

un délit d'inaction. Tel serait le cas d'une mère, ou même, suivant les circonstances, des personnes assistant à un accouchement, qui laisseraient périr par inaction, faute des soins indispensables à la conservation de la vie, l'enfant venant de naître, ou de ceux qui ne donneraient pas les aliments nécessaires à un malade, à un paralytique confié à leur sollicitude et hors d'état d'y pourvoir lui-même ou de réclamer, et le laisseraient ainsi périr de besoin. Si la mort donnée par le fait négatif de pareilles inactions l'avait été à dessein, pourrait-on se refuser à y voir un cas d'infanticide, de meurtre ou d'assassinat (1)?

Nous avons des textes formels qui frappent de peine le refus de service ou de secours dans les circonstances d'accidents, de calamités ou de nécessités publiques; mais notre loi n'a fait de ce refus qu'une contravention punie de peines de simple police, et elle exige, pour que la contravention existe, qu'il y ait eu réquisition faite par une autorité compétente (2) : ce qui constate officiellement l'utilité publique du service ou du secours demandé, met en demeure la personne à qui s'adresse la réquisition, et donne un caractère plus déterminé au refus ou à la négligence de cette personne. — Quant aux refus de services légalement dus par des commandants, officiers ou sous-officiers de la force publique, que l'autorité compétente aurait légalement requis, ou de tous autres services publics dus par des fonctionnaires, citoyens ou habitants, par suite de leurs fonctions ou en vertu de quelque loi, ils se rattachent directement aux deux premières hypothèses

(1) Notre jurisprudence pratique a plusieurs fois appliqué l'art. 319 du Code pénal à celui qui avait laissé mourir une personne en ne lui donnant pas les soins qu'elle pouvait lui donner; mais elle exige toujours un fait antérieur duquel découle l'obligation de porter secours : « Attendu, en droit, et sans qu'il soit besoin d'examiner si un aubergiste est tenu de recevoir dans son auberge toute personne malade, qu'il est vrai cependant de dire que, lorsqu'une personne malade y a été admise, le maître du lieu est tenu, soit par lui-même, soit par ses domestiques, de lui donner tous les soins naturels et indispensables que comporte son état; que c'est là un principe d'humanité qui dérive des obligations que l'aubergiste contracte envers le voyageur, auquel il doit assistance et protection; que, de sa part, un refus absolu de soins, lorsque ce refus est suivi de la mort de la personne qui avait le droit de les réclamer, doit lui faire encourir, non-seulement la responsabilité résultant de l'art. 1382, C. N., mais encore toutes les conséquences résultant de l'art. 319 C. p. (Cass., 7 janv. 1859). »

(2) Loi sur la police municipale, du 19-22 juillet 1791, tit. I^{er}, art. 1^{er}, § 17 : « Le refus des secours et services requis par la police, en cas d'incendie ou autres fléaux calamiteux, sera puni par une amende du quart de la contribution mobilière, sans que l'amende puisse être au-dessous de trois livres. »

Code pénal actuel, art. 475 : « Seront punis d'amende, depuis six francs jusqu'à dix francs inclusivement : 1^o Ceux qui, le pouvant, auront refusé ou négligé de faire les travaux, le service, ou de prêter le secours dont ils auront été requis, dans les circonstances d'accident, tumulte, naufrage, inondation, incendie ou autres calamités, ainsi que dans les cas de brigandage, pillage, flagrant délit, clameur publique ou d'exécution judiciaire. »

dont nous avons parlé ci-dessus (n^o 602), et sont traités plus sévèrement par notre droit pénal positif (1).

608. Nous avons dit délit d'inaction, et non pas, suivant l'expression habituelle, délit d'omission, parce que le mot *omission* semblerait indiquer nécessairement un oubli, une négligence involontaire, tandis que les délits d'inaction, quoique susceptibles facilement de rentrer dans cette hypothèse, peuvent aussi dans beaucoup de cas se commettre intentionnellement, à mauvais dessein; et réciproquement il peut y avoir des délits d'action commis par négligence, par oubli de la règle prohibitive, en un mot par simple faute non intentionnelle (ci-dess., n^o 378). Ce serait donc une grave erreur que de confondre, comme on est porté facilement à le faire, cette première classification avec celle qui va suivre.

§ 2. Délits intentionnels et délits non intentionnels, autrement dit contraventions. — Contraventions en général et contraventions de police. — Contraventions de police générale et contraventions de police locale ou municipale.

1^o *Suivant la science rationnelle.*

609. Les développements déjà donnés au sujet de l'agent considéré sous le rapport de l'intention (ci-dess., n^o 377 et suiv.) montrent qu'il peut y avoir culpabilité pénale, application d'une peine publique, pour des faits commis sans mauvais dessein, sans intention de faillir à son devoir : d'où la division des délits en délits *intentionnels* et délits *non intentionnels*.

Par délits *intentionnels* nous entendons ceux dans lesquels l'intention de délinquer est une condition constitutive du délit même : de telle sorte que, si cette intention ne s'est pas rencontrée chez l'agent, le délit n'existe pas; — Par délits *non intentionnels*, ceux qui existent et sont punissables même en l'absence de toute intention de délinquer : il est possible qu'ils aient été commis avec ou sans cette intention, mais dans l'un et l'autre cas, sauf les nuances qui peuvent en résulter pour la culpabilité individuelle, le délit existe toujours.

610. Les délits non intentionnels portent dans plusieurs textes de nos lois, surtout dans les lois spéciales et dans le langage pratique qui s'y réfère, le nom de *contraventions* : ce mot paraissant indiquer le simple fait matériel d'être venu contre la loi (*contra venire*), abstraction faite de l'intention. — Il suit de là que le mot délit, qui a déjà tant d'acceptions variées, et qui désigne tantôt toute déviation quelconque du droit, tantôt le délit du droit civil, tantôt toute infraction à la loi pénale, ou seulement le délit puni de peines correctionnelles, en reçoit ici une nouvelle, et signifie, quand on l'oppose à contravention, le délit intentionnel, la contravention étant le délit non intentionnel. C'est ainsi qu'on distin-

(1) Code pénal, art. 234 à 236, et lois spéciales.

guera, par exemple, les délits de presse et les contraventions de presse, quelle que soit du reste la peine encourue. Ce sont de nouvelles occasions d'obscurité et d'équivoque dans notre langue juridique.

611. Les contraventions ou délits non intentionnels sont en grand nombre. Nous avons indiqué déjà, au point de vue des principes de raison (ci-dess., n° 384), et au point de vue de notre droit positif (ci-dess., n° 405), quelles sont les idées générales sous lesquelles ces sortes de délits peuvent se ranger; mais parmi eux il en est toute une classe qui mérite par son importance d'être signalée à part et qui demande une étude spéciale.

612. De l'idée de cité, ville (en latin *urbs*, *civitas*; en grec *πόλις*), de la vie des populations réunies en un être collectif ou État, pourvu d'organes publics et fonctionnant régulièrement, est venu, dans la langue du droit et des sciences sociales, un de ces mots flexibles qui se plient en sens divers à des acceptions variées, à des significations plus ou moins larges ou plus ou moins étroites : le mot de *police*. — Ainsi, dans un sens large, la *police des États* sera la raison même appliquée au gouvernement de l'État (*civitatibus gubernandæ ratio*, suivant Vico), ou bien la direction générale et suprême de l'État. — En un autre sens, ce sera la *politique* (mot sorti de la même racine), qui sera cette direction générale et suprême, appliquée, soit à l'organisation des grands pouvoirs publics, soit à leur mécanisme et à leur fonctionnement à l'intérieur ou à l'extérieur, tandis que la *police* ne désignera plus que cette partie spéciale de l'administration qui est chargée de veiller et d'agir constamment et sur tous les points dans l'intérêt commun de la population, soit pour prévenir, faire réparer ou faire réprimer le mal, soit pour préparer, faciliter ou procurer le bien. — En des acceptions plus étroites, on dira seulement la police d'une localité, d'une assemblée, d'une audience, d'un marché, d'un bal ou d'un spectacle public. — S'appliquant ainsi aux plus grandes ou aux plus petites choses de la société, le mot flottera tantôt du droit même de la police à la mission qui lui est donnée, ou à son action, ou aux agents qui exercent cette action, ou à l'effet qu'elle produit. — D'un autre côté, les qualités brillantes ou affables qui s'acquièrent dans cette vie des cités s'exprimeront par les épithètes ou par les substantifs d'*urbanité*, *civilité*, *poli*, *politesse*, *police*, tandis que, tournés en d'autres désinences, ces derniers mots désigneront les vices qui se gagnent à courir les rues et les mauvais endroits publics de la cité. Ces procédés ingénieux qui assouplissent et tournent en sens divers le même mot parti d'une idée générale commune, sont la richesse des langues usuelles, mais les imperfections et les incertitudes des langues scientifiques.

613. La police, dans le sens de cette partie spéciale de l'administration dont l'office peut se résumer, en somme, dans ces deux

fin : prévenir le mal, procurer le bien, tant dans la sphère des intérêts moraux que dans celle des intérêts matériels, la police doit porter, sans contredit, sa sollicitude sur les délits, de quelque gravité qu'ils soient, et plus encore sur les grands que sur les petits. Cependant si l'on examine les nécessités de cette administration, on trouvera que, pour la mettre à même d'accomplir sa tâche, ou pour faire concourir les particuliers au double but qui en est la fin, certaines actions ou inactions peuvent nous être imposées, les unes comme moyen de contrôle ou de surveillance à donner à l'autorité, les autres à cause de l'incommodité que tel acte pourrait avoir pour la généralité des habitants, celles-ci pour un bien, pour un avantage commun auquel nous devons contribuer, le plus grand nombre à cause d'un danger d'accidents, de malheurs ou d'actes coupables qu'il faut prévenir : de telle sorte que la sanction pénale attachée à la violation de ces sortes de prescriptions ou prohibitions l'est moins à raison d'un droit préexistant, dont la lésion serait punissable par elle-même, qu'en vue de la bonne administration du pays et de la nécessité de pourvoir utilement aux divers intérêts communs de la population. — Ce n'est pas à dire que la peine soit assise alors sur la seule utilité : la justice s'y rencontre aussi, car des obligations de droit nous lient à la population avec laquelle nous sommes associés ou au milieu de laquelle nous vivons; profitant des avantages de cette vie d'association, nous devons y concourir pour notre part, suivant la justice absolue; et jusqu'à une certaine limite, dont la recherche est délicate, il est vrai, mais que peut marquer la raison du droit, nous sommes tenus de sacrifier à ces avantages communs quelque peu de l'indépendance individuelle de notre activité. Moralement indifférentes en elles-mêmes, si on les considère à un point de vue particulier, les actions ou inactions dont il s'agit ici n'apparaissent comme justement punissables que si l'on fait intervenir cette idée de l'intérêt commun des populations au milieu desquelles nous sommes placés et des liens de droit qui nous astreignent envers ces populations. Et de là vient, pour les prescriptions qui les concernent, le nom de *prescriptions de police*, et, pour les infractions, celui d'*infractions de police*.

614. De là aussi, par un raisonnement que nous laisserons à faire au lecteur, il est facile de conclure : — d'une part, que la criminalité de ces sortes d'actions ou d'inactions, indifférentes pour la plupart en elles-mêmes au point de vue particulier, mais transformées en actes punissables par le seul intérêt public et par notre obligation sociale de concourir à cet intérêt, que cette criminalité ne doit pas être, en général, fort élevée; — et, d'autre part, que la négligence, l'oubli, l'imprévoyance, en un mot, la simple faute sans intention, y suffisent communément pour motiver la pénalité : de telle sorte que les infractions de police se rangent presque toutes au nombre des délits non intentionnels, dont elles forment,

non pas la totalité, mais une grande partie, et prennent en conséquence la qualification technique de *contraventions de police*.

Ainsi, nous avons à distinguer les délits intentionnels, les contraventions en général ou délits non intentionnels, et, parmi elles, plus spécialement les contraventions de police.

615. Or, parmi ces nécessités de police il en est qui se réfèrent aux intérêts généraux, et par conséquent à l'administration centrale du pays, s'étendant à toute la population, par tout le territoire; — tandis que d'autres ne tiennent qu'aux intérêts locaux, et par conséquent à l'administration particulière de telle portion du territoire, de telle agglomération fractionnelle de la population : l'État n'y étant engagé que d'une manière indirecte, comme le tout l'est dans les intérêts de la partie. — D'où il suit qu'outre la police générale de l'État, il y a la police locale de chaque subdivision de territoire et de population; et de là découle une sous-distinction nouvelle concernant les contraventions de police, dont les unes seront des contraventions de police générale, et les autres des contraventions de police locale.

616. Les divisions ou subdivisions de territoire et de population dans un même État, auxquelles correspond la division des autorités administratives, n'ont rien d'absolu en soi; elles peuvent varier d'un pays à l'autre, d'un temps à l'autre, soit par le nombre, soit par l'espace, soit par le titre, soit par les droits, suivant l'organisation politique ou l'organisation administrative de chaque peuple. Mais parmi elles il en est une qui se présente avec un tout autre caractère : c'est celle qui résulte de l'agglomération de la population vivant dans une même ville ou dans un même village, avec son territoire et ses intérêts propres, formant dans la famille générale de l'État comme une famille particulière, qu'on désigne sous le nom de commune ou municipalité. Sans doute la commune dans la gestion de ses intérêts, dans l'administration de tout ce qui tient à sa vie communale, peut avoir plus ou moins de latitude ou de sujétion, suivant les institutions du pays dont elle fait partie ou les vicissitudes de ses destinées; mais, quant à son existence même et aux intérêts qui s'y rattachent essentiellement, elle est une conséquence élémentaire de la vie de l'homme en société, et la raison la signale partout et en tout temps. — Au nombre de ces intérêts se rangent ceux qui concernent la police de l'agglomération municipale; d'où il suit que dans ce que nous avons nommé police locale, il y a à remarquer plus distinctement la *police municipale*, et dans les contraventions de police locale, les contraventions de *police municipale*.

617. C'est particulièrement aux mesures de police, même à celles d'intérêt général, qu'il faut appliquer cette observation que toutes ne peuvent pas être déterminées ni prescrites à l'avance par la loi (ci-dess., n° 577). Un grand nombre d'entre elles demandent une appréciation du moment ou des circonstances qui en feront

l'opportunité ou l'inopportunité et exigent une ordonnance de détails dans lesquels ne peut pas entrer le législateur. — A plus forte raison en est-il ainsi des mesures de police locale. Parmi ces dernières il en est quelques-unes, sans doute, qui sont de nature à se reproduire partout et à donner lieu à des règles uniformes et permanentes, bonnes à établir également dans chaque localité. Mais le plus grand nombre est essentiellement variable et dans la dépendance de mille accidents divers : le chiffre de la population, la situation sur les montagnes, dans les vallées, au bord d'un fleuve ou sur le rivage de la mer, la température du climat, la nature du sol et de ses productions, le genre de travail, d'industrie ou de commerce des habitants, les usages traditionnels et les caractères, la marche des saisons dans sa régularité ou dans ses perturbations, les épidémies, les calamités, frappant telle contrée, épargnant telle autre, mille causes enfin peuvent faire que ce qui est bon à ordonner ou à interdire ici soit mauvais là, ou, bon en tel temps ou en telle occasion, soit mauvais en tel autre : de telle sorte que non-seulement l'intérêt, mais la règle elle-même se localise et a besoin de se diversifier d'un lieu à l'autre, d'un temps à l'autre, d'une occasion à l'autre.

618. C'est donc particulièrement en ce qui concerne les mesures de police qu'à côté de la loi doit venir se placer le règlement et qu'il est nécessaire de recourir, pour l'établissement régulier de la sanction pénale, au procédé ci-dessus indiqué (n°s 578 et 584).

619. La loi formulera et décrètera elle-même les règles de police, soit d'intérêt général, soit même d'intérêt local, qui sont uniformes et permanentes, et doivent être communes à toutes les localités; mais, quant aux prescriptions de police occasionnelles, quant aux prescriptions susceptibles de mobilité, ou variables d'un lieu à l'autre, elle délèguera le pouvoir réglementaire à l'autorité chargée de l'administration, en édictant la peine contre la violation des règlements de cette autorité.

620. Pour la police générale, c'est à l'autorité centrale de gouvernement et d'administration que revient nécessairement cette délégation. — Mais, pour la police locale ou municipale, les autorités du lieu, seules à même de suivre jour par jour la succession des faits, d'apprécier l'opportunité des ordres ou des défenses, et d'y pourvoir avec la célérité convenable, sont appelées rationnellement à l'exercice du pouvoir réglementaire, sous la surveillance néanmoins de l'administration centrale, afin d'empêcher que les intérêts généraux ne soient froissés.

621. En suivant et complétant cette analyse, on voit qu'en somme le fait de la police, soit générale, soit locale, exige, de même que le gouvernement de l'État, quoique en de moindres proportions, ces trois ordres de fonctions : administrer, faire les prescriptions ou prohibitions, punir les contraventions; ou, en

d'autres termes, pouvoir d'administration, pouvoir de règlement, et pouvoir de juridiction.

2° *Suivant la législation positive et la jurisprudence.*

622. Dans nos anciennes institutions et dans notre ancienne jurisprudence, les délits contre la police tenaient une grande place; ils y étaient rangés à part et qualifiés déjà de *contraventions*, sans que cette expression répandue partout dans les ordonnances et les règlements de police, ainsi que celles de *contrevenir*, *contrevenants*, fût érigée en dénomination technique et législativement consacrée (1).

623. La force des choses avait conduit nécessairement à y distinguer, soit pour l'action, soit pour le pouvoir réglementaire, soit pour celui de juridiction, entre la police générale de tout le royaume et la police locale. — Les morcellements de territoire et de puissance opérés par la féodalité, les distinctions de provinces, les ressorts de parlements, les seigneuries justicières formaient autant d'éléments divers de divisions ou subdivisions dans la police locale; et ce n'avait été qu'à mesure des progrès de la monarchie dans la constitution de son pouvoir supérieur et de l'unité politique que l'autorité du roi pour la police générale du royaume avait pris plus de force, plus d'étendue et une souveraineté finalement non contestée.

624. Au nombre des polices locales, il nous faut remarquer celles des villes affranchies de la puissance et de la justice seigneuriales, nommées villes libres, villes de loi, communes, municipalités, et ayant en propre, comme droit à elles appartenant en vertu de leurs chartes et de leurs coutumes, la police municipale. Il en était même plusieurs parmi elles qui avaient non-seulement la police, mais encore la justice criminelle en toute son étendue, et jusqu'à la justice civile. L'ordonnance de Moulins, en 1566, en leur enlevant la justice civile, leur laissa encore le criminel et la police (2).

625. Même à l'égard des villes dont la police appartenait aux officiers du roi ou des seigneurs, au milieu des conflits suscités

(1) « Nous appelons *délits de police* toute *contravention* aux règlements particuliers faits pour la police de l'Etat. » (MUVART DE VOUGLANS, liv. 3, tit. 8, *Des délits contre la police*.) JOUSSE, partie 4, tit. 19. — DELAMARRE, *Traité de la police*, 2 vol. in-4°; savant ouvrage, justement estimé, quoique l'érudition en ait besoin d'être quelquefois redressée. — LOISEAU, *Traité des seigneuries*, ch. 9, *Du droit de police*. — BACQUET, *Traité des droits de justice*, ch. 28.

(2) Art. 71 : « Pour donner quelque ordre à la police des Villes de notre Royaume, et pourvoir aux plaintes qui de ce nous ont été faites, avons ordonné que les Maires, Eschevins, Consuls, Capitouls et administrateurs des corps desdites Villes qui ont eu cy-devant et ont de présent l'exercice des causes civiles, criminelles et de la police, continueront cy-après seulement l'exercice du criminel et de la police, etc. »

pour cette juridiction entre la multiplicité et la diversité des officiers qui y prétendaient, et dans les efforts successifs faits par les rois pour arriver enfin à quelque unité ou à quelque uniformité sur ce point, on voit, par la série des ordonnances, la part importante qui est toujours faite, sinon dans le droit, au moins dans l'exercice et dans les fonctions de la police, aux officiers municipaux, bourgeois ou habitants, les bourgeois *policiers*, comme les appelle Loiseau (1).

626. A l'époque de Louis XIV, où les droits des communes comme ceux des seigneurs avaient été réduits et partout subordonnés à la souveraineté royale, même après la création du lieutenant général de police à Paris (édit de mars 1667) et des lieutenants généraux de police dans les principales villes du royaume (édit d'octobre 1699), création qui donna lieu à tant de difficultés, à tant de conflits, à tant de petites résistances contre lesquelles le Conseil du roi eut à lutter énergiquement pendant plusieurs années (2), même après l'établissement complet et le plein exercice de ces nouvelles magistratures, il resta encore dans beaucoup de villes plusieurs vestiges des attributions municipales d'autrefois au fait de la police. Le prévôt des marchands et les échevins de Paris, ceux de Lyon, les échevins ou officiers municipaux de toutes les villes des Pays-Bas français, les maires et échevins d'Orléans, les jurats de Bordeaux, les capitouls de Toulouse, les consuls d'Aix et d'autres encore gardèrent certains pouvoirs qui survécurent à ces changements. D'ailleurs, pour être passée à des officiers du roi, la police locale n'en restait pas moins essentiellement distincte de la police générale, et les contraventions aux règles de l'une différentes des contraventions aux règles de l'autre.

627. Aujourd'hui, sous notre système unitaire créé par le travail incessant de l'ancienne monarchie, fortifié par la république, par l'empire, et plus énergiquement constitué en France que partout ailleurs, les contraventions de police, qu'il s'agisse de la police générale ou seulement de la police locale, ne peuvent avoir d'autre base de répression que la loi : — la loi seule, lorsqu'elle-

(1) Ordonnance de Moulins, de Charles IX, février 1566, sur les doléances des États, art. 71 et 72. — Règlement arrêté en Conseil, pour la police de Paris et des autres villes du Royaume, du 4 février 1567, confirmé par lettres patentes du 23 mars, de Charles IX. — Edit d'Amboise, de Charles IX, janvier 1572. — Déclaration du mois de juillet 1572. — Déclaration du 10 septembre 1573, pour la police de Paris. — Règlement général pour la police du royaume, du 21 novembre 1577, sous Henri III. On peut voir l'historique et le texte de ces différents actes dans DELAMARRE, liv. 1, tit. 6, pag. 52 et suiv. — LOISEAU, *Traité des seigneuries*, ch. 16, *Des justices appartenantes aux villes*, n° 67. — BACQUET, *Traité des droits de justice*, ch. 28, notamment nos 3, 4 et 5.

(2) On peut voir dans DELAMARRE, tom. I, pag. 147, 56 et suiv., le texte de ces édits de création, et les nombreux arrêts du Conseil auxquels donnèrent lieu les difficultés qu'ils soulevèrent.

même les a définies et frappées de peines; — la loi et le règlement réunis, lorsque la loi s'est bornée à marquer la peine, laissant au règlement le soin de faire des injonctions ou prohibitions (ci-dess., n^{os} 578, 584 et 619).

628. C'est en la personne du chef du gouvernement, le Président de la République aujourd'hui, que réside le pouvoir réglementaire. Il lui est déféré, comme attribution générale pour l'exécution des lois, par les lois constitutionnelles (1), indépendamment des dispositions si fréquentes par lesquelles des lois particulières renvoient, en termes exprès, à un règlement d'ordonnance des détails qu'elles ne veulent point formuler. — Le chef du gouvernement délègue ensuite partiellement ce pouvoir, suivant l'ordre