

TROISIÈME DIVISION.

DES RAPPORTS DE L'ÉTAT AVEC LES ORDRES
PRINCIPAUX DE VIE ET DE CULTURE.

PREMIÈRE SECTION.

DES RAPPORTS DE L'ÉTAT AVEC LES ORDRES PRINCIPAUX
DE LA PERSONNALITÉ INDIVIDUELLE ET COLLECTIVE.

Les rapports de droit public de l'État avec les personnes individuelles ayant été suffisamment indiqués, il ne reste qu'à exposer les rapports de l'État avec les personnes collectives, la famille, la commune et les grandes circonscriptions intérieures des provinces.

CHAPITRE PREMIER.

DU DROIT PUBLIC DE LA FAMILLE.

§ 127.

La famille, la première souche de sociabilité, n'est pas seulement un cercle de droit privé, mais aussi un cercle de droit public, et doit être organisée comme une partie intégrante de l'ordre public. Cette organisation est constituée principalement par le *conseil de famille*. Ce conseil (déjà connu de

l'ancien droit romain dans le conseil des *propinqui et amici*) fut institué en France pendant la révolution; il peut être considéré comme un mélange assez heureux de coutumes germaniques conservées dans le Nord de la France (principalement dans la Normandie, qui composait le conseil de famille des plus proches parents), et du droit écrit (droit romain) du Sud, dont les partisans exigeaient que ce conseil fût mis sous la direction d'une autorité publique (le juge de paix). L'Allemagne, où le droit romain a triomphé plus complètement, est restée privée jusqu'à ce jour de cette bonne institution. Ce n'est que dans les derniers temps, où le mouvement industriel et commercial a mis à découvert les vices du système qui investit les Cours de justice de la tutelle supérieure, que par des recherches théoriques et pratiques on est entré encore plus au cœur de la question, et qu'on fait voir que les liens naturels qui unissent la famille en premier lieu avec la commune doivent servir de base aux justes rapports à établir entre le conseil de famille et la commune. Ce n'est donc pas une Cour de justice, dont les membres n'ont pas une connaissance pratique suffisante des affaires économiques dans lesquelles les pupilles sont souvent intéressés, mais c'est une autorité communale qui, sous le *contrôle* d'un organe supérieur de la juridiction régulatrice (p. 432), doit être chargée de la tutelle supérieure, tandis que la tutelle elle-même est gérée par le tuteur avec l'assistance du conseil de famille, dont la voix sera, par rapport à certaines affaires, consultative, par rapport à d'autres, délibérative.

Jusqu'à présent, le conseil de famille n'a été constitué que pour les besoins de la tutelle; cependant, c'est un point de vue trop exclusif. Sans doute, le conseil de famille doit, avant tout, servir de complément pour la lacune ouverte par la mort de parents, mais, dans la vie ordinaire des familles, il surgit souvent des questions, des contestations, des rixes, des causes de séparation ou de divorce entre les époux, et ces contestations, au lieu d'être portées de suite devant des

tribunaux, seraient convenablement arrangées ou jugées en première instance par un conseil de famille.

CHAPITRE II.

DES RAPPORTS DE L'ÉTAT AVEC LA COMMUNE.

§ 128.

La commune, comme nous l'avons vu (p. 307), est une communauté localisée de familles et d'individus pour la poursuite de tous les buts essentiels de la vie. La commune n'est pas seulement un ordre politique, mais un ordre social.

Il y a deux manières principales de concevoir la vie de la commune dans ses rapports avec l'État. D'après l'une, principalement germanique et maintenue aussi en Allemagne, même sous des régimes assez absolutistes, la commune est considérée comme une individualité naturelle collective, ayant le principe d'une vie propre en elle-même, comme une personne majeure, ayant, avant tout, le droit de gérer elle-même ses affaires, et entretenant seulement avec les cercles supérieurs et avec le pouvoir central des rapports organiques qui doivent trouver une juste expression dans l'organisation communale. Cette conception est tellement naturelle au génie germanique, que même les anciens partisans du libéralisme abstrait (Rotteck et d'autres) se plaçaient, pour défendre l'autonomie des communes, au point de vue historique, en montrant que les communes avaient existé comme de petits États avant l'État national, et que celui-ci n'était qu'une fédération de communes, dont le centre de gravité et d'activité devait rester en elles.

