranquillité du continent, afin de n'avoir aucune diversion à craindre. Des événemens, dont il serait inutile de rapporter ici les causes, changèrent encore l'ordre de choses qui s'était établi d'après la paix d'Aix-la-Chapelle : l'alliance inattendue des cours de Versailles et de Vienne (1756), et, quelques années après, le pacte de famille (1761) amenèrent de nouvelles combinaisons; et les événemens successifs, jusqu'en 1789, offrent les résultats variés des négociations; des alliances, des changemens que ces mêmes combinaisons ont produits : je passe sous silence celles qu'a successivement occasionées la révolution française, de même que celles que produiront les deux traités qui viennent enfin de rendre le calme à l'Europe (12).

§ 20.

Le précis que je viens de faire me semble suffisant pour indiquer le principe et le but de *l'équilibre* politique, ainsi que les variations fréquentes qu'il a éprouvées. Si les états

du second et du troisième ordre pouvaient se dégager de leur intérêt exclusif, de leurs affections, de leur prévention, les calculs pour établir un juste équilibre seraient peut-être possibles. Mais l'égoïsme, un intérêt du moment, la défiance, la jalousie ou enfin le défaut d'énergie et de caractère, servent généralement de base à toutes les combinaisons politiques ; et souvent, pour satisfaire un léger avantage personnel, ils sacrifient l'intérêt commun et exposent l'Europe à des commotions plus ou moins prochaines, ou, pour mieux dire, ils s'abandonnent à la merci de l'ambition ou du désintéressement des puissances prépondérantes. Quoi qu'il en soit, et malgré les vicissitudes auxquelles l'équilibre de l'Europe est inévitablement exposé, il n'en produit pas moins un avantage sensible, en ce qu'il peut arrêter, jusqu'à un certain point, par la crainte et les risques de la guerre, les puissances qui seraient tentées ou de le détruire, ou d'abuser de leur prépondérance ; et que, par conséquent, s'il ne prévient pas toutes les entreprises de l'ambition et de la force, il peut servir, du moins, à en diminuer les écarts.

Outre l'équilibre général de l'Europe, cha-

que état en cherche un qui le concerne personnellement et qui est déterminé par sa position géographique (13). Un souverain du troisième ordre observe attentivement les forces, les rapports et le système de ses voisins : si ceux-ci sont en égalité avec lui, il n'a sans doute aucune surprise à craindre ; mais s'ils sont plus forts, il doit se rallier à eux, ou, s'il ne le peut, chercher ailleurs un point d'appui propre à garantir sa sûreté. Mais c'est là le point de la difficulté ; c'est là où la prudence doit avoir tout son développement, où l'expérience seule peut tracer la route à suivre : c'est là enfin où les simples spéculations, et surtout la précipitation, peuvent devenir funestes, en donnant une sécurité illusoire, ou en imposant des obligations dangereuses.

Le rôle des puissances du second ordre est moins compliqué ; par conséquent leurs déterminations sont plus faciles. Elles mettent un trop grand poids dans la balance, pour que leur déplacement ne cause pas un ébranlement quelconque, pour qu'il ne change pas plus ou moins l'ensemble du système politique de l'Europe. Ainsi, ces puissances, si elles sont attaquées ou menacées, sont sûres de trouver de l'appui, lors même qu'il ne leur

est pas assuré d'avance par des traités ; d'un autre côté, elles sont en général tellement constituées, qu'elle n'ont aucune surprise à craindre, qu'elles sont maîtresses de leurs déterminations, et qu'avec de la sagesse et surtout de la prévoyance, elles peuvent être dans la plus grande sécurité : j'appelle *sagesse* surtout le renoncement à tout projet d'envahissement ; et, *prévoyance* l'attention la plus sérieuse aux conséquences des événemens présents ou probables.

De ce qui vient d'être dit il résulte que les puissances du second ordre ont par elles-mêmes une influence sensible sur la balance politique ; que la direction qu'elles prennent doit la faire pencher plus ou moins d'un côté ou de l'autre, ou la maintenir dans un juste équilibre ; que par conséquent, rien ne leur importe moins que de prendre des engagements par des traités anticipés (14), à moins que les circonstances les plus impérieuses ne leur fassent la loi.

A l'égard des puissances du premier ordre, si leurs forces, leurs ressources, leurs moyens se balancent, et si elles n'ont aucune vue ambitieuse, aucun projet d'agrandissement, si la jalousie ne les égare pas, rien n'est plus inutile

pour elles que des alliances; car ces puissances maintiennent par elles-mêmes l'équilibre: une alliance peut le déranger; du moins, elle inspirerait nécessairement de la défiance et du soupçon; elle donnerait donc lieu à une contre-marche dont il serait difficile de prévoir les conséquences. Toutefois, il est constant que la juste proportion entre les grandes puissances est difficile à déterminer, surtout depuis que les forces maritimes ont une si grande influence; qu'elles établissent des contacts partout; que le commerce et les possessions d'outre-mer procurent de si grandes richesses; enfin depuis qu'on ne fait plus la paix que lorsque l'épuisement total des finances met dans l'impuissance absolue de continuer la guerre. Une marine nombreuse peut se transporter partout; elle peut établir la guerre partout. L'égalité du nombre de vaisseaux ne constitue point toujours l'égalité de forces; d'ailleurs, des flottes combinées n'équivalent pas à des flottes appartenant à la même nation et animées du même esprit.

Voilà des vérités fondées sur l'expérience: et voilà aussi l'embarras que présente l'équilibre maritime. Je dois m'abstenir de donner un plus grand développement à cet

aperçu : je me borne à faire observer que les nations continentales qui sont au nombre des puissances maritimes, si elles veulent établir un équilibre au moins apparent, doivent s'assurer des dispositions du continent, et prévenir par là des diversions qui pourraient les mettre dans l'impuissance de soutenir en même temps une guerre de terre et une guerre maritime (15). La sagesse fera à cet égard plus que toutes les alliances possibles. On sentira la force de cette réflexion en considérant que les alliances les mieux cimentées dépendent toujours plus ou moins des événemens ; c'est là une vérité que l'histoire démontre, et qui ne saurait trop être méditée par les conducteurs des nations, quelles que puissent être leur puissance et leurs ressources.

§ 21.

La politique offre une question extrêmement délicate, et sur laquelle les opinions sont d'autant plus diverses, que sa solution dépend de l'interprétation que chacun donne aux principes rigoureux du droit des gens. On demande quelle conduite une puissance est autorisée à tenir lorsqu'il existe des troubles intérieurs chez ses voisins : peut-elle intervenir,

ou bien le principe de l'indépendance lui lie-t-il impérieusement les mains ?

Le droit des gens nous enseigne que les rapports des nations sont fondés sur leur indépendance réciproque ; que chaque nation est maîtresse absolue chez elle, et que toute intervention dans ses affaires intérieures détruit son existence comme nation. Ces principes sont incontestables ; ainsi il s'agit seulement de savoir s'ils compriment tellement la politique, qu'il ne lui soit permis, dans aucune circonstance, de les interpréter et de les modifier.

Il semble qu'il est impossible d'astreindre, invariablement et dans toutes les occurrences imaginables, la politique à la rigueur des principes, parce qu'en général la marche des affaires publiques, comme celle de toutes les actions humaines, est si compliquée, si variée, si dépendante de mille incidens imprévus, qu'il est impossible de la régler toujours et sans aucune nuance, d'après des principes simples, fixes et invariables. Je me permets de citer à cet égard l'exemple qu'offre l'art de guérir. Il a des préceptes, des règles, des aphorismes : la doctrine médicinale prévoit tous les cas avec clarté, et indique le remède avec une préci-

sion presque mathématique ; mais la pratique exige d'autres combinaisons : le médecin trouve partout de la complication résultant de la complexion du malade, de l'influence des élémens, des saisons, des affections morales, et il est presque toujours forcé de changer la méthode simple indiquée par la théorie, sous peine de tuer le malade.

L'application de ce que je viens de dire à la politique semble facile à faire : les principes du droit des gens sont positifs, mais ils ne sont point toujours applicables dans toute leur simplicité : par exemple (et cela nous ramène à notre question), une nation est agitée par des troubles intestins, par la guerre civile ; elle est menacée de sa dissolution : si cet état de choses ne convient pas à une puissance voisine, si elle ne voit aucun intérêt à laisser disparaître une nation, et à profiter de ses dépouilles ; si, en un mot, n'importe par quel sentiment, elle désire que le calme et l'ordre se rétablissent, et si elle intervient même de son propre mouvement pour cette œuvre salutaire, se met-elle dans le cas d'être blâmée ? viole-t-elle les devoirs que lui impose le droit des gens ? anéantit-elle l'indépendance de la nation qu'elle veut pacifier ? Quelques obser-

vations suffiront, à ce que je pense, pour répandre du jour sur ce problème. Lorsqu'il n'existe que des troubles, ils peuvent être considérés comme une simple querelle domestique; l'intervention d'un tiers, même appelé, serait une violation gratuite de l'indépendance: elle ne serait admissible que dans le cas où il y aurait un danger manifeste que le voisinage ne rendît le mal contagieux. Dans ce cas, la politique aura pour fondement et pour but la propre conservation: c'est ainsi que, lors d'un incendie, le danger fait abattre des maisons encore intactes, pour arrêter les progrès de la flamme.

Mais si une nation est déchirée par la guerre civile, elle cesse d'être nation * ; car il ne saurait exister de nation sans gouvernement, et toute espèce de gouvernement est détruite par la guerre civile: il n'existe que des partis qui se disputent une autorité qui n'appartient à aucun, que des individus en fureur qui s'entr'égorgent, qui ne connaissent d'autres lois que leurs passions.

Dans une pareille conjoncture, il n'est aucun principe, soit du droit des gens, soit de

* V. liv. I, chap. XXVIII, § 5 et 6.

la morale la plus stricte, qui défende à un voisin d'intervenir, d'arrêter le carnage, et de ramener les esprits, soit comme médiateur, soit comme arbitre dans la voie de la conciliation et de la subordination? Ne peut-on pas dire qu'une conduite pareille est un acte de bienfaisance, d'humanité; une œuvre conséquente au sentiment de fraternité qui doit lier tous les hommes, et qui, s'il était moins méconnu, sauverait de grands maux au genre humain! Ne le dissimulons point : la politique, quand la force l'appuie, est en général plus disposée à troubler, à envahir, qu'à pacifier. Si donc elle préfère ce dernier parti, il faut avouer qu'elle fait un effort dont la générosité mérite d'autant plus d'être préconisée, qu'elle est un phénomène; et l'on pourra à juste titre dire d'un souverain qui se conduit de cette manière : *ut nec inimici quidem queri quidquam audeant, nisi de magnitudine tuâ* *.

§ 22.

En traitant des intérêts politiques des nations, des principes sur lesquels ils sont fondés, de la marche à suivre pour les soutenir avec justice et efficacité, on ne saurait se dis-

* Sall., *Ad. Cæs.*

penser de parler des agens supérieurs à qui la direction de ces mêmes intérêts est confiée ; car c'est , la plupart du temps , de la conduite de ces agens que dépendent les succès ou la non-réussite des vues et des plans du gouvernement. Ainsi le choix de ces mêmes agens est de la plus grande importance , puisqu'enfin c'est par leur sagesse que se maintiennent la tranquillité , l'honneur , la dignité d'une nation , tandis que leurs fautes peuvent la compromettre et l'entraîner dans des démêlés et dans des guerres , dont les résultats sont incalculables. Toutes les parties de l'administration intérieure sont dirigées d'après des règles connues. On exige , on ordonne ; la loi ou l'autorité parlent : les erreurs ne portent ordinairement que sur des individus , et sont presque toujours faciles à réparer. Ainsi dans le cours ordinaire et naturel des choses , il ne faut que de la surveillance ; et dans les cas extraordinaires , la prudence peut appeler à son secours l'autorité et la force : elle n'a point de volonté étrangère à consulter , à ménager , à craindre : c'est une querelle de famille qu'elle doit apaiser.

Il en est tout autrement à l'égard des relations extérieures : on ne peut rien exiger , rien

prescrire: il faut demander, solliciter, négocier, dissimuler. Le moindre mot inconsideré peut blesser toute une nation: une fausse démarche, un faux calcul, une combinaison fausse ou incomplète, une simple indiscretion, un écart de l'imagination, peuvent compromettre et la dignité du chef, et l'intérêt national, et la réputation de l'homme qui en est chargé: il lui est d'autant plus facile de s'égarer qu'il n'a pas de données fixes pour se diriger; qu'il n'a ni lois, ni ordonnances, ni réglemens qui tracent méthodiquement sa conduite, son langage, ses idées; que tout ce qui le regarde dépend de la trempe de son esprit, de son instruction, de son expérience, de ses méditations; que rarement il peut régler ses déterminations d'après des certitudes; qu'il est presque toujours obligé de s'arrêter aux probabilités; enfin, que le moindre incident, un événement invraisemblable peut renverser les plans le plus sagement combinés*.

On peut dire avec vérité que les fonctions les plus difficiles comme les plus importantes de l'administration publique sont celles d'un ministre des relations extérieures: elles le sont

* V. MONTAIGNE, liv. I, chap. XIII; CHARON, liv. III, chap. 1^{er}.

d'autant plus qu'il ne saurait être soumis à aucune responsabilité légale ; qu'il n'a d'autre tribunal que son propre sentiment, celui de son souverain, et surtout l'opinion publique, qui établit ou détruit en tyran les réputations ; qui punit les empiriques par le mépris, et récompense les hommes de mérite par l'estime et la considération.

On demande s'il faut un homme d'esprit pour conduire les intérêts politiques d'une nation. Il est difficile de faire une réponse précise à cette question, parce que le mot *esprit* n'a pas de sens déterminé, et qu'il ne saurait en avoir, l'esprit variant comme les caractères et les physionomies. Si l'on entend par esprit une imagination vive, ardente, vaste, aussi facile dans les conceptions les plus compliquées que prompte dans l'exécution, qui découvre les rapports les plus éloignés, les plus subtils, les plus imperceptibles ; je dis qu'un ministre doué d'un esprit pareil, à côté de bien des avantages, présente de grands inconvéniens en politique, parce qu'il est presque toujours entraîné par son caractère au-delà des bornes posées par les moyens, par le temps, par les circonstances, par la nature même des hommes et des choses ; que

les obstacles l'irritent et le portent à l'impatience; qu'il veut toujours voir la machine en grand, sans considérer les ressorts divers qui doivent en faciliter ou en arrêter le mouvement; que, la plupart du temps, il méprise, comme au-dessous de son génie, les principes connus, la marche habituelle des affaires, et les conseils du bon sens et de l'expérience; qu'il lui faut toujours un nouvel aliment; que le calme et le repos lui sont antipathiques; que par conséquent l'état de paix lui est insupportable *. Si l'homme doué d'un esprit pareil sait parfois se plier aux circonstances; s'il sait soumettre au calme et à la maturité des réflexions, et calquer sur l'expérience ce que la promptitude de son imagination aura conçu, sans contredit l'inconvénient sera moindre: mais il ne sera point détruit, car il faudra toujours craindre que le caractère prédominant ne reprenne le dessus, comme un ressort comprimé, et que la prudence prolongée ne soit qu'une gêne, une contrainte à laquelle, même sans y songer, un esprit ardent cherche incessamment à se soustraire. Avec un pareil caractère, un ministre

* *Novendis quam gerendis rebus aptiora.* QUINT. CURT., lib. IV.

tient nécessairement tous les autres cabinets dans un état continuel de défiance, d'agitation et de crainte; on lui supposera toujours quelque vue secrète : on croira toujours la tranquillité publique en danger; et de là doivent de tous côtés résulter des erreurs, des fausses démarches, des événemens directement contraires aux vues du ministre même qui les aura provoqués *.

Il en est tout autrement d'un homme qui, sans être ce qu'on nomme dans le monde un homme d'esprit, un génie, est doué de ce qu'on appelle un bon esprit, qui à la justesse dans les idées joint celle du raisonnement; qui possède la sagacité et les connaissances nécessaires pour embrasser, démêler et juger sainement les véritables intérêts de la patrie, et assez de pénétration pour les combiner avec ceux des autres puissances, et pour trouver les moyens de les soutenir; qui fonde les combinaisons sur des principes et non sur le hasard des événemens ou de la seule convenance; qui est prévoyant dans ses plans, prudent dans sa conduite; et à qui l'expérience des hommes et des choses sert de guide; qui,

* Tel était le fameux, le turbulent cardinal Alberoni.

éclairé par la nature même des choses, fuit les extrêmes ; qui, enfin, ne connaît d'autre amour-propre que celui de remplir son devoir, d'autre intérêt que celui de l'état ; qui sait douter, s'arrêter et revenir sur une erreur. Un tel ministre aura le véritable *esprit* de son état ; il ne commettra que des fautes inséparables de la condition humaine et de la versatilité des événemens ; il ne précipitera rien ; il n'entreprendra point des choses hasardeuses ou incertaines, au risque d'exposer, sans les motifs les plus urgens, la tranquillité et la sûreté de l'état ; il ne se tourmentera point pour forcer ou précipiter les événemens à tout risque ; les obstacles, loin de l'impatienter, de l'irriter et de le porter à l'entêtement, ne serviront qu'à le rendre plus circonspect ; toutes les résistances qu'il éprouvera ne seront pas autant d'offenses ; jamais il ne compromettra, par présomption ou par légèreté, ni la dignité ni les intérêts de l'état ; jamais il ne trompera l'attente de son souverain. Il sera apprécié, considéré ; il inspirera de la confiance ; il aura en sa faveur l'appui inestimable de l'opinion ; en un mot, son seul nom sera le garant de la sagesse du gouvernement *.

* Sully, Torcy.

A ce que nous venons de dire nous croyons devoir ajouter les remarques suivantes :

Un souverain doit se garder de choisir pour ministres des hommes ou téméraires, ou faibles, ou irrésolus ; car les uns comme les autres nuiraient à ses affaires, et l'exposeraient souvent à de grands écarts. Le téméraire ne calcule ni les circonstances, ni les obstacles, ni les dangers : son ardente imagination l'entraîne : il veut forcer jusqu'à la nature : c'est un volcan qui, dans son explosion, renverse, embrase, détruit tout ce qu'il rencontre dans sa route. L'homme faible, au contraire, voit des obstacles partout ; ils l'effraient, il veut les éviter : ou, s'il a le courage de les contempler, il n'a jamais celui de les affronter, et encore moins de les vaincre : ou, si, enfin, des conjonctures impérieuses le déterminent à faire un effort sur lui-même ; s'il se résout à sortir de son apathie, il n'emploie que des demi-moyens qui, d'ordinaire, sont pires que l'inaction. Quant à l'irrésolu, il voit toujours le pour et le contre sous le même aspect : ce sont deux écueils contre lesquels il heurte sans cesse : il examine, il calcule, il se tourmente : mais les choses accessoires le frappent autant que la chose principale : les dangers

comme les avantages, le mal comme le remède se balancent toujours dans son esprit; en sorte qu'il délibère encore péniblement au moment même où l'événement, objet de ses méditations, le surprend, et met un terme à son irrésolution. On peut dire en deux mots que l'homme irrésolu voit tout au travers d'un verre à facettes. C'est aux métaphysiciens à déterminer la cause originaire de ce défaut : quant à moi, je pense que l'ignorance est sa principale source : en effet un homme éclairé dont les conceptions sont nettes, qui a de la rectitude dans le jugement, demeure rarement dans la perplexité : il examine, il calcule, il compare; il sait fixer le but qu'il doit atteindre; mesure les obstacles; les écarte s'ils sont légers, s'y arrête s'ils sont invincibles : les résultats de ses méditations deviennent sa règle; il s'y tient : il est *tenax propositi*. Sans doute il peut se tromper : mais quel est l'homme, quelque éclairé qu'il soit, qui ne peut se trouver dans ce cas, lors même que les événemens dépendent en quelque sorte de lui, à plus forte raison lorsqu'ils dépendent de circonstances qu'il n'est point le maître de diriger? mais dans ce cas même il est au-dessus de tout reproche : les sots seuls

le blâmeront, puisque, hors d'état de rien combiner, et ne doutant de rien, ils ne savent juger que d'après les événemens.

C'est surtout à une grande puissance qu'il convient d'avoir un ministre doué de la totalité ou au moins de la plupart des qualités que je viens d'esquisser : en effet, l'influence qu'elle a nécessairement sur les affaires générales est par elle-même un objet de jalousie, d'envie et de crainte ; et ce sentiment pénible, souvent dangereux, ne peut être diminué que par une conduite sage, par l'opinion que la puissance qui offusque est sans ambition ; qu'elle ne prend pour règle que la justice ; qu'elle ne veut porter atteinte ni à l'indépendance, ni aux droits, ni à la dignité des autres nations ; en un mot, qu'elle ne convoite ni leurs domaines, ni leur prospérité. Une grande puissance qui se conduit ainsi, dirigera tous les mouvemens de la politique ; elle sera l'arbitre absolu de la guerre et de la paix.

On est tellement habitué à calculer le caractère, les principes et toutes les qualités d'un ministre chargé de la politique d'un grand état, que son changement est toujours un événement, et qu'on se hâte de rassurer

tous les cabinets sur les principes et les dispositions de son successeur.

Mais, aux qualités intrinsèques qui forment ce qu'on appelle un ministre habile, il importe qu'il joigne des formes qui rendent sa personne accessible et agréable ; qui, loin de produire la réserve, la gêne, la contrainte et un respect hypocrite, lui attirent la véritable considération, et surtout la confiance.

Toutes ces choses dépendent de son caractère, de ses habitudes, de ses formes, de son éducation. Le chef de la politique n'a de rapports, pour ainsi dire, qu'avec les représentants des autres puissances : indépendamment de ce qui peut leur être dû personnellement, le caractère dont ils sont revêtus exige des égards particuliers ; et, y manquer, c'est inspirer de l'humeur, de l'aversion, et souvent provoquer des explications qui sont toujours désagréables, et nuisent autant à la considération qu'aux affaires. Je ne parle point de l'avarice, parce qu'il n'est point permis d'en soupçonner un homme placé dans un poste aussi important et aussi délicat. Si malheureusement un vice aussi honteux, aussi bas, le tourmentait, l'infidélité, la prévarication, en seraient les conséquences inévitables.

§ 23.

J'ai dit plus haut que la politique extérieure d'un état est la partie la plus importante et la plus délicate de l'administration : il n'en est aucune en effet qui ait des rapports si variés, si multipliés, si versatiles, si délicats, si environnés de ténèbres et d'écueils, si incertains, si dangereux dans leurs conséquences. Il résulte de cette vérité que les affaires qui tiennent aux rapports de nation à nation, ne sauraient être trop mûrement pesées, et qu'un ministre s'exposerait à une grande responsabilité, et l'état à de grands hasards, si, présument pouvoir s'en rapporter exclusivement, et dans tous les cas, à ses propres lumières, il ne s'associait pas des collaborateurs en état non seulement de l'éclairer, mais aussi de le suppléer dans le besoin. Cela même ne suffit point pour sa sûreté, et pour le mettre à l'abri de tout reproche. On ne saurait trop le dire, le sort de l'état est entre ses mains ; il est en quelque sorte l'arbitre de la guerre et de la paix, c'est-à-dire de la prospérité ou de la ruine de son pays. Il ne saurait donc trop prendre de précautions pour se prémunir contre toutes les erreurs involontaires qu'il

pourrait commettre, et contre les reproches de la nation, contre ceux du gouvernement lui-même. La plus sûre est la discussion des grands intérêts de l'état dans un conseil composé d'un petit nombre d'hommes éclairés, sages, mûris par les affaires et par une longue expérience (16). Il importe d'autant plus au souverain lui-même d'avoir un tel conseil, que les résultats des délibérations doivent lui présenter la vérité, et qu'il pourra choisir d'après lui-même, et avec pleine connaissance de cause, les expédiens qu'il jugera le mieux convenir à sa politique. Quelque éclairé qu'il soit, quelque expérience qu'il puisse avoir, ses vues, ses affections, ses préventions, son esprit même, peuvent l'égarer. D'ailleurs, un souverain ayant tout l'ensemble de la machine politique de son état dans sa tête est un être bien rare; et lors même que cela est, il doit encore se défier de lui-même; il ne doit pas moins se défier des insinuations que peut lui faire son ministre, des plans qu'il peut lui proposer, des surprises qu'il peut lui faire, lorsqu'il est sans contrôle, et qu'il croit se mettre à couvert par l'assentiment qu'il aura eu l'adresse d'obtenir.

Il ne faut jamais perdre de vue que la poli-

tique ne s'organise point comme une machine : elle est placée plus ou moins dans l'empire des cas fortuits : elle est soumise à la versatilité inhérente à l'esprit humain, aux caprices, aux passions, à la folie des hommes, à l'incertitude des événemens : une mort inopinée, le changement de ministre, des conseils perfides, un moment d'humeur, l'influence d'une maîtresse ou d'un favori, une fausse combinaison, la corruption ; chacune de ces causes peut changer le système et la marche d'un gouvernement ; et son influence altère plus ou moins les rapports de tous les autres gouvernemens, selon que sa puissance est plus ou moins étendue. Si à ces causes multipliées se joignent des vues particulières de la part d'une grande puissance, la politique devient encore plus compliquée, plus incertaine ; elle occasionne partout du mouvement et de l'agitation, parce qu'on veut partout se mettre en garde contre l'orage qu'on croit prévoir, et dont on craint l'explosion.

Ces réflexions devraient arrêter ces hommes présomptueux, qui, étrangers aux affaires, et rêvant à leur aise dans leur oisiveté, croient que la politique est une science aussi simple que toutes les autres sciences, et qu'elle

est du ressort de tout le monde ; qui ne voient ni difficultés ni embarras ; qui n'admettent aucune excuse pour un revers ; qui prononcent sur les opérations d'un gouvernement, sans avoir la plus légère notion des motifs qui l'ont guidé, ou lui ont fait la loi ; qui croient que la prépotence peut et doit toujours commander ; qui, enfin, ne jugent de la capacité d'un agent politique que d'après les seuls événemens. Qu'on les mette à l'œuvre, ces prétendus *Richelieu*, ces prétendus *Ximénès* ! Si on les laisse faire, ils mettront bientôt tout sens dessus dessous ; ils traiteront les affaires comme on jette un dé ; ils ordonneront, ils menaceront, ils bouleverseront tout ; à moins que, revenus de leur folie, ils ne se retirent couverts de confusion par leur ignorance et leur présomption.

§ 24.

Nous croyons devoir terminer cet article par un résumé très succinct des points principaux qu'il renferme. Ces points sont : 1° les principes fondamentaux ; 2° la matière ; 3° les formes de la politique.

1° Les principes qui doivent servir de règle dérivent du droit des gens originel : ce droit,

fondé sur la propre conservation, nous enseigne que les nations doivent respecter leur indépendance et leurs propriétés respectives.

2° La matière de la politique comprend les différens points qu'une nation a à poursuivre pour sa conservation, son indépendance, ses droits; pour sa sûreté, sa prospérité; pour garantir l'une et l'autre contre toute entreprise étrangère.

3° La forme consiste dans la manière d'appliquer les principes et de faire prévaloir les droits qu'on poursuit.

Les principes sont clairs, simples, et leur application offre aux nations une tranquillité imperturbable; mais ils supposent à l'homme plus de vertu qu'il n'en a généralement; ils le supposent sans passions, sans besoins factices, sans jalousie, sans envie, sans ambition, sans convoitise; et cependant ce sont tous ces élémens qui constituent plus ou moins son caractère moral; et qui influent sur ses actions. Les nations suivent la même marche; car ce sont des hommes qui les gouvernent, et ces hommes donnent à l'intérêt national qui leur est confié l'empreinte de leurs affections, de leurs vices ou de leurs vertus, de leurs passions, de leurs vues personnelles.

Ainsi la matière de la politique présente des embarras suivant le caractère qui prédomine dans les gouvernemens, suivant qu'ils respectent ou s'écartent des principes : c'est là ce qui a réglé la politique depuis l'existence pour ainsi dire de l'ordre social ; c'est là la source de toutes les guerres qui ont ensanglanté la terre, et qui l'ensanglanteront jusqu'au retour du chaos universel.

Quant à la forme dans laquelle les intérêts politiques doivent être poursuivis, elle varie selon la nature de ces mêmes intérêts, et plus encore selon la diversité de la position et du caractère des souverains, ou de leurs agens. La dignité et les convenances respectives doivent en être la mesure : mais elles ont des graduations souvent très difficiles à saisir. Les états faibles et qui ne peuvent jouer qu'un rôle subordonné, sont souples, circonspects, endurans ; et cela doit être, parce que leur existence est plus ou moins précaire ; on ne les aperçoit, pour ainsi dire, que par les reflets qu'ils reçoivent des grandes puissances. Ils guettent le moment de profiter de leur bienveillance ou de leurs fautes pour s'étendre ; c'est là le but secret de leur politique dont l'avidité est l'âme. Les états d'un ordre

supérieur ont une attitude plus assurée, plus prononcée : ils la calculent d'après leurs moyens et leurs rapports ; et souvent ils contractent des alliances uniquement pour se donner du relief ; leur langage est conséquent à leur position. Les puissances du premier ordre sont généralement fort réservées les unes envers les autres ; mais elles haussent facilement le ton vis-à-vis des états inférieurs : elles sont naturellement portées à calculer leur dignité et leur prépondérance plus que les convenances. Pour déterminer les formes à mettre dans leurs procédés, elles ont deux choses à considérer : elles doivent d'un côté, autant qu'il est possible, faire pardonner leur grandeur, au lieu de l'exagérer ; et de l'autre, chercher à se concilier la confiance. Un langage altier aggrave la crainte de l'un , et détruit l'autre. Les démarches des grandes puissances sont trop imposantes par elles-mêmes pour qu'elles ne les adoucissent point par les formes : c'est là le signe caractéristique de la véritable grandeur. Les souverains peuvent supporter un revers, les vicissitudes de la fortune , mais ils ne sauraient supporter l'humiliation, le dédain, le mépris. On n'a jamais fait l'apologie de Louis XIV pour avoir forcé

le doge de Gènes de se rendre à sa cour : je passe sous silence les rois menés en triomphe par les conquérans romains. Quand une grande puissance *prie* on sait fort bien qu'elle *veut* : on se règle en conséquence sans avoir l'air de faire un acte de servile obéissance.

DES AGENS POLITIQUES.

Après avoir parlé de la politique en général, nous croyons utile de donner sur ses agens des notions plus étendues que nous ne l'avons fait dans le livre II *, où nous avons dû nous borner à indiquer quels sont à leur égard les principes du droit des gens originel. Nous traiterons ici des objets principaux qui tiennent à ce qu'on nomme le droit public universel, c'est-à-dire aux usages reçus parmi les nations, ainsi que des devoirs et des fonctions des ambassadeurs et autres ministres publics.

* V. chap. XIV.

SECTION PREMIÈRE.

§ 1^{er}.

Le droit de nommer des ministres publics avec caractère représentatif, est considéré comme un attribut de la souveraineté : ainsi, dans la règle, il n'appartient point à ceux qui ne sont revêtus que d'une autorité subordonnée, tels que les vice-rois, les gouverneurs. Leur souverain peut bien les autoriser à recevoir et même à envoyer des ministres, mais c'est aux autres souverains à admettre ou à rejeter cette exception, et à en déterminer la forme. Quant à ceux qui, en cas de vacance ou de minorité, prennent les rênes du gouvernement, n'importe à quel titre, leur droit de recevoir ou d'envoyer des ministres publics ne souffre aucune difficulté (17).

§ 2.

On demande si, en temps de paix, on peut refuser un ministre public. Un état qui est dans l'habitude d'en recevoir, ne peut refuser sans blesser la dignité de celui qui envoie ; et un refus pareil peut être regardé comme une

rupture, s'il n'est fondé sur des raisons plausibles : parmi ces raisons est celle que peut fournir le personnel de l'ambassadeur ou du ministre désigné : elle porte ordinairement moins sur sa naissance que sur ses mœurs, ou sur son caractère, ou sur ses principes. Le premier devoir d'un ministre public est de se rendre agréable, d'inspirer de la confiance, de se faire considérer : si donc un souverain manifeste de la répugnance à le recevoir, il y a de l'imprudence à exiger son admission ; et si, par des circonstances particulières, on lui fait la loi à cet égard, on doit prévoir qu'un ministre désagréable remplira mal sa mission. Il faut bien se pénétrer de cette vérité, qu'un ministre public doit avoir de la considération personnelle, s'il veut qu'on en ait pour son caractère. La nécessité peut forcer de dissimuler, mais cette dissimulation nuit au succès des affaires, comme à la dignité du souverain qui s'obstine à soutenir un agent qui déplaît.

§ 3.

On met aussi en question si l'on peut recevoir un ministre de la part de ce qu'on appelle un *usurpateur*. Quiconque exerce l'autorité souveraine dans un état, n'importe sous quel

titre, si la nation l'avoue, a le droit d'exercer également à l'égard des étrangers tous les droits qui y sont attachés : la raison en est que ceux-ci ne sont point juges du régime intérieur d'une nation, et qu'il suffit que le chef exerce l'autorité suprême sans contradiction au dedans, pour qu'il doive être considéré comme tel au dehors. Au reste, ce qu'on appelle raison d'état fait adopter ou rejeter cette doctrine selon les vues particulières des gouvernemens, et il faut convenir qu'il est difficile de réduire cette matière à des principes pratiques positifs et irréfragables * ; car la politique a autant de latitude à caractériser une usurpation, qu'elle en a à déterminer les bornes, ainsi que les droits extérieurs de l'usurpateur. C'est ainsi qu'elle reconnaît ou repousse, suivant les circonstances, un souverain dont l'autorité, acquise par la violence, ne se soutient que par le même moyen.

§ 4.

Les privilèges des ambassadeurs et autres ministres publics (outre l'inviolabilité et les droits qui lui sont inhérens) varient selon la

* V. liv. I. notes 21 et 22.

volonté du souverain. La seule chose qu'il importe d'éviter à cet égard, ce sont les exceptions, parce qu'elles blesseraient le ministre au préjudice duquel elles seraient établies : d'ailleurs, elles provoqueraient une rétorsion désobligeante; ce qui conduirait facilement à une rupture. Si les privilèges accordés paraissent trop restreints, on a le droit de réclamation ou de réciprocité : si cela ne suffit point, on peut témoigner son mécontentement par le rappel de l'ambassadeur; mais on ne saurait aller au delà, à moins que des circonstances particulières ne l'exigent.

§ 5.

Nous avons observé plus haut * que l'ambassadeur est exempt de la juridiction locale: toutes les personnes composant sa maison jouissent de la même exemption; ainsi elles ne peuvent être ni jugées, ni punies, ni arrêtées sans son consentement : mais cette exemption est une source abondante de discussions désagréables, parce qu'on met en général plus d'importance au maintien de ce

* V. liv. II. chap. XIV, § 3.

qu'on appelle dignité et privilège, qu'à ce qui intéresse l'ordre public*.

Pour suppléer à l'exemption dont il est question, l'usage a introduit la juridiction des ambassadeurs ; mais jusqu'où cette juridiction peut-elle s'étendre ? Rien n'est si incertain que la jurisprudence moderne à cet égard. Il est certain que l'ambassadeur ou ministre a la juridiction correctionnelle, et qu'il peut punir ses serviteurs par la détention : il est même conséquent aux principes qu'il puisse leur infliger des peines corporelles, et même la mort. Toute cette juridiction est fondée sur une fiction de droit, selon laquelle l'hôtel d'un ministre public est censé hors du territoire du souverain auprès duquel il est accrédité. Mais enfin, s'il prononce la peine de mort, trouvera-t-il un exécuteur ? et, s'il en trouve un, peut-il faire exécuter son jugement sans violer le territoire du souverain près lequel il est accrédité ? *Vattel* ** pense que non ; mais cette opinion est contradictoire avec la fiction de droit, et elle

* Voyez sur cette matière l'ouvrage ayant pour titre : *Le Juge compétent des ambassadeurs*, par Bynkershœck.

** Liv. IV. chap. IX.

prouve seulement l'embarras d'articuler une opinion précise. Je dis que le droit de faire exécuter est une conséquence immédiate, nécessaire du droit de juger : le renvoi que le ministre ferait à son souverain ne ferait qu'un embarras de plus, à cause du principe qui veut que le lieu du délit soit le lieu de l'exécution ; que d'ailleurs la juridiction d'un ministre étant extra-judiciaire, ne serait point reconnue dans son pays.

Ainsi, en principe, il faut ou que le condamné soit exécuté dans l'hôtel même du ministre, ou que celui-ci le livre à la justice du pays, tant pour le jugement que pour l'exécution ; et c'est le parti le plus sûr et le plus sage *. Au reste, ceci s'entend d'un délit commis hors de l'enceinte de l'hôtel du ministre ; car, dans le cas contraire, le renvoi du coupable à la justice du lieu serait incompétent, et celle-ci ne saurait prononcer. Ainsi, si, le ministre, prenant sur lui de juger, n'a pas de moyen de faire exécuter, il n'a rien de mieux à faire qu'à remettre le coupable à la disposition de son souverain.

* Voy. dans Vattel et autres, l'exemple de M. de Rosny.

§ 6.

Au reste, on fait généralement une distinction entre les domestiques de la nation même du ministre, et ceux qu'il prend dans le pays de sa résidence. Les publicistes ne statuent rien à l'égard de ceux-ci; ils se bornent à donner des conseils : mais c'est là éluder la question, et c'est avouer implicitement la contradiction très réelle qui existe entre les principes et les conséquences.

Si j'avais à prononcer, je dirais qu'un souverain qui permet à son sujet de servir un ministre étranger, le dégage par là tacitement de ses liens et de ses devoirs comme sujet : ainsi, il est censé consentir qu'il jouisse de l'indépendance que ce service étranger lui donne : c'est une espèce d'émancipation ; et le souverain n'a aucun titre pour réclamer contre les effets quelconques de cette émancipation, qui est son propre fait. Mais, pour que les serviteurs d'un ministre étranger puissent avoir le droit de réclamer contre un acte de violence, il faut qu'ils soient dans le cas d'être reconnus au moment de la violence.

§ 7.

Quant au cérémonial, qui est une partie importante du droit conventionnel ou coutumier, il varie tellement qu'il n'y a pour ainsi dire pas deux cours où il soit le même. La règle générale à observer à cet égard est de ne rien établir qui puisse blesser le caractère d'un agent politique, ou porter atteinte aux privilèges qui lui sont inhérens. Ceci présupposé, on peut accorder plus ou moins d'honneur, plus ou moins de distinctions, pourvu qu'à titre égal, on évite les exceptions, les préférences. Il importe d'autant plus de mettre beaucoup de circonspection dans tout ce qui touche au cérémonial, qu'on le considère comme tenant essentiellement à la dignité des souverains et des nations, et que tout ce qui peut la blesser est regardé comme un manque d'égards, et même, selon les circonstances, comme une injure. Les deux points les plus délicats sont le rang et les qualifications : l'usage local peut seul servir de guide à cet égard, c'est la seule règle à suivre en matière de cérémonial. Au reste, il y a sur ce point une distinction essentielle à faire : ou bien le cérémonial concerne la cour même où

l'ambassadeur réside, ou bien il est relatif aux ambassadeurs entre eux, comme lorsqu'il s'agit de leur rang. Dans le premier cas, la cour est responsable de tous les manquemens que l'ambassadeur peut éprouver; dans le second cas, le démêlé lui est étranger; elle n'a aucun droit d'intervenir, et la prudence le lui défend. Ce n'est point au gouvernement anglais que Louis XIV s'adressa lors de l'aventure du maréchal d'Estrades avec M. de Watteville, ambassadeur d'Espagne; c'est à Madrid même que le monarque français porta ses plaintes et fit valoir ses droits : l'histoire diplomatique fournit maints exemples de cette nature.

SECTION II.

Des lettres de créance, de rappel, de rcréance; des pleins-pouvoirs, des instructions, des dépêches, des négociations.

§ 8.

L'ambassadeur, comme tout autre ministre public, se légitime, c'est-à-dire qu'il établit son caractère par des *lettres de créance*. On nomme ainsi la lettre dont son souverain le charge pour celui auprès duquel il l'accrédite.

Elles sont une espèce de plein-pouvoir général ; mais, dans la pratique, elles ne servent qu'à constater le caractère de l'ambassadeur, et elles ne l'autorisent à aucune négociation particulière. Leur forme varie selon le souverain qui écrit et celui auquel elles sont adressées *. Elles ne sont reçues qu'après que l'ambassadeur en a donné une copie figurée, et qu'elles ont été reconnues pour être conçues dans la forme convenable : elles sont remises ou censées l'être dans une audience publique ou privée, selon l'usage du pays et le caractère de celui qui en est porteur.

§ 9.

Lorsqu'un ambassadeur est dans le cas de terminer sa mission, on lui envoie des *lettres de rappel* ; elles sont remises avec le même cérémonial que celles de créance. Le souverain, à qui elles sont présentées, répond par des *lettres de récréance*. L'ambassadeur jouit des prérogatives attachées à son caractère jusqu'au moment où il a quitté le pays où il avait résidé. Les lettres de créance cessent

* Il y avait autrefois en France des lettres de la main, du cabinet, et de chancellerie.

d'être valables en cas de mort, soit du souverain qui les a données, soit de celui qui les a reçues; elles doivent être renouvelées.

Faute de lettres de rappel un agent politique ne peut point quitter son poste à moins d'une permission expresse de son souverain. Cette règle est de rigueur, lors même que la durée de la mission est limitée à une époque déterminée. Il faut excepter le cas où l'ambassadeur aurait reçu un affront, car alors il peut, il doit même se retirer, jusqu'à ce qu'il ait reçu une satisfaction convenable; mais, en pareille occurrence, il faut que la fermeté soit accompagnée de beaucoup de calme et de prudence; car l'ambassadeur, en se laissant aller à l'humeur, pourrait donner lieu à une juste récrimination.

Toutefois il est deux autres cas qui font cesser les fonctions de l'ambassadeur sans lettres de rappel; savoir, la simple rupture, et la déclaration de guerre. Dans le premier cas, l'ambassadeur ne doit éprouver aucun obstacle à la demande de ses passeports et à son départ, parce que le droit des gens demeure dans toute son intégrité, et qu'il n'y a qu'interruption de correspondance. Le second cas présente deux hypothèses : dans la pre-

mière, le souverain de l'ambassadeur déclare la guerre; dans la seconde, c'est le souverain près duquel il réside. Le souverain de l'ambassadeur, en déclarant la guerre, devient ennemi par son propre fait, et cette circonstance rejailit nécessairement sur son ambassadeur. Ainsi son caractère, c'est-à-dire son inviolabilité cesse, et il peut à la rigueur être détenu comme prisonnier. C'est la faute de son maître s'il se trouve dans un pareil embarras : la prudence veut qu'il soit averti assez à temps pour pouvoir se retirer sans malencontre.

Si, au contraire, c'est le souverain près lequel l'ambassadeur réside qui déclare la guerre, celui-ci conserve son caractère, quoique sans fonctions, et on doit, en l'invitant à se retirer, lui assigner un temps convenable pour effectuer sa retraite, et prendre les précautions nécessaires pour sa sûreté.

Au reste, selon l'usage général parmi les princes chrétiens, dans les deux cas, le caractère de l'ambassadeur demeure inviolable jusqu'à la frontière, pourvu qu'il ne se permette rien qui puisse le compromettre. La Porte-Ottomane, dans un cas comme dans l'autre, fait transférer le ministre étranger aux *Sept-*

Tours avec toute sa suite ; mais ce n'est point là l'école du droit des gens.

§ 10.

Outre les lettres de créance, l'ambassadeur est muni *d'instructions* ; c'est un mémoire où l'on expose les rapports politiques entre les deux états, et où l'on trace la conduite que l'ambassadeur doit tenir pour le succès de sa mission : c'est là sa loi, et il ne peut s'en écarter sans courir le risque de se compromettre personnellement, et de compromettre en même temps les intérêts qui lui sont confiés.

§ 11.

C'est une chose bien importante que la correspondance d'un ambassadeur, lors même qu'il n'a aucune négociation particulière à suivre ; car ce n'est que par lui que son gouvernement peut être instruit ; et c'est en général d'après ses rapports qu'il juge, et prend des déterminations. D'ailleurs, la réputation de l'ambassadeur dépend en grande partie de la manière dont ses dépêches sont rédigées : elles exigent clarté, précision, simplicité ; la

prolixité est un vice radical. L'ambassadeur doit sans cesse se dire que le gouvernement a plus d'une affaire à régler, et qu'il n'a point de temps à donner aux superfluités ou aux minuties, qui n'ont ordinairement qu'un intérêt local et du moment. Il ne doit pas moins éviter les fautes contre la langue et les termes impropres; car tout cela jette du ridicule sur le rédacteur. Il en est de même de l'afféterie, du précieux, de ce qu'on appelle grace, élégance. Rien de tout cela ne peut convenir pour des affaires aussi graves que celles dont s'occupe la politique; elle n'admet ni les idées métaphysiques, ni les élans du génie, ni le délire des passions : il lui faut le langage de l'homme, et non celui des bergers, des héros ou des dieux. Enfin, il est essentiel qu'un ambassadeur s'abstienne du ton doctoral; car il est rare qu'il ne déplaise point, parce qu'en général un gouvernement ne veut point que son agent, quel qu'il soit, se permette de le régenter; on peut à peu près tout dire, en y mettant la tournure convenable : c'est un talent que la pratique et l'usage du monde peuvent seuls donner.

§ 12.

Quant à la manière de traiter, elle dépend de l'usage de chaque pays et des circonstances. Les affaires sont traitées de bouche ou par écrit. Les ci-devant républiques de Venise et des Provinces-Unies, et la diète générale de l'empire d'Allemagne, ne recevaient de communication que de cette dernière manière : la défiance en était la cause. Hors de là, on avait presque partout coutume de négocier verbalement *, et de ne rédiger par écrit que les résultats. On peut donner pour règle générale qu'un ministre public doit être très réservé dans ses communications par écrit, de crainte de se compromettre et de se faire désavouer : pour prévenir ce double inconvénient, il est de sa prudence de ne s'exprimer par écrit qu'autant qu'il en a l'ordre exprès. Tout ce qu'il peut se permettre, lorsqu'il est bien sûr de lui-même, lorsqu'il est bien au fait et bien pénétré des intentions et des vues de son cabinet, et lorsque les choses à communiquer exigent de la précision, c'est de donner une note non

* De là la dénomination d'*orateur*.

signée, avec le titre de *note verbale*, ou *ad statum legendi*, ou *confidentielle*. Une pareille note n'est censée donnée que pour soulager la mémoire, et ne tire pas à conséquence. Il peut aussi donner lecture des dépêches, et même, selon la nature des choses, en donner ou laisser prendre copie. Ce sont les circonstances qui doivent, dans tous ces cas, diriger l'ambassadeur; mais il doit y mettre d'autant plus de prudence que la moindre chose, un seul mot, peut avoir de grandes conséquences. Des cours intimement liées peuvent souvent avoir des confidences à se faire; l'intimité peut s'affaiblir et même cesser; enfin les opinions peuvent changer, et alors les confidences faites par écrit peuvent facilement compromettre, par l'abus que l'on peut en faire. Jamais il ne faut perdre de vue que quelle que soit l'intimité entre deux cours, quelque étroits que soient leurs liens politiques et même de famille, elles ont des intérêts séparés, souvent même opposés: et qui peut répondre que, d'un moment à l'autre, cette opposition ne produira pas du refroidissement et même une rupture?

§ 13.

La langue à employer dans les communications diplomatiques a souvent causé des discussions aussi sérieuses que puériles, et ça été long-temps un objet important de ce que les Italiens appellent *puntiglio*. A Constantinople, on ne traite qu'en langue turque, et par l'entremise d'un drogman, parce que les Turcs ne savent aucune langue européenne. La diète de l'empire d'Allemagne ne veut admettre que la langue latine ou la langue allemande. En général, autrefois, chaque pays prétendait ne devoir admettre que sa propre langue, et y croyait sa dignité, son indépendance même intéressées. Cependant, aujourd'hui la langue française a prévalu presque partout, non par l'effet d'un prétendu droit de prééminence, que le roi de France n'avait jamais réclamé, mais parce que la langue française est claire, précise, exempte d'équivoque; d'ailleurs c'est la langue la plus généralement répandue : aussi voyons-nous presque toutes les négociations, tous les traités rédigés en français; mais, lorsque la France intervient, on a ordinairement soin d'insérer un article séparé, pour déclarer

que la langue française a été employée *sans tirer à conséquence* (18).

§ 14.

Il y a bien des observations à faire sur la mesure qu'un ministre public doit mettre dans ses négociations verbales ; mais je me bornerai aux suivantes. Un ministre public doit avoir reçu une éducation qui lui a enseigné l'usage du monde, c'est-à-dire l'art de se rendre agréable en évitant la morgue et un ton de hauteur, en ne cherchant pas à se prévaloir de son esprit, de ses talens et de ses connaissances ; en dissimulant souvent, pour en faire son profit, les choses erronées, dangereuses ou absurdes qu'on peut lui dire ; en se souvenant sans cesse que, s'il parle au nom de son souverain, son interlocuteur est dans le même cas ; que, par conséquent, ils se doivent des égards réciproques ; enfin, en évitant scrupuleusement les importunités, qui en général donnent de l'humeur ou au moins de l'ennui, et reculent souvent plus qu'elles n'avancent les affaires.

Quant aux négociations par écrit, lorsqu'elles sont officielles, elles exigent encore

plus de précautions. Le négociateur qui se trouve dans ce cas, doit toujours être en défiance, et supposer qu'on veut le surprendre : c'est dans cet esprit qu'il doit méditer tout ce qu'on lui remet par écrit, et tout ce qu'il répond ; car la moindre équivoque, la moindre obscurité, ou un accès d'humeur peuvent le compromettre, ainsi que les intérêts qui lui sont confiés. Nous avons à cet égard un exemple mémorable dans les négociations qui ont précédé la paix de 1763 entre la France et l'Angleterre. Les deux cours étaient, dès 1760, occupées d'un armistice, ayant pour base le *statu quo* ; on convint des termes d'une déclaration commune, et le ministère français considérait la chose comme consommée ; mais M. Pitt, depuis lord Chatham, fit inopinément attaquer l'île de Belle-Isle, et elle fut conquise. Grandes plaintes, et plaintes bien fondées de la part de la France de cette violation des articles convenus, et rupture des négociations. M. Pitt, pour se justifier, alléguait les termes même de la déclaration qui, en effet, étaient équivoques, et semblaient en quelque sorte autoriser son manquement de foi ; le ministre anglais avait surtout pour lui les succès des armes britan-

niques, et ce moyen était sans réplique; aussi le cabinet de Versailles n'eut-il d'autre ressource que celle de publier une espèce de manifeste sous le titre de Parallèle de la conduite de la France et de la Grande-Bretagne : mais cela n'empêcha point qu'il ne fallût renouer les négociations, et racheter Belle-Isle au prix de la Grenade.

§ 15.

Pour qu'un agent diplomatique puisse entamer une négociation particulière, comme un traité de paix, d'alliance, etc., il doit être muni d'un plein pouvoir *ad hoc*. Selon l'usage général, un pareil acte est conçu dans les termes les plus étendus : mais ce formulaire est toujours restreint par des instructions; et si le négociateur les outrepassé, il se compromet, et compromet son souverain, parce qu'il le force à un désaveu, et qu'il expose le sort du traité qu'il a signé. Si les choses étaient autrement, un négociateur corrompu aurait la liberté de disposer des états de son souverain. Nous croyons devoir ajouter la réflexion suivante : les négociations ne consistent, la plupart du temps, qu'en contestations sur le

plus qu'on exige d'une part, et sur le *moins* qu'on veut accorder de l'autre : jamais le premier mot n'est le dernier du vainqueur qui exige des sacrifices, et encore moins celui du vaincu qui est obligé d'y souscrire. Avec cette marche comment serait-il possible de fixer les pouvoirs ostensibles d'un négociateur ? les négociations seraient rompues aussitôt qu'entamées, à moins que la modération de la puissance qui exige n'impose silence à celle qui est dans la nécessité de céder.

§ 16.

Nous venons d'observer que la marche d'un ambassadeur est ordinairement tracée, ou dans ses instructions générales, ou dans des instructions particulières ; que c'est là où il doit puiser ses démarches et son langage, et que son devoir est de se conformer à ce qui lui est prescrit. Cependant il peut survenir des cas où les ordres qu'il a reçus soient tels que leur ponctuelle exécution ne produirait point l'effet qu'on s'était proposé, ou même qu'elle en produirait un contraire, et que les conséquences en seraient évidemment nuisibles aux affaires de son souverain. Dans une

pareille occurrence, un ministre peut et doit même prendre sur lui de suspendre l'exécution des ordres qui lui ont été donnés, de représenter les inconvéniens qu'il y trouve, et d'en attendre de nouveaux pour agir; il peut même, selon l'urgence des conjonctures, risquer de s'écarter de ses instructions. Mais on sentira facilement que l'ambassadeur doit consulter scrupuleusement la prudence; qu'il doit être bien pénétré de l'objet de sa mission, et surtout être convaincu qu'il s'en écarterait en obéissant : ce n'est pas à un homme malhabile, à un ignorant, à un homme sans caractère, qu'il appartient de tenir une conduite aussi hasardeuse. Sans doute les cas de cette espèce sont assez rares, mais enfin ils peuvent arriver; et c'est alors qu'un négociateur habile et consciencieux doit savoir courir le risque d'être désavoué (19).

§ 17.

Mais s'il est des cas où un ministre peut s'écarter de ses instructions, il est difficile de déterminer ceux où il pourrait ou devrait agir sans en avoir reçu. En effet, il est impossible d'engager un prince à son insu, ou de faire des

démarches qui pourraient compromettre sa dignité, ses intérêts ou ses vues. Pour oser le faire, il faudrait connaître assez son caractère, celui de son conseil, l'ensemble de son système politique, ses rapports avec toutes les autres puissances; en un mot, sa position et son intérêt, pour que l'on n'ait pas à craindre de se tromper, de lui nuire, et d'être désavoué en se mettant à sa place. Sans toutes ces certitudes, qu'il est difficile d'avoir, car il est rare qu'un souverain confie tout son secret, il est de la prudence d'un ministre de ne rien hasarder, et de déclarer franchement qu'il est sans ordres; mais on ne saurait se dissimuler les inconvéniens qui peuvent résulter de là, surtout lorsqu'il y a une grande distance de lieux. La ressource hannale est de prendre *ad referendum*. Mais si le cas est urgent et la distance considérable, il faut rejeter ou accepter *sub spe rati*. Au reste, je n'hésite pas à le dire, c'est une pitoyable manière de traiter que de ne donner aucune latitude à un négociateur : elle est une preuve de défiance de sa capacité. Si cette défiance est fondée, il ne faut point l'employer.

§ 18.

Il arrive fréquemment que plusieurs personnes sont chargées de suivre en commun la même négociation. On demande si chacune d'elles peut négocier séparément. Leur conduite à cet égard doit être tracée dans leurs instructions. Si l'unité est impérieusement prescrite, sans doute il faut s'y tenir. Cependant il peut arriver que l'on ait plus de confiance dans l'un des négociateurs que dans l'autre, et que l'on désire faire à l'un d'eux, à l'exclusion de l'autre, une ouverture secrète. Quelle conduite doit tenir le premier? S'il cède, il s'écarte de ses instructions; s'il refuse, il repousse une confiance qui peut être importante. Je pense que l'utilité présumée peut servir de règle. S'il en était autrement, on perdrait souvent tout l'avantage qu'on se serait proposé en confiant la négociation à plusieurs personnes, parce qu'on repousserait ou rendrait impossible le moyen de recevoir des informations secrètes. Au surplus, c'est à celui qui a reçu la confiance à juger de l'usage qu'il convient d'en faire. On n'a sans doute pas prétendu déposer dans son sein un

secret de confessionnal : on a voulu rendre un bon office. C'est au dépositaire du secret à déterminer comment cet office peut être rendu efficace. Si pour cet effet la communication du secret à son collègue est nécessaire, quel motif doit l'empêcher de la faire? Ce serait un scrupule déplacé et même nuisible que de s'en abstenir.

SECTION III.

Des qualités et des fonctions de l'ambassadeur.

§ 19.

Comme nous l'avons déjà observé, un agent politique est un ministre de paix : en effet, le maintien de la bonne harmonie est l'objet direct ou au moins apparent de sa mission. C'est donc vers ce but que doivent être dirigées toutes ses démarches, toutes ses actions : en s'écartant de cette règle, il compromet son caractère, il se rend suspect, il s'expose à des désagréments mérités; car un souverain, en admettant un surveillant privilégié, ne saurait supporter que, sous la sauve-garde du

droit des gens, il ne cherchât qu'à intriguer, et à fomenter des tracasseries, des troubles, des conspirations et la révolte. Le ministre public ne doit jamais perdre de vue que le souverain près duquel il réside, est le maître chez lui; que les prérogatives attachées au caractère de ministre ne sauraient diminuer celles du souverain; et que ce dernier a sa dignité à soutenir contre quiconque entreprendrait d'y porter la plus légère atteinte. Un ministre doit surtout prendre garde qu'il est responsable de sa conduite envers son propre souverain, et que celui-ci de son côté en est responsable envers le souverain auprès duquel il a accredité son agent.

§ 20.

Il faut, outre le caractère politique de l'ambassadeur, considérer ses qualités personnelles et ses fonctions. Quand autrefois on employait des grands seigneurs dans des ambassades passagères et de pure courtoisie, ils étaient plutôt chargés de la représentation, qui exige de la dignité, que des affaires, qui exigent de l'instruction; aussi plaçait-on toujours près d'eux des personnes instruites pour diriger les négociations.

En général, la naissance et le rang doivent être considérés selon le pays auquel l'ambassadeur appartient. Ceux qui n'ont point de noblesse (dans le sens que l'usage du droit féodal a attaché à cette dénomination) ne peuvent choisir que dans l'ordre des citoyens; mais, dans ce cas, la considération personnelle (nécessaire dans tous les gouvernemens) équivaut à ce qu'on appelle haute naissance: elle est le premier de tous les titres de noblesse. En négligeant ce point, on ne peut faire que des choix hasardés: en effet, comment le représentant d'une nation peut-il la faire respecter, lorsqu'il n'est pas respecté lui-même. Ce sentiment ne se commande point: les circonstances peuvent bien forcer à la dissimulation; mais ce sont de tristes égards, que ceux qu'on ne doit qu'à la contrainte et à l'hypocrisie.

§ 21.

Le premier devoir d'un ambassadeur est de rendre sa personne agréable par ses formes, son maintien, son langage: tout cela présuppose une éducation soignée, de l'instruction, et le ton de la bonne compagnie. Pécher contre un de ces trois points, c'est s'exposer iné-

vitablement au ridicule : et du ridicule au mépris il y a bien peu d'intervalle. Les qualités qui viennent d'être indiquées ouvrent le chemin à la confiance ; or, il est impossible qu'un ambassadeur réussisse, et qu'il puisse suivre avec succès les affaires dont il est chargé, s'il ne jouit pas de la confiance du souverain près duquel il réside, comme de celle de ses ministres. S'il ne s'agit que de brouiller ou d'humilier, tous les moyens, tous les hommes même y sont propres.

§ 22.

Plusieurs autres qualités sont requises pour inspirer la confiance : ses appuis doivent être la loyauté et la franchise, qu'il ne faut toutefois point confondre avec l'indiscrétion. Le soupçon de mauvaise foi, ou l'opinion qu'un négociateur emploie la finesse, la ruse, inspire la réserve et la défiance ; et alors la marche des affaires devient excessivement pénible ; souvent même elles deviennent interminables. La ruse marque un petit esprit, un homme sans moyens : les grands caractères ne la connaissent point, ou plutôt ils la méprisent, ou la déjouent, soit en feignant de ne point s'en apercevoir, soit en l'imitant (20).

§ 23.

Mais il ne suffit point d'avoir un caractère franc, noble, loyal ; il faut qu'il soit tempéré, guidé par la prudence. Elle est l'ame d'un négociateur, et si elle ne dirige pas toutes ses actions, quelles que soient d'ailleurs ses qualités, il se compromettra à chaque pas ; la plupart de ses démarches seront inconsiderées ; sa franchise passera pour indiscretion, sa loyauté pour duperie. Mais on confond trop souvent la prudence avec la ruse : c'est à l'ambassadeur à bien distinguer l'une de l'autre. Les plus grands négociateurs ont été renommés par leur prudence : elle est la plus belle partie de leur éloge ; la ruse, au contraire, a terni leur mémoire. C'est ainsi que Mazarin, justement apprécié par don Louis de Haro, a perdu le mérite de ses grandes qualités et de ses importans services.

§ 24.

Mais à quoi sert la prudence, si l'ignorance la trahit (21). Loin de nous de prétendre qu'un négociateur soit un savant ; qu'il connaisse plus les livres que les hommes ; qu'il sache par

cœur tous les petits détails, toutes les petites anecdotes de la littérature ancienne et moderne; qu'il soit un érudit, un docteur dans tous les genres de sciences : celle qu'on a droit d'exiger de lui, comprend la connaissance de son pays, celle du pays où il réside, de ses rapports, de ses intérêts politiques et commerciaux, de l'ensemble du système général de l'Europe, de la marche habituelle des affaires, des passions humaines, et du manège des cours. Avec de telles connaissances, il ne sera jamais pris au dépourvu, on ne lui fera point de surprise, on le trompera difficilement. Il faut surtout qu'il connaisse à fond les objets qu'il est chargé de traiter, et qu'il soit en état de les discuter sous tous leurs rapports, sinon il a l'air d'un écolier qui a appris sa leçon du jour dans une dépêche; la moindre objection non prévue dans ses instructions, le déroute, le déconcerte, décèle son ignorance; et s'il tente de la pallier, il ne peut, même avec beaucoup d'esprit, que commettre des bévues, qui, outre le ridicule, l'exposent à autant de désaveux qu'il aura fait de démarches. Et si, à défaut de toute autre ressource il se fâche, il ne fait qu'empirer le mal, car la discussion dégénère en aigreur et en personnalités; et quand

deux négociateurs en sont parvenus à ce point, quels résultats peut-on attendre de leur part? Un homme instruit et prudent ne s'expose jamais à une pareille extrémité.

§ 25.

Il est une partie infiniment délicate pour un ambassadeur : c'est le maintien de sa dignité et de celle de son souverain. Il y a des hommes vétilleux qui exigent plus qu'on ne leur doit, et qui s'offensent de la plus légère inadvertance. Un ambassadeur de cette espèce ne convient ni pour les affaires, ni pour la représentation ; sa conduite indique un petit esprit, un caractère insociable, plus propre à donner du ridicule qu'à inspirer la considération et la confiance : ainsi, le parti le plus sage est de le rappeler. Aucun respect humain ne doit arrêter, car les affaires de l'état doivent l'emporter sur les considérations personnelles ; et cette sévérité débarrassera le gouvernement des présomptueux qui se croient propres à tout sans avoir rien appris. Quant à la dignité du souverain, l'ambassadeur la soutient en soutenant la sienne propre ; elles sont inséparables ; mais il doit bien se

pénétrer de cette vérité, que l'ignorance, l'orgueil, les exigences ne sont point de la dignité.

Il arrive souvent qu'un ambassadeur a de la prédilection personnelle pour tel ou tel pays, et cela se conçoit facilement, car tous les hommes ont leurs affections particulières, et un ambassadeur n'est pas privilégié à cet égard. La prudence veut qu'il la dissimule, parceque autrement il rendrait sa personne désagréable, et ses rapports suspects. Il ne doit point confondre ses sentimens personnels avec ceux que la politique dicte à son souverain. Toutefois, en exprimant ceux-ci, il doit souvent le faire avec une certaine réserve.

Deux états sont alliés : il est naturel et même nécessaire que partout le langage de leurs agens soit analogue à ce lien politique; mais ils ne doivent point sortir de ce cercle, sinon ils s'attirent eux-mêmes des désagremens et se créent des embarras ; car enfin chaque état a son intérêt et un système politique qui y est conséquent, et c'est un devoir pour un agent diplomatique de le respecter, à moins qu'il n'ait des instructions positives pour l'attaquer.

Nous croyons devoir terminer tout ce qui vient d'être dit par le résumé suivant : un né-

gociateur qui à la prudence joint un caractère franc, loyal, conciliant, et qui connaît parfaitement sa besogne ainsi que les hommes avec qui il traite, se compromettra rarement, et il sera difficile de le tromper, quels que soient les détours qu'on prenne pour le circonvenir; que si, au contraire, il est raide, difficile, ergoteur; colère, ou s'il veut mettre de la finesse dans sa marche; s'il tient un langage insidieux (ce qui échappe difficilement à un homme qui, comme on dit, sait son métier); s'il veut plutôt faire parade d'esprit que de bon sens; ou enfin s'il prend un ton de hauteur, il aura de grands obstacles à surmonter; les rapports avec lui seront pénibles, fastidieux; on aura de la répugnance à traiter avec lui; loin d'inspirer la confiance, il n'éprouvera que de la réserve; et, s'il parvient à ses fins, il le devra à l'empire des circonstances, et nullement à lui-même.

§ 26

C'est un chose singulière qu'on ne saurait parler de politique, de négociation, sans que l'idée de corruption vienne dans la pensée: aussi, tous les auteurs agitent-ils la question de savoir si un ambassadeur peut employer la

corruption. En thèse générale, nous disons que si un ambassadeur croit pouvoir sans blâme employer la corruption, il admet par là, au moins implicitement, qu'on peut employer ce moyen vis-à-vis de lui-même; et quels sont les siens pour s'en garantir? Mais en faisant abstraction de cette réflexion, nous pensons que la corruption, considérée sous un point de vue général, est une pratique odieuse, parce qu'elle est fondée sur un crime caractérisé. En effet, y a-t-il rien de plus criminel que d'engager un sujet à être infidèle, à trahir son souverain et sa patrie, en livrant un secret qui est un dépôt sacré, en faisant des insinuations perfides, en donnant des conseils contraires à l'intérêt de l'état? et celui qui provoque et paie le crime n'est-il point au moins aussi coupable, et peut-être plus que celui qui le commet? ne trahit-il point la confiance sous la foi de laquelle il a été admis? Sans doute la pratique dément tout ce que nous venons de dire, elle a consacré la corruption, et elle fait regarder comme des cerveaux étroits, comme des dupes ceux qui la blâment ou s'y refusent; mais malgré tout ce qu'on peut dire à cet égard, il est constant que toute administration livrée à des agens mercenaires est radi-

calement corrompue : *avaritia fidem et probitatem evertit.*

Toutefois il est des cas où l'on pense que la corruption peut être employée sans blâme, et qu'elle n'entache que le traître : par exemple, une puissance est justement suspecte ; on a des indices de ses mauvaises intentions ; elle est malfaisante, remuante ; elle a une ambition qui ne connaît d'autres bornes que celles de ses moyens ; elle inspire par conséquent une crainte continuelle : alors on a recours à la corruption pour découvrir et faire échouer ses pernicious projets et prévenir la guerre. On se sert aussi utilement de ce moyen pour prévenir la guerre civile, en séduisant des mécontents, des rebelles. Il peut arriver encore qu'on gagne le commandant d'une place forte, afin d'éviter les embarras, les longueurs et le carnage. Mais, si, dans tous ces cas, le corrupteur est mis au dessus du blâme, surtout quand il a réussi, le malheureux qui s'est laissé corrompre se rappellera sans cesse cette terrible vérité, qu'on profite de la trahison, et qu'on méprise le traître, et que, s'il échappe à la vindicte publique, il n'échappe ni à l'opinion, ni aux coups de sa conscience, quelque dépravée qu'elle puisse être. Les Etats-Unis de

l'Amérique craignent tellement pour leurs ministres, non seulement la corruption, mais même ce qui peut concilier l'affection, qu'il leur est interdit de recevoir les présens qui sont d'un usage à peu près général en Europe.

§ 27.

La question de savoir si le *mensonge* est permis en politique, a aussi été souvent controversée. Sans doute nous voudrions qu'il pût toujours être évité; mais confiera-t-on jamais, nous ne disons pas une négociation importante mais même l'affaire la plus simple, dont on ne veut pas faire confiance au premier venu, à un homme qui croirait que, dès qu'il est interrogé, il ne saurait répondre que par l'exacte vérité. Dans la vie privée même, sans blesser la morale la plus sévère, il est des cas où il faut savoir dissimuler : à plus forte raison en politique où le secret est si essentiel. Observons que ce secret est un dépôt, et que rien n'autorise à le violer. Mais le *mensonge*, puisque l'on appelle de ce nom la dissimulation que dicte la plus simple prudence, le *mensonge*, disons-nous, doit être nécessaire pour qu'on y ait recours. Hors ce cas, et surtout s'il devient

habitude, il porte atteinte au caractère du négociateur, à la considération dont il doit jouir, et diminue s'il ne détruit pas entièrement la confiance qu'il lui importe d'inspirer (22).

Au reste un négociateur doit toujours commencer par bien démêler et approfondir le caractère, les principes et les intérêts des hommes avec lesquels il a à traiter, et régler en conséquence sa manière de se conduire à leur égard. S'ils sont francs, il ne court aucun risque de l'être; mais s'ils sont faux, s'ils emploient la ruse, il faut bien qu'il emploie les mêmes armes, quelque répugnance qu'il y éprouve. L'essentiel pour lui est de parvenir à ses fins, et personne ne le blâmera d'avoir été plus rusé que son antagoniste. Nous croyons devoir ajouter que si la ruse est dangereuse pour un homme peu accoutumé à manier de grands intérêts, elle l'est peu pour un négociateur à caractère qui connaît les hommes et les affaires, et qui est bien pénétré du but auquel il doit atteindre. On a beau vouloir l'égarer, le faire dévier, on n'y réussira point. Il suivra, s'il le faut, tous les détours, toutes les sinuosités par lesquelles on voudra le faire passer; il conservera toujours sa boussole, et, quand il le voudra, il se rap-

prochera du point auquel il s'est proposé d'arriver; et c'est là la véritable pierre de touche d'un habile négociateur.

Mais si nous admettons qu'un négociateur puisse quelquefois déguiser la vérité, nous sommes bien loin de penser qu'à un fait vrai il puisse substituer un fait faux. La morale la plus relâchée ne le saurait admettre. Ce n'est plus là de la dissimulation, c'est de la fourberie. D'ailleurs il est rare qu'une semblable imposture réussisse, et le négociateur qui s'en rendrait coupable, porterait une atteinte irréparable à sa réputation. Le succès même ne saurait l'excuser, car les engagements arrachés de cette manière n'ont de durée que celle que leur donne la force.

FIN DE L'APPENDICE.

NOTES

DE

L'APPENDICE.

(I) Ce que dit à cet égard SALLUSTE mérite d'être remarqué : « *Ego ità comperi, omnia regna, civitates, nationes usque eò prosperum imperium habuisse, dùm apud eos vera consilia valuerunt. Ubicunque gratia, timor, voluptas ea corruere, post paulò imminutæ opes, deinde ademptum imperium, postremò servitus imposita est.* »

A ce passage de SALLUSTE on peut en ajouter deux de TACITE : « *Principem sua scientia non posse cuncta com- plecti (Ann. , lib. III). Nec unius mentem esse tantæ molis capacem (lib. I).* »

MACHIAVEL cite l'exemple d'un prince, qui, par une

réserve exagérée, ne voulait communiquer ses affaires à personne et ne prenait jamais aucun conseil. C'était l'empereur Maximilien I^{er}. Qu'en résultait-il? Au moment de l'exécution, il fallait bien découvrir le projet qu'il avait formé : alors venaient les contradictions et l'opposition de la part de ses entours; d'où il arrivait que les choses faites un jour étaient défaites le lendemain ; en sorte qu'on ne savait ce que ce prince voulait, et qu'on ne pouvait faire aucun fond sur ses déterminations.

(2) Cette opinion de MONTESQUIEU paraît être puisée dans le PRINCE de MACHIAVEL ; mais au lieu de suivre les développemens de l'auteur florentin, il a voulu réduire sa doctrine en une seule maxime et par là il l'a dénaturée. MACHIAVEL ne demande pas qu'on emploie le moins de vertu qu'on peut : il dit seulement qu'il y a des occasions où il peut être nécessaire pour un prince de savoir n'être pas vertueux ; il conseille aux souverains de pratiquer la vertu autant que la fragilité humaine le permet, et de ne s'en écarter que lorsque le salut de l'état leur en fait une loi. On ne peut s'empêcher de reconnaître qu'il y a dans cette doctrine plus de moralité que dans la maxime de MONTESQUIEU : celle-ci est essentiellement dangereuse pour les princes comme pour leurs agens, tandis que l'autre peut certainement leur servir de guide.

(3) C'est ici le lieu de rendre justice à un règne trop long-temps calomnié, celui de Louis XVI, et de prouver, par des faits positifs, que jusqu'à l'époque où les

germes de la révolution eurent leurs premiers développemens , la confiance dans la sagesse des principes politiques de ce monarque était généralement établie, et qu'il avait recouvré l'influence que Louis XIV devait à l'éclat de ses armes et que son successeur avait perdue par son insouciance.

Quiconque connaît notre histoire sait dans quel discredit et dans quelle inconsideration était tombée la France, depuis la paix de 1763 jusqu'à la mort de Louis XV. Les principaux traités subsistant à cette époque étaient ceux de Westphalie, les différens actes stipulant des garanties, l'alliance avec la maison d'Autriche (1756) et le pacte de famille avec l'Espagne. Ces deux derniers traités formaient la base principale du système politique de la France.

En montant sur le trône, Louis XVI annonça à toutes les puissances son désir de maintenir avec elles la paix et la bonne harmonie. Ce monarque pacifique par caractère autant que par principe, fut fidèle à sa promesse ; elle inspira une confiance générale, et la France ne tarda pas à reprendre son ancienne considération. Le premier effet de l'opinion qu'on avait des principes du gouvernement français fut une alliance générale (1777) avec la confédération helvétique : il n'en avait existé jusque-là qu'avec les cantons catholiques.

Pendant que Louis XVI négociait en Suisse, il s'éleva un différent très sérieux entre l'Espagne et le Portugal : il s'agissait de la ligne de démarcation entre le Brésil et le

Paraguay. Louis intervint comme conciliateur, et la guerre fut prévenue par un nouveau règlement de limites qui, peu de temps après, fut corroboré par un traité d'amitié, de commerce et de garanties (1778) auquel la France accéda en 1783. Cette accession était importante pour le commerce français, en ce qu'elle anéantissait indirectement le privilège exclusif que l'Angleterre avait arraché au Portugal par la fameuse convention de Méthuen (1703).

Tandis que Louis pacifiait l'Espagne et le Portugal, la guerre entre l'Angleterre et ses colonies de l'Amérique septentrionale était dans sa plus grande force ; les Américains avaient publié et soutenu par des succès l'acte de leur indépendance, et ils sollicitaient la France de donner son appui à leur cause. La cour de Londres la plaida aussi efficacement qu'eux-mêmes par ses procédés altiers, par les vexations qu'elle faisait éprouver au pavillon français, et par la coalition qu'elle méditait avec ses ennemis même contre la France. Elle était accoutumée à peu compter avec le cabinet de Versailles ; elle calculait d'après d'anciennes données ; et le résultat de son erreur fut un traité de commerce entre la France et les États-Unis (1778) : la guerre fut la conséquence de ce traité.

Le ministère anglais dut être étonné de l'indifférence que lui témoignèrent toutes les puissances de l'Europe, et de leurs vœux secrets pour la cause française. Louis XVI fortifia ces dispositions, d'un côté, par un

règlement général (1780) dont l'objet était de protéger la navigation et le commerce des neutres, tandis qu'ils étaient victimes des vexations de la Grande-Bretagne ; de l'autre, en favorisant la neutralité armée, calquée sur le règlement qui vient d'être indiqué. L'Angleterre perdit jusqu'à son plus ancien allié, les Provinces-Unies des Pays-Bas ; et le roi de Prusse, Frédéric II lui-même, malgré l'éloignement qu'il montrait pour la France, depuis 1756, changea de sentiment, de politique et de conduite à son égard.

Le traité conclu en 1783 mit fin à la guerre. Quiconque a analysé ce traité, doit le considérer comme un monument de sagesse, et si on le compare avec les traités d'Utrecht (1713), d'Aix-la-Chapelle (1748), et de Paris (1763), on sera étonné du point auquel Louis XVI avait ramené la puissance et la considération de la France.

A peu près au même moment où éclata la guerre d'Amérique, survint en Allemagne un événement qui offrait de grands embarras au cabinet de Versailles. L'électeur de Bavière étant mort (décembre 1777) sans descendance, sa succession passa à l'électeur Palatin, son plus prochain agnat ; mais la cour de Vienne s'en fit céder secrètement la plus grande partie et s'en empara à main armée. Cette cour s'était abusée comme celle de Londres : elle avait mal calculé les principes de Louis XVI. Se fiant sur l'alliance de 1756, sur son influence intérieure, et sur les embarras que devait causer au cabinet de Ver-

sailles la guerre probable et même prochaine avec l'Angleterre, elle supposait ou indifférence, ou impuissance de sa part. Mais Louis XVI fit abstraction de sa position à l'égard de la Grande-Bretagne, ainsi que de ses liens avec la maison d'Autriche; il refusa les secours réclamés par la cour de Vienne, en vertu de l'alliance, lorsque l'armée prussienne fit une invasion en Bohême, et se rapprochant du roi de Prusse Frédéric II, il se concerta avec lui, et sauva la Bavière par la paix de Teschen (1779) dont il fut médiateur avec l'impératrice de Russie. Je passe sous silence les tentatives faites durant les négociations pour intéresser la France à l'anéantissement de la Bavière, c'est-à-dire pour lui faire accepter le prix de la condescendance qu'on exigeait d'elle. J'ai déjà eu occasion de parler de ce fait dans une note précédente.

Peu de temps après la paix de 1783, les états-généraux des Provinces-Unies recherchèrent l'alliance de la France. Les conditions étaient agréées de part et d'autre, lorsque survint la querelle de l'empereur Joseph II avec la Hollande pour la navigation de l'Escaut. Nous avons retracé plus haut les détails de la négociation à laquelle cet incident donna lieu. Il suffira de rappeler ici que Louis XVI refusa d'appuyer l'empereur dont la cause était injuste; qu'il parvint, malgré l'animosité des deux partis, à faire agréer sa médiation, et que, par une conduite à la fois ferme et prudente, il échappa à l'alternative fâcheuse ou de rompre avec la cour de Vienne, en soutenant les Provinces-Unies, ou de manquer son al-

liance avec celles-ci, s'il appuyait les prétentions de l'empereur. La paix fut signée sous ses auspices (1785), et immédiatement après fut conclue l'alliance projetée avec la Hollande.

Cet objet était à peine terminé, qu'un nouvel orage éclata dans le Levant. Le sultan Selim III, dans un moment d'effervescence, déclara brusquement la guerre à la Russie, et l'impératrice Catherine II, alliée avec l'empereur, concerta avec ce prince un plan d'après lequel les Turcs devaient être dépouillés et relégués en Asie. Louis, instruit de ce plan, n'hésita pas à provoquer une explication, et à manifester son sentiment sur le maintien de l'empire ottoman. Le plan fut, à la vérité, désavoué; mais les conquêtes furent subordonnées aux événemens de la guerre qui était l'ouvrage du sultan, et dont il devait, par conséquent, porter la peine.

Dans cet état de choses, le cabinet de Versailles avait à choisir entre trois partis : 1^o celui de la neutralité; 2^o celui de défendre les Turcs; 3^o celui de prendre part à leurs dépouilles. Le premier aurait laissé l'empire ottoman à la merci des deux cours impériales; et l'effet de leurs conquêtes aurait opéré un ébranlement total dans le système politique de l'Europe; le second aurait exigé de grandes dépenses: il aurait surtout fallu vaincre la répugnance des Turcs à recevoir les secours d'une puissance chrétienne, répugnance aussi forte qu'incroyable. Le troisième parti aurait eu pour objet d'acquérir à la France, dans le partage supposé, l'île de Candie ou l'É-

gypte , peut-être même l'une et l'autre. Mais ces acquisitions auraient-elles suffi pour balancer les avantages de richesse et de puissance qu'auraient obtenus les cours de Vienne et de Pétersbourg ? D'un autre côté, l'Angleterre aurait-elle vu paisiblement la France maîtresse de l'Égypte et dominant sur l'Archipel, et par là sur tout le Levant ?

Après avoir pesé ces différentes considérations, on se détermina à négocier avec toutes les parties belligérantes; on tâcha, d'un côté, de connaître l'*ultimatum* des prétentions de la Russie; de l'autre, on fit voir aux Turcs les dangers auxquels ils s'étaient exposés, et on les exhorta sérieusement à la paix, même en faisant des sacrifices. Cette paix se conclut enfin sous la médiation de la France, et l'empire ottoman fut sauvé moyennant l'abandon de la Crimée, où déjà, par l'effet du traité de Kainardgi, la Russie exerçait une influence prépondérante.

Nous nous arrêtons ici; car ce fut réellement là le dernier acte politique de Louis XVI. Il ne nous resterait plus à parler que du rôle que joua la France dans les troubles qui, à cette époque, commencèrent à agiter les provinces des Pays-Bas; mais déjà les symptômes précurseurs de la révolution française se manifestaient. La fermentation générale, excitée par la réunion des notables, paralysait au dehors, comme au dedans, l'action du gouvernement; et dès lors, la France fut, pour ainsi dire, rayée de la liste des grandes puissances. Ce superbe royaume res-

semblait à un vaisseau que la plus violente tempête agite dans tous les sens : on ne parlait plus que de *déficit*, de banqueroutes, de réformes, d'états-généraux, de régénération ; l'autorité était avilie, anéantie : des ambitieux, des intrigans, des énergomènes, des sots se la disputaient à l'envi. Au milieu de ce chaos épouvantable, chaque individu se croyait une puissance. On rompit tous les liens, tous les engagemens au dehors ; et la politique extérieure devint étrangère à une nation qui naguères tenait le premier rang parmi les puissances de l'Europe. Quelle leçon pour les peuples, pour leurs chefs, pour le genre humain !

(4) L'exemple le plus frappant que nous offre l'histoire à cet égard, est celui de la république romaine. Il n'est personne qui ne sache que sa politique n'avait qu'un objet, celui de faire des conquêtes, et que, si elle négociait, formait des liaisons d'amitié, ce n'était que pour tromper et soumettre ses alliés comme ses ennemis. Si les autres cités de l'Italie, consultant leur danger commun, se fussent réunies, Rome n'aurait point étendu ses premières limites et ne serait point devenue la maîtresse du monde.

(5) Nous avons déjà cité deux événemens du règne de Louis XVI, qui viennent à l'appui de ce principe. (*Voyez la note 15 du livre II.*)

(6) On peut prendre pour exemple les alliances entre la France et la Suède. Abstraction faite de celle qui a subsisté durant la guerre de trente ans, elles ont toujours

été inutiles, onéreuses, et quelquefois dangereuses. Elles étaient onéreuses par les subsides; et leur inutilité résulte de la position géographique des deux pays, et surtout de celle de la Suède: d'ailleurs la France alliée de la Suède, peut difficilement l'être de la Russie. Quant aux dangers qui peuvent résulter d'une alliance avec la Suède, l'histoire en fournit la preuve. On sait qu'en 1679, après la paix de Nimègue, la France sacrifia une partie de ses intérêts pour sauver la Suède, et pour réparer les fautes de Charles XI. On sait également que la Suède manqua à la France dans les momens les plus critiques: cette dernière puissance en a eu un exemple frappant durant les négociations de Ryswick. où les plénipotentiaires suédois montrèrent une partialité révoltante contre Louis XIV. On peut ajouter le refus que fit en 1706 Charles XII, de terminer la guerre de la succession. D'un côté, et abstraction faite de ces considérations, comment la France peut-elle avec sûreté envoyer des secours à la Suède, c'est-à-dire pénétrer dans la Baltique avec une escadre? En 1772, ce royaume étant menacé par la Russie mécontente de la révolution, Louis XV était résolu d'envoyer une escadre au secours de Gustave III; et cette résolution fut confiée à la cour de Londres: cette cour, à la vérité, ne la blâma pas; mais elle fit observer que si une escadre française entrait dans la mer du Nord, elle en enverrait une de son côté. Cette simple remarque, résultat d'une négociation secrète, fit sentir l'imprudence du projet, et déterminua le ministère français à y renoncer.

(7) L'opinion générale a toujours été que l'alliance conclue en 1756, entre la France et la maison d'Autriche, a affaibli la considération de la première de ces puissances. Ce problème exigerait un grand développement; mais nous n'osons nous y livrer. Nous nous bornons à observer qu'il est constant que le traité dont il s'agit a effectivement porté atteinte à la considération du gouvernement français, mais cet effet, malgré tout ce que renferme à cet égard un écrit connu sous le titre de *Doutes et Questions* (écrit fondé sur une fausse base, c'est-à-dire sur un système d'ambition que la France n'avait point), ne fut aucunement le résultat nécessaire du traité en lui-même; il a été la conséquence des condescendances auxquelles le cabinet de Versailles se laissait entraîner durant le règne de Louis XV, et de l'abus trop fréquent que celui de Vienne faisait de son ascendant. Le retour aux vrais principes et le changement de système amenèrent un autre ordre de choses, et rectifièrent sinon l'opinion publique, du moins celle des hommes éclairés : aussi depuis la paix de Teschen l'alliance s'était-elle affaiblie, et n'était-elle presque plus que nominale. M. de Vergennes montra à cet égard plus de courage qu'on ne lui en supposait; et ce courage était parfaitement soutenu par un ambassadeur (M. de Breteuil), qui savait allier la dignité et la fermeté avec les égards que des circonstances particulières rendaient indispensables.

(8) Au premier aspect, et même dans son principe, le traité de 1756 (*note précéd.*) était contraire à la mai-

son de Brandebourg, qui y avait donné lieu ; on pouvait même le considérer comme dangereux pour la liberté germanique : ce double sentiment dirigea invariablement la politique de Frédéric II jusqu'à la mort de Louis XV ; et si le monarque prussien l'eût pu , il aurait provoqué la guerre pour rompre l'alliance : ne le pouvant point, il profita de la faiblesse du cabinet français pour proposer et consommer le premier partage de la Pologne. La rancune de Frédéric diminua insensiblement sous le règne de Louis XVI, et l'incident de la succession de Bavière le mit à même d'apprécier à sa juste valeur l'alliance qui l'avait toujours tant offusqué : en effet, il se convainquit que cette alliance n'était ni un acte d'esclavage, ni le produit d'une ambition déguisée, mais qu'elle était autant conservatrice pour les puissances rivales de la maison d'Autriche et pour tout l'empire, qu'elle pouvait l'être pour les parties contractantes elles-mêmes (voyez liv. II, chap. iv, note 7) ; et dès lors le roi de Prusse songea moins à rompre l'alliance dont il s'agit, qu'à maintenir la bonne correspondance qui s'était rétablie entre lui et la France. Ses dispositions furent fortifiées par la conduite de cette dernière puissance, lorsque le caractère entreprenant de Joseph II parut menacer la liberté de l'empire ; la crainte produisit la confédération connue sous le nom d'*union germanique* : le gouvernement français la favorisa par ses conseils, partout où il avait quelque influence ; on peut même assurer qu'il la provoqua secrètement.

(9) C'est là ce qui détermina en grande partie l'alliance que la France contracta en 1778 avec les États-Unis de l'Amérique : l'Angleterre leur avait proposé une coalition contre Louis XVI. — Le même motif influa sur l'alliance que ce monarque conclut en 1785 avec les Provinces-Unies des Pays-Bas. Ne pouvant demeurer sans allié, elles devaient choisir entre la France et la Grande-Bretagne : l'intérêt qu'avait de son côté cette dernière puissance d'arracher les Bataves à l'influence française, la détermina à profiter de l'irrésolution du cabinet de Versailles, et à conclure en 1788 une triple alliance avec les États-Généraux et la cour de Berlin. (*Voyez la note 14.*)

(10) Je ne citerai qu'un exemple à cet égard. Dans le traité d'alliance conclu en 1756 entre les cours de Versailles et de Vienne, on ne fit aucune exception en faveur des Turcs, et cette omission indisposa le divan. Lorsque l'impératrice de Russie, Élisabeth, offrit d'accéder à ce traité, la France en instruisit la Porte, et celle-ci demanda que l'exception de l'empire ottoman fût énoncée. L'impératrice l'admit ; mais cette princesse exigea de son côté celle de la Grande-Bretagne. Il est aisé de sentir que ces dispositions réduisaient le traité à peu de chose ; car d'un côté, la France, avec une politique sage, a peu de guerres continentales à craindre, et la Russie ne devait point prendre part à celles que son allié aurait avec l'Angleterre, sa véritable rivale. D'un autre côté, l'empire de Russie n'avait guères d'attaques à craindre de la part des Turcs, et la France n'était point obligée de l'as-

sister. C'est là ce qu'on peut appeler des alliances nominales.

(11) Si les conducteurs des nations suivaient exactement la direction que leur donnent les principes du droit des gens, c'est-à-dire la raison naturelle, leur politique serait peu compliquée, la paix serait inaltérable, et il ne serait point question de mettre les puissances en équilibre; mais ces conducteurs ont plus ou moins de passions: la première, la plus active de toutes, c'est l'ambition déguisée sous mille formes diverses: elle a enfanté la jalousie, la convoitise, les prétentions, les démêlés, la guerre, les conquêtes, l'inégalité de puissance, la rivalité, les intrigues avec leurs satellites, la corruption, les haines, etc., et dès lors la paix a cessé d'être l'objet essentiel de la politique; on ne l'a plus cherchée que par lassitude ou par impuissance; et elle ne dure qu'autant qu'il ne se présente pas de chance heureuse pour la rompre, dans la vue, soit de recouvrer des domaines perdus, soit d'en acquérir de nouveaux. Tel est le cercle dans lequel, depuis long-temps, tourne la politique; et elle ne cessera de le parcourir, parce que l'ambition, qui l'a tracé, est considérée comme indestructible, et qu'on ne cesse de lui appliquer cette maxime: *crescit eundo*. Aussi, lors même qu'elle est calme, qu'elle est assouvie, qu'elle n'a plus rien à convoiter, on la croit toujours agissante; on la craint toujours; on se tourmente ou pour prévenir ses écarts présumés, ou pour s'y opposer, ou même pour épier le moment propice pour s'emparer de ses dépouilles.

Tel est exactement et en peu de mots la politique pratique; et à voir ce tourbillon, à voir toutes les vicissitudes qu'ont subies alternativement tous les états, on dirait que la terre et ses habitans appartiennent exclusivement aux chefs qui les gouvernent; et que ceux-ci ont le droit indéfini d'en disposer à leur gré : tel est du plus au moins le cours ordinaire des choses, et telle est la véritable source du système d'équilibre.

Il est donc évident que ce système a pour objet d'arrêter les écarts de la cupidité, et de mettre un terme à des conquêtes qui, en détruisant toute proportion entre les puissances, exposeraient les faibles à être envahis, ou au moins les obligeraient à se soumettre à toutes les exigences du plus fort : on est forcé de convenir que lorsque les choses sont dans cet état, la tranquillité publique dépend d'une seule volonté, d'une volonté d'autant plus formidable, qu'elle n'a d'autre frein que celui de son propre intérêt, dont elle seule fait le calcul. POLYBE avait déjà indiqué les bases du système d'équilibre; voici ses paroles : *Ne cujusquam principatus à vicinis sinatur in tantum crescere hostibus illius oppressis, ut pro libitu postea dominari in omnes possit.* — Si, contre la marche ordinaire des choses humaines, une nation élevée à ce haut point de puissance sait se concentrer en elle-même, si elle ne montre sa force que pour le soutien de la justice et de la paix, elle sera l'arbitre absolu de l'une et de l'autre; la jalousie, qu'elle doit regarder comme indestructible, sera impuissante, et son chef sera le bien

fauteur de l'humanité. — Dans le cas contraire, elle tient toutes les autres puissances dans la défiance et dans une inquiétude perpétuelle ; elles s'agitent, se tourmentent, négocient, intriguent ; on n'entend retentir que les mots ambition, alliance, équilibre, coalition : le danger est exagéré, souvent même supposé ; car en politique, comme dans le cours ordinaire de la vie, on suppose les choses probables dès qu'on les juge possibles : l'Europe présente l'image du flux et du reflux de la mer, et la plus légère bourrasque cause des naufrages.

(12) Ce sont les traités de Lunéville et d'Amiens. — Ce dernier a été d'autant plus honorable pour le gouvernement français, qu'il ne pouvait point appuyer ses demandes sur des succès maritimes. Quant au premier, il a étendu et consolidé la grandeur et la puissance prépondérante de la république française sur le continent. Les conséquences que peut avoir ce nouvel ordre de choses, offre un vaste champ aux méditations et aux calculs les plus profonds : mais ils ne sont point de notre ressort ; ils appartiennent exclusivement à la politique : elle seule a le droit de pénétrer dans l'avenir. — Nous nous bornons à observer que la France actuelle présente un phénomène unique dans les fastes des nations ; et la postérité sera sans doute, comme nous, frappée d'étonnement en contemplant l'homme qui au même instant, pour ainsi dire, a détruit la tyrannie intérieure, prévenu la guerre civile, vaincu au dehors des ennemis puissans, et donné la paix à l'univers.

(13) Nous ne parlons pas du prétendu équilibre politique dans l'empire d'Allemagne, car c'est une chimère; pour s'en convaincre, on n'a qu'à jeter un coup d'œil sur les différens états qui composent ce qu'on nomme la Confédération germanique. On verra deux puissances qui sont hors de toute proportion avec leurs co-états, qui leur font la loi dans les délibérations communes, et entre lesquels règne une rivalité indélébile. Ajoutons à cette première remarque que tous les membres de la confédération ont des rapports plus ou moins étendus avec les puissances étrangères; qu'ils contractent des alliances avec elles; que par là ils participent plus ou moins à l'équilibre général, et aux mouvemens qu'il occasionne; que, par conséquent, quand même il existerait un équilibre particulier dans l'empire, il serait absorbé par le premier. Deux exemples suffiront pour rendre cette vérité sensible. Le premier est la guerre de la succession d'Autriche (1740) et le second celle de 1757.

(14) Le roi de Prusse, Frédéric Guillaume, s'écarta de ce principe et de la politique du grand Frédéric, son oncle. Nous avons déjà indiqué * les écrivains distingués qui ont donné les détails circonstanciés de ce fait: mais comme c'est un des événemens politiques les plus remarquables du dix-huitième siècle, nous croyons à propos d'en donner ici le précis.

Tout le monde sait que les Provinces-Unies furent for-

* Voyez la note 16 du livre II.

cées de prendre part à la guerre d'Amérique. On soupçonna en Hollande le prince stathouder de favoriser sous main la cour de Londres, à laquelle sa naissance et le système politique de sa maison, qui était aussi celui des états-généraux, l'attachaient depuis Guillaume III. Ce soupçon, bien ou mal fondé, mit entre le stathouder et les états de la Hollande de la défiance, qui bientôt dégénéra en aigreur et en une brouillerie ouverte. Comme le parti dit patriotique (c'était le parti français) avait le dessus, il négocia, pour se fortifier, une alliance avec la France; et elle fut conclue en 1785.

Ce nouvel ordre de choses inspira plus de confiance aux patriotes; ils comprimèrent moins leur aversion pour le stathouder; ils cherchèrent à multiplier ses torts; lui reprochèrent des abus d'autorité; et les choses en vinrent au point que le prince quitta La Haye, et se retira à Ninègue.

Cet état de choses n'entraîna aucunement dans les vues du cabinet de Versailles, et il employa toute son influence pour calmer les esprits, de concert avec la cour de Berlin. Mais les procédés rigoureux employés contre les villes de Hattem et d'Ellenbourg portèrent l'animosité à son comble, et les états de Hollande étaient au moment de prendre les mesures les plus violentes: il ne s'agissait de rien moins que d'abolir le stathoudérat.

Le roi de Prusse, Frédéric II, qui prenait peu d'intérêt à tous ces troubles, parce qu'il croyait plus utile de maintenir les rapports qui s'étaient rétablis entre lui

et la France, que les prérogatives du stathoudérat, Frédéric, dis-je, mourut dans ces entrefaites. Son successeur, Frédéric-Guillaume, changea de marche; il manifesta beaucoup d'intérêt pour le stathouder, son beau-frère; et Louis XVI, désirant seconder cet intérêt, sans toutefois blesser son intérêt propre en abandonnant le parti patriotique, envoya en Hollande un homme de confiance pour tâcher de calmer les esprits, de les amener, s'il était possible, à une conciliation, et de maintenir le stathouder avec quelques modifications dans l'exercice de son autorité. Les patriotes, quoiqu'ils sentissent parfaitement que le stathouder de retour reprendrait bientôt son ancien ascendant, renoncèrent en effet aux mesures extrêmes qu'ils avaient préparées, et agréèrent le plan de conciliation qui avait été concerté avec l'envoyé extraordinaire du roi de Prusse, à La Haye (le comte de Goertz). Frédéric-Guillaume, de son côté, en manifesta sa satisfaction par écrit et par des déclarations verbales. C'est là essentiellement tout ce que cherchait, tout ce que voulait Louis XVI.

Mais le plan proposé ne fut point agréé par le stathouder, et l'on était de part et d'autre dans un état hostile, lorsque la princesse d'Orange se présenta sur la frontière de la province de Hollande, à l'insu des états, pour se rendre à La Haye: on l'empêcha de passer outre: ce procédé fut considéré comme une insulte par la cour de Berlin elle-même, et elle exigea une satisfaction éclatante. La France, sans examiner la nature du fait,

intervint pour la lui procurer, et proposa même plusieurs expédiens pour contenter le roi de Prusse, sans compromettre les états de Hollande. Mais tout à coup Frédéric-Guillaume quitta le rôle de médiateur, en rassemblant dans la Gueldre un corps de troupes sous le commandement du duc de Brunswick.

Cette mesure très extraordinaire était un manquement d'égard envers la France; elle donna l'éveil, et provoqua des explications. Le cabinet prussien s'efforça de dissiper l'ombrage qu'elle avaient donné, mais ne les changea point; et il était question de la part de la France de former un camp d'observation à Givet; mais ce camp, ordonné d'abord, n'eut pas lieu, parce qu'on exagéra les dépenses qu'il occasionerait : cette inconséquence, dont il serait inutile de rappeler les causes et les auteurs, rassura le duc de Brunswick, et lui causa même la plus vive joie. Cependant il ne cessait, à l'exemple de la cour de Berlin, de rassurer sur ses intentions le comte de Golz, ministre plénipotentiaire de Prusse à Paris; et le ministère français y prenait encore confiance, parce qu'il ne pouvait concevoir que la Prusse, au lieu de chercher à calmer les esprits, et à rétablir les choses par la conciliation, eût le projet de se brouiller avec la France pour une querelle étrangère à tous ses intérêts politiques. Mais au moment même où Berlin et le duc de Brunswick donnaient les assurances les plus formelles, le duc fit subitement une invasion hostile en Hollande, soumit cette province, et ramena le stathouder à La Haye. Les états-

généraux furent aussitôt changés, les amis de la France expulsés et persécutés; et, non content d'avoir appuyé cette violente révolution, Frédéric-Guillaume fit incessamment après une triple alliance avec les Provinces-Unies et la cour de Londres, avec garantie du stathouderat.

Il est facile à concevoir que ces étranges procédés brouillèrent les cours de Versailles et de Berlin, et qu'ils changèrent les rapports politiques des deux puissances. La France, dirigée par le même esprit qui avait fait évanouir le camp de Givet, et prévoyant d'ailleurs une nouvelle guerre avec l'Angleterre, qui venait de se mettre sur la scène, n'osa s'occuper des moyens d'effacer cette tache. Quant à Frédéric-Guillaume, son triomphe fut une grande erreur; car il le dépouilla du plus beau rôle que puisse jouer une puissance du second ordre, et que jouait véritablement Frédéric II. La Prusse, dégagée de toute alliance, pouvait non seulement se soutenir par elle-même, mais elle était sûre aussi de trouver des appuis dans tous les cas où elle serait menacée. D'un autre côté le roi de Prusse, libre, se trouvait l'intermédiaire, d'une part, entre la France et la Grande-Bretagne, de l'autre, entre la France et la maison d'Autriche; et de quelque côté qu'il se penchât, il pouvait emporter la balance sur le continent. Frédéric-Guillaume abandonna une position aussi brillante, aussi avantageuse pour ses intérêts, aussi flatteuse pour sa gloire et son amour-propre; et il se mit à la merci du cabinet de Londres pour

ne plus jouer qu'un rôle très secondaire. — Et qu'est-ce qui résulta de là ? — C'est que la France fut forcée de resserrer les liens qui ne l'attachaient plus que faiblement à la cour de Vienne, et qu'elle rechercha l'alliance de Catherine II, alliance préparée par un traité de commerce, et dont la conclusion ne fut arrêtée, malgré l'opposition inconséquente de quelques ministres (Necker et la Luzerne), que par la révolution, qui détruisit tous les rapports de la France, et renversa toutes les idées politiques.

En approfondissant la conduite de la Prusse, on se convaincra facilement que les conséquences en avaient été mal calculées : on ne considérait point, d'un côté, que la France venait de recevoir une injure que les circonstances impérieuses où elle se trouvait pouvaient seules faire dissimuler ; de l'autre, qu'on opprimait un parti considérable, et qu'il pouvait naître des circonstances (ce qui n'arrive que trop fréquemment dans les républiques) où il se relèverait avec fureur. Il semble donc qu'il eût mieux valu capituler que subjuguier. On ne saurait nier que la dernière révolution de la Hollande n'ait eu pour principe la faute commise en 1787 : le seul nom des acteurs en fournit la démonstration.

(15) Les efforts de la France sur le continent durant les guerres de 1740 et de 1755, furent la principale cause des succès de l'Angleterre sur mer, et de la paix désavantageuse qu'elle prescrivit au cabinet de Versailles. Lors de la guerre d'Amérique, la France était rassurée

du côté du continent par son alliance avec la cour de Vienne, et les dispositions amicales des cours de Berlin et de St-Pétersbourg; aussi les événemens de la guerre maritime furent-ils à son avantage, malgré les fautes que des circonstances particulières firent commettre. La Grande-Bretagne a à cet égard un énorme avantage : séparée du continent, rien ne l'oblige à participer à la guerre qui s'y établit, et elle peut la provoquer sans en craindre le contre-coup; elle en est quitte pour des subsides, tandis que les puissances continentales sont obligées de mettre au jeu de l'argent et des hommes, et d'exposer leurs états à être le théâtre de la guerre. Le cabinet de Londres sent parfaitement l'utilité de cette position; aussi ne se mêle-t-il en général des affaires continentales que lorsqu'il y voit un grand intérêt, un intérêt présent : de système fixe, permanent et calculé sur l'avenir, il n'en a probablement pas eu jusqu'à présent, ou plutôt son système est de n'en avoir aucun à cet égard. Les vues particulières du ministère ont toujours dirigé sa conduite, et cependant il n'a jamais manqué d'alliés au besoin : il n'a été en défaut que durant la guerre d'Amérique; il n'a trouvé sur le continent ni alliés, ni amis; et cette défection a été le résultat, d'un côté, de la sagesse du gouvernement français et de la confiance qu'on mettait dans sa modération; de l'autre, des principes rigoureux de l'Angleterre à l'égard de la navigation des neutres; principes alors diamétralement opposés à ceux de la France.

(16) On a reproché au cardinal d'Amboise, qui cependant était un grand ministre, d'avoir formé la fameuse ligue de Cambrai d'après ses seules idées, et sans avoir consulté.

Voici un exemple contraire d'un ministre dont on n'a jamais méconnu les talens, mais qu'on a accusé de légèreté. Le duc de Choiseul avait participé à la paix de 1763, et en avait partagé l'humiliation. En 1768 il croyait la France en état de se réhabiliter, et de punir l'Angleterre de l'abus qu'elle avait fait de ses succès : il était alors tout-puissant ; il pouvait tout ce qu'il voulait ; ainsi un seul mot de sa part au monarque, et la guerre était déclarée. Mais le duc de Choiseul se garda bien de suivre cette voie, il se détermina à soumettre la question aux délibérations du conseil d'état ; elle y fut rejetée, et le ministre, quoiqu'il n'approuvât point cette décision, la respecta tellement, qu'il ne fit pas à Louis XV la moindre insinuation pour la faire révoquer.

(17) Le droit de légation des états de l'empire est très compliqué, et a de tous les temps donné lieu à des contestations : elles sont le résultat de la singularité de la constitution germanique, et elles ont enfanté de volumineuses dissertations de la part des publicistes allemands. Nous ne pénétrons point dans ce dédale, pour ce qui concerne l'intérieur de l'empire, parce qu'il n'est point du ressort du droit des gens : mais nous croyons bien faire en indiquant succinctement ce qui concerne les membres du corps germanique relativement aux autres puissances.

L'empereur, en cette qualité, n'exerce le droit de nommer des ambassadeurs, au nom du corps germanique, qu'avec le concert de l'empire, lorsque les objets à traiter ont préalablement été fixés à la diète. Ceux qu'il envoie privativement sont reconnus, et jouissent de la préséance comme ambassadeurs impériaux.

Les états ayant le droit, quoique limité, de guerre, de paix et d'alliance, ont, par une conséquence nécessaire, celui d'avoir des agens politiques. Les électeurs peuvent envoyer des ambassadeurs à la cour impériale; mais ce droit, quoique non contesté en lui-même, a toujours éprouvé au dehors des difficultés de rang et de cérémonial : les ambassadeurs électoraux prétendent le rang sur ceux des républiques, et entre autres en France on ne leur accordait point le droit de se couvrir.

Les princes-états de l'empire d'*ancienne maison*, accèdent des ministres du second ordre; ils réclament vainement celui de nommer des ambassadeurs. On n'admet point de ministres de la part des princes de *nouvelle création* : on comprend sous cette dénomination ceux qui ont été introduits à la diète au collège des princes, depuis 1500. On n'avoue point non plus aux comtes le droit de légation, comme n'ayant à la diète de l'empire qu'un suffrage collectif et non individuel, ou viril : ils nomment des chargés d'affaires ou agens. Les villes impériales et l'ordre équestre n'ont également que des agens ou des députés : ils sont sous la protection du droit des gens.

(18) En 1791, il s'éleva une discussion à ce sujet entre les cours de Versailles et de Vienne. Joseph II, en sa qualité d'empereur, avait écrit à Louis XVI au sujet des princes allemands possessionnés en Alsace. Le roi répondit en français, et la chancellerie impériale refusa de recevoir la lettre, exigeant qu'elle fût en latin, conformément au style usité à la diète. On fit observer de la part de la France, que l'empereur d'Allemagne n'avait rien à lui prescrire, et que les usages de la diète ne pouvaient faire loi pour les autres états; cependant pour ne pas prolonger les pourparlers sur un objet aussi minutieux, on se détermina à joindre une traduction latine à l'expédition française, qui demeura la seule authentique.

(19) L'histoire de Louis XI nous fournit à cet égard un exemple digne d'être rapporté. Martigny, évêque d'Elne, avait été chargé (1478) de négocier une troisième trêve avec Edouard IV, roi d'Angleterre; ses instructions portaient qu'il ne devait point comprendre dans le traité les ducs de Bourgogne et de Bretagne, ni consentir que le roi fût soumis aux censures ecclésiastiques, s'il discontinuait de payer à celui d'Angleterre une pension annuelle de cinquante mille écus, à moins qu'Edouard ne se soumit à la même peine, dans le cas où il romprait la trêve. Martigny outrepassa ses instructions sur ces deux points; Louis XI mécontent le rappela quelque temps après, et chargea le parlement de lui faire son procès: Martigny se défendit en observant, entre autres, que le roi lui avait confié verbalement que

son principal objet était de conserver la paix avec l'Angleterre; que cet objet aurait été manqué sans les deux clauses dont il s'agit, et qu'il avait mieux aimé s'exposer au désagrément d'un désaveu pour donner au roi le temps de se reconnaître, que de manquer sans retour le but principal de sa mission. Le parlement ne put trouver Martigny coupable, et Louis XI continua de payer les cinquante mille écus.

Un fait à peu près de la même nature se trouve dans l'histoire d'Angleterre. La cour de Londres était menacée (1739) de la guerre avec l'Espagne; elle se méfiait de la France, et le ministère recherchait avec d'autant plus d'ardeur des alliés, que ses adversaires lui reprochaient de laisser leur pays dans l'isolement. Il négocia donc en Suède et en Danemarck. Saint-Séverin, ambassadeur de France, fit échouer ses tentatives à Stockholm; mais elles réussirent à Copenhague. Chavigny, ministre de France, avait, par des offres considérables, rendu infructueuses celles de Titley, ministre d'Angleterre. Ce dernier se trouvait d'autant plus embarrassé, que ses instructions étaient très limitées: il jugea qu'en demandant de nouveaux ordres, il perdrait sans retour un temps précieux; ainsi, appréciant l'importance de l'objet de sa négociation, il se détermina de lui-même à faire des offres plus avantageuses que celles du ministre de France; elles furent acceptées. Le traité fut signé au moment où on s'y attendait le moins, et il fut vivement applaudi en Angleterre.

WIQUEFORT (*l'Ambassadeur et ses fonctions*, section V), rapporte plusieurs faits de même nature, entre autres celui du cardinal d'Ossat, négociant à Rome l'absolution de Henri IV : les réflexions de cet habile négociateur citées par WIQUEFORT, méritent d'être bien méditées.

Je vais maintenant citer un exemple qui, de nos jours, a eu les conséquences les plus importantes. Lors des négociations de paix entamées en 1782, entre la France, l'Espagne et l'Angleterre, le roi catholique avait exigé comme condition *sine quâ non* la restitution de Gibraltar contre un équivalent, et il laissa à la France le soin de la négociation et de l'équivalent, en lui offrant pour dédommagement la partie espagnole de Saint-Domingue. Cette proposition fut agréée éventuellement; et on négocia en conséquence à Londres la cession de Gibraltar. Le ministère britannique accéda au principe; et il ne s'agissait plus que de déterminer l'équivalent : la France en proposa deux, en laissant l'alternative au ministère anglais; mais on craignit tout-à-coup en France que les équivalens proposés ne produisissent un mauvais effet, et n'excitassent des murmures. Le ministère anglais, de son côté, craignit également le mécontentement de la nation, par rapport à la cession d'une place à laquelle, malgré son peu d'importance, l'opinion nationale attachait un grand prix. Ainsi, en Angleterre comme en France, on désirait avec un vif intérêt de revenir sur ses pas : mais on voyait un obstacle invincible, c'était la

volonté péremptoire du roi catholique. Confident de ce double embarras, et voyant l'espoir de la paix au moment de s'évanouir, le négociateur français à Londres prit sur lui de saisir une occasion favorable pour offrir au ministère anglais son entremise à Versailles, malgré les sentimens bien connus de Charles III, et le caractère inflexible de ce monarque; mais ne voulant point se mettre en avant les mains vides, on l'autorisa à proposer les deux Florides pour prix du désistement. En transmettant cette proposition à Madrid, on prévoyait un refus, ou au moins des délais très préjudiciables : on communiqua donc les deux propositions au comte d'Aranda, et cet ambassadeur, malgré les instructions les plus impératives et les plus absolues, prit sur lui de déclarer au nom de son roi, qu'il renonçait à Gibraltar, et acceptait les Florides. Cette déclaration leva tous les obstacles, et la paix fut conclue malgré le mécontentement bien prononcé de la cour de Madrid. M. d'Aranda avait prévu ce mécontentement, et même sa disgrâce; mais ces réflexions ne l'arrêtèrent point : il ne voyait que l'alternative de la guerre et de la paix pour un simple objet de convention; il voyait également la chute de deux ministères désirant franchement, au mépris des basses intrigues pour la prolonger, la fin d'une guerre ruineuse, et devenue sans objet par la reconnaissance de l'indépendance des États-Unis. L'histoire fournit peu d'exemples d'un tel caractère et d'un tel dévouement, et elle doit placer le comte d'Aranda parmi les hommes qui se sont illustrés dans la carrière politique.

Un désaveu formel et d'autant plus remarquable qu'il était loin d'être mérité, est celui qui fut donné à un autre homme non moins célèbre que M. d'Aranda. Il n'y a personne qui ne se rappelle les troubles qui agitèrent la Pologne à la suite de l'élection de Stanislas Poniatowski. On sait que ses ennemis se confédérèrent en 1768, et que les Turcs, pour les soutenir, déclarèrent la guerre à la Russie. Il s'agissait, de la part de la France, de les déterminer à cette démarche, et le duc de Choiseul, alors ministre des affaires étrangères, mit dans cette vue une somme considérable à la disposition du comte de Vergennes, alors ambassadeur à la Porte. Ce dernier refusa de la toucher. Il manda que la voie de la corruption était impraticable; qu'il serait inutile de la tenter. Cette conduite fut traitée de petitesse, d'ineptie, d'incapacité, et le rappel de l'ambassadeur en fut l'effet immédiat. Mais M. de Vergennes n'était pas resté oisif; il employa d'autres moyens plus honorables pour persuader le ministère ottoman, et l'ambassadeur était à peine parti que les Turcs déclarèrent la guerre à Catherine II.

(20) Le cardinal d'Ossat mettait un grand prix à l'opinion qu'on avait de sa sincérité et de sa bonne foi; mais cela ne l'empêchait point, malgré sa répugnance, de prévenir les surprises et les ruses de la cour de Rome, en se servant des mêmes armes qu'elle. La nécessité lui en imposait la loi; et certes on blâmerait à tort un négociateur qui est forcé d'en user ainsi vis-à-vis des gens qui veulent le tromper.

(21) Y a-t-il rien qui puisse discréditer davantage un négociateur qu'une ignorance semblable à celle de ce ministre qui croyait Gibraltar en Afrique ; ou de certain homme d'état de nos jours qui menaçait la cour de Lisbonne de faire bloquer tous ses ports de la Méditerranée ?

(22) A l'appui de ce qui est dit dans le texte , on peut encore citer le cardinal d'Ossat : on trouvera , dans sa lettre 12 au roi Henri IV , la manière dont il se justifie d'un mensonge nécessaire. On voit dans la même lettre l'exemple d'un négociateur qui agit de lui-même et sans le commandement de son maître.

FIN DES NOTES DE L'APPENDICE.

TABLE DES CHAPITRES

CONTENUS

DANS LE DEUXIÈME VOLUME.

LIVRE TROISIÈME.

	Pages.
DE L'ÉTAT DE GUERRE, ET DE LA PAIX.....	1
CHAP. I ^{er} .—De l'origine et des causes de la guerre.....	<i>ib.</i>
— II.—Des différens caractères de la guerre.....	10
— III.—Des déclarations de guerre.....	11
— IV.—Des choses licites ou défendues d'après les lois de la guerre.....	14
— V.—Des prisonniers.....	22
— VI.—Des otages.....	32
— VII.—Des habitans des pays conquis.....	38
— VIII.—Des sièges, des blocus, des capitulations...	41
— IX.—Des sauf conduits et des sauve-gardes.....	46
— X.—Des alliés, des associés et des auxiliaires.....	47
— XI.—De la neutralité.....	52
— XII.—De la guerre maritime et de la navigation...	55
— XIII.—Des visites.....	59
— XIV.—Des lettres de marque.....	69
— XV.—Des saisies ou prises.....	72
— XVI.—Des relâches.....	73
— XVII.—Des conventions entre ennemis, nommé- ment des trêves, armistices, suspensions d'armes.	75
— XVIII.—Du droit postliminaire ou de postliminie.	78
— XIX.—Des effets de la guerre.....	80

CHAP. XX.—Des conquêtes.....	89
— XXI.—De la paix.....	96
— XXII.—Des arbitres et des médiateurs.....	110
— XXIII.—De l'exécution des traités de paix.....	113
— XXIV.—De l'interprétation des traités de paix...	115
— XXV.—De l'observation des traités.....	118
— XXVI.—De la non-exécution des traités de paix..	120
Notes du livre troisième.....	123
APPENDICE. — Idées sur la politique.....	165
— Des agens politiques.....	244
Notes de l'appendice.....	283

FIN DE LA TABLE.

ya