Une autre manière de considérer la commune s'est formée en France, et y a trouvé une funeste exécution. L'œuvre

d'exténuation, commencée et poursuivie, par rapport à la vie communale, sous le régime absolutiste, fut achevée par la révolution, par suite des fausses idées abstraites sur l'unité de l'État et de son pouvoir. D'après cette conception, la commune n'a son existence que par l'État, et n'a de pouvoir que par délégation du pouvoir central; elle n'est pas une individualité vivante, mais une portion du territoire que cet être omnipotent, appelé l'État, distribue en départements, cantons et communes¹. La commune est donc une création de l'État, mais un enfant qui reste toujours mineur. Le principe par lequel le droit romain avait assimilé les communes, en vue de certains privilèges (par exemple pour la prescription) aux mineurs, fut adopté pour le règlement de toutes les affaires communales, et c'est cette malheureuse conception qui a maintenu les communes en France sous une tutelle administrative et bureaucratique, telle que tous les ressorts d'une activité propre en sont brisés, que la moindre affaire doit passer par une longue filière administrative, pour aboutir, après avoir occupé longtemps et assez stérilement nombre de fonctionnaires, à un mesquin résultat. Cependant la commune est

¹ La première constitution de 1791 avait maintenu une vue plus juste sur la commune, en disant : « Les citoyens français, considérés sous le rapport des relations locales qui naissent de leur réunion dans les villes et dans certains arrondissements du territoire des campagnes forment les communes. » La constitution de l'an III dit simplement : « Chaque département est distribué en cantons, chaque canton en communes »; et la constitution de l'an VIII déclare : « La république française est une et indivisible. Son territoire européen est distribué en départements et arrondissements communaux. » Barante pouvait donc dire dans son ouvrage : *Des Communes et de l'Aristocratie*, 1821 : « En France, la révolution a anéanti les communes et les a englouties dans la nation. » C'est que le citoyen abstrait était l'idéal des nouveaux Romains, comme le *civis romanus* l'avait été pour les anciens.

Pendant l'époque de la restauration, l'attention fut portée sur une réorganisation de la commune par des écrivains distingués, tels que Berton (*Aperçus historiques sur les communes*, etc., 1818), Duvergier de Hauranne (*Réflexions sur l'organisation municipale*), Henrion de Pansey (*Du pouvoir municipal*, 1821), Barante (*Des Communes et de l'Aristocratie*), et d'autres; le gouvernement de juillet n'avait malheureusement pas assez de confiance dans le bon sens du pays pour entreprendre une sérieuse réforme communale.

dans tous les pays l'intermédiaire le plus important entre la vie privée et la vie publique, la principale école du *self-government*; et celui-ci ne s'établira jamais par de simples principes constitutionnels ou par des décrets, mais par des institutions qui en deviennent les organes et les centres vivants¹.

Dans l'organisation des communes, il y a naturellement à distinguer les communes urbaines et les communes rurales, et à tenir compte de cette distinction dans la loi communale (p. 308).

L'organisation elle-même comprend la constitution et l'administration de la commune.

Sous le rapport de la *constitution*, la commune est une personne juridique ou civile, avec les droits qui en découlent, tels que le droit d'ester en justice, de recevoir des legs, etc.; elle possède par élection une représentation communale et un pouvoir municipal (le magistrat, constitué par le bourgmestre ou maire avec les conseillers ou échevins), formant le gouvernement et le pouvoir exécutif de la commune. Quant au mode de nomination du pouvoir municipal, il y a plusieurs systèmes. Le système plus libéral (tel qu'il est généralement pratiqué en Allemagne) fait nommer directement l'autorité municipale (bourgmestre et conseillers) par la représentation communale, en donnant seulement au gouvernement central le droit de confirmation (exercé, en Prusse, dans les villes au delà de

¹ De Gerando disait très-bien dans une lettre à Benj. Constant (*Cours de politique const.*, p. 63) : « On craint ce qu'on appelle l'esprit de localité. Nous avons aussi nos craintes, nous craignons ce qui est vague, indéfini, à force d'être général. Nous ne croyons point, comme les scolastiques, à la réalité des *universaux* en eux-mêmes. Nous ne pensons pas qu'il y ait dans un État d'autres êtres réels que les intérêts locaux réunis... Les liens particuliers fortifient le lien général, au lieu de l'affaiblir. Dans la gradation des sentiments et des idées, on tient d'abord à sa famille, puis à sa cité, puis à sa province, puis à l'État. Brisez les intermédiaires, vous n'aurez pas raccourci la chaîne, vous l'aurez détruite. Multipliez les faisceaux qui unissent les hommes. Personnalisez la patrie sur tous les points, dans vos institutions locales, comme dans autant de miroirs fidèles. »

10,000 habitants, par le roi, partout ailleurs par les présidents de province); un système moins libéral (comme en Belgique) fait nommer par le roi toute l'autorité municipale dans le sein de la représentation, ou arbitrairement, même en dehors du conseil, comme dans quelques autres pays.

Dans l'administration des affaires communales, pour laquelle il y a encore à faire la différence entre les communes urbaines et rurales, il faut sans doute tenir compte de toute la culture d'un peuple; mais comme le gouvernement de ce même peuple est également soumis à ces conditions de culture, il fera toujours bien de ne pas s'arroger une tutelle qui n'est pas applicable aux rapports d'un pouvoir central à une commune. La surveillance d'une autorité supérieure ne pourra d'ailleurs être mieux exercée, dans la plupart des affaires, que par les autorités départementales ou provinciales qu'il importe d'organiser d'après le système représentatif (§ 129), et c'est le principe de l'autonomie d'après lequel la sphère de l'administration communale doit être principalement déterminée, de manière qu'elle ait un plein pouvoir pour toutes les affaires locales qui ne sont pas d'une importance majeure et n'aggravent pas trop les charges des générations futures, etc. La juste mesure ne peut pas être indiquée par un principe abstrait; elle doit être établie par un tact pratique guidé par l'esprit du *self-government*¹.

CHAPITRE III.

§ 129.

DES PROVINCES.

Selon la grandeur d'un État, il y a entre la commune et le pouvoir central diverses instances intermédiaires, des can-

¹ Sur l'état de tutelle dans lequel la commune est tenue en France,

tons, des districts (ou cercles), des départements, des provinces. Parmi ces instances, c'est naturellement la circonscription la plus élevée, par conséquent, dans un grand État, généralement la province, qui forme le centre intermédiaire le plus important et doit être assise sur les plus larges bases du *self-government*, parce qu'elle n'en est pas seulement le point culminant, mais qu'elle est aussi une des plus fortes garanties du maintien et du bon exercice du système de *self-government* pour toutes les instances inférieures.

Tous les principaux degrés intermédiaires, et en dernier lieu les provinces, doivent être organisés d'après le système représentatif, qui, par ses principes généraux doit pénétrer tous les degrés de l'organisation politique. Sur le Continent, la Belgique a donné le premier exemple d'une bonne organisation des provinces (loi de 1836); l'Italie et l'Autriche (où les assemblées provinciales ont, jusqu'à présent, nommé les députés de la seconde Chambre de l'empire) et quelques petits États allemands (Bade, Saxe-Weimar pour les cercles, *Bezirke* et *Kreise*) ont établi une organisation analogue, tandis que, dans le reste de l'Allemagne (et surtout en Prusse), toute la partie moyenne de l'édifice représentatif n'existe pas ou a conservé un caractère féodal. Cependant on comprendra facilement que, dans un grand État, comptant plusieurs degrés intermédiaires, tout le système représentatif flotte en quelque sorte en l'air, quand il n'a pas d'appui homogène dans de grands corps constitués du pays. Or, ce sont particulièrement les provinces qui forment l'appui le plus proche et le plus puissant, et qui doivent aussi être organisées en vue de la composition de la première Chambre, dont les membres, au moins en majorité, ne peuvent être élus plus convenablement que par les Conseils provinciaux (p. 425).

La province se distingue d'un département comme d'une pure circonscription territoriale arbitraire, surtout au point

voir le vif tableau qui en est tracé par M. J. Simon, dans l'ouvrage *La liberté politique*, 3^e édit., 1867, p. 289.

de vue *historique*, par la communauté d'affections, par les traditions, les souvenirs des familles, des communes, même par les idiômes par lesquels les diverses parties se trouvent unies, et l'État moderne, même quand il s'organise sur de nouvelles bases, fera preuve de bon esprit politique, en respectant ces fondements historiques et en n'entrant pas dans l'ornière de la révolution française, qui, en brisant les provinces, a rivé par là fortement les chaînes que le pouvoir central a pu, à diverses époques, très-facilement imposer à un peuple dont les droits ne pouvaient pas être défendus par de grands corps politiques¹. D'ailleurs, jamais un système de véritable *self-government* ne peut fonctionner dans un pays dans lequel les organes essentiels supérieurs sont détruits ou réduits à l'impuissance.

Le point de vue qui doit prédominer dans l'organisation des instances intermédiaires dont il ne faut pas multiplier inutilement le nombre, c'est de veiller à ce que, dans toutes les instances importantes, les autorités officielles, nommées par le pouvoir central, soient toujours contrôlées par une assemblée ou un conseil plus ou moins grand de représentants élus par une circonscription territoriale. Car ce sont précisément les autorités dont l'administration ne se trouve pas en présence d'un conseil de ce genre, qui oublient le plus facilement que l'administration n'est pas un droit et un but en elle-même, mais qu'elle doit se faire dans les limites du droit pour le bien des administrés.

Les principes d'organisation doivent être conformes à toute la conception organique de l'État, par suite de laquelle il faut combiner un élément gouvernemental avec des éléments populaires, respecter la position et le droit du gouvernement, lui donner une influence légitime dans tous les principaux

¹ Il paraît que, même en France, on commence à reconnaître la grande faute commise par la révolution et à sentir le besoin d'une reconstruction des provinces. M. Le Play, tout en pensant que cette réforme sera encore assez éloignée, en propose les bases essentielles. (Voir *La réforme sociale en France*, 1866, t. II, p. 491.)

degrés intermédiaires de l'administration politique, et assurer, d'un autre côté, aux éléments populaires un concours et un contrôle efficace. Il faut donc repousser également dans ce domaine l'absolutisme monarchique et l'absolutisme démocratique, et on ne doit pas non plus constituer ces administrations sur des bases *aristocratiques*. C'est cependant sur l'aristocratie (noblesse et *gentry*) qu'a reposé longtemps presque entièrement le *self-government* en Angleterre, où cette administration aristocratique, tout en pratiquant largement ses devoirs envers le pays, a néanmoins produit aussi des abus, comme tout système politique exclusif, et a été particulièrement la cause que le peuple, qui n'était guère appelé que pour les fonctions du jury, n'a pu faire son éducation dans l'administration, et que les classes bourgeoises montrent aujourd'hui, après que le système aristocratique vient d'être fortement ébréché par de nouvelles institutions administratives (pour la santé, l'entretien des pauvres, la police de sûreté, etc.), si peu de goût pour l'exercice de telles fonctions administratives.

Les vrais principes d'organisation, applicables avec quelques modifications à toutes les instances, peuvent être résumés pour l'organisation provinciale dans les points suivants.

Un *Conseil* provincial est élu par les habitants de la province (dans les meilleures conditions d'après le système que nous avons établi pour la représentation générale, § 442); ce Conseil choisit dans son sein, pour la période électorale, une *députation* permanente qui, avec le chef de la province, nommé par le gouvernement, forme l'autorité administrative de la province; le chef comme représentation du gouvernement (gouverneur, Président de la province, etc.) préside la députation avec voix délibérative, il est seul chargé de l'*exécution* des délibérations prises par le Conseil ou par la députation, et c'est à lui d'avoir recours au gouvernement, lorsque le Conseil ou la députation a pris une résolution sortant de ses attributions. La loi doit déterminer à quelles conditions le gouvernement peut définitivement annuler une résolution de

la représentation provinciale (en Belgique, l'annulation ne peut se faire pour certains cas qu'avec le concours des Chambres, par une loi).

Par l'étendue des intérêts que la province d'un grand État embrasse dans son administration, elle présente une totalité complète de vie politique et de culture, et en réunit dans leurs sommités les diverses branches, la justice, le culte, l'instruction publique, etc., de sorte qu'il devra y avoir dans chaque province une Cour supérieure de justice, jugeant en dernier ressort (sauf la juridiction suprême d'une Cour de cassation, maintenant l'unité formelle), des autorités supérieures pour les diverses confessions, une Université, une Académie des arts, etc. Il est surtout d'une haute importance qu'il y ait dans chaque province un centre d'instruction supérieure complète, une université, et, s'il est possible, encore une académie des arts et une école polytechnique, parce qu'une multiplicité de centres d'instruction peut seule répandre la vie intellectuelle d'une manière suffisante, et que la liberté, la variété, même la lutte des doctrines si nécessaire pour le mouvement intellectuel, seront plus ou moins comprimées par une direction uniforme. Sans exclure le gouvernement de la haute surveillance et d'une part essentielle dans la direction (confirmation ou nomination définitive des professeurs sur présentation, etc.), l'administration provinciale doit avoir assez de latitude pour pouvoir entrer en émulation avec d'autres provinces pour le progrès de toutes les branches de l'enseignement des sciences et des arts.

La province, étant le degré le plus élevé des administrations locales, sera naturellement chargée du contrôle sur la gestion des affaires par des administrations inférieures. Ce ne sont que les affaires d'une importance majeure qui doivent être soumises à la décision du pouvoir central.

DEUXIÈME SECTION.

DES RAPPORTS DE L'ÉTAT AVEC LES ORDRES PRINCIPAUX DE CULTURE.

CHAPITRE PREMIER.

DES RAPPORTS DE L'ÉTAT AVEC LA RELIGION ET LES CULTES.

§ 130.

DE LA RELIGION ET DES CULTES EN GÉNÉRAL.

La religion, le sentiment à la fois de dépendance et d'élévation dans l'union intime de l'homme avec Dieu (t. I, p. 123), est une force vive innée à l'esprit, tendant sans cesse à se manifester, et constituant l'élément principal dans toutes les formes et dans tous les degrés de la culture humaine. L'histoire de tous les grands peuples arrivés à un certain degré de civilisation atteste que toute culture a pris son origine dans un culte. La religion, tout en ayant une raison absolue, a subi, comme tout ce qui tient à l'homme, un développement successif; du premier monothéisme vague, elle s'est transformée en polythéisme, pour recevoir enfin par le christianisme son caractère d'unité absolue et universelle; mais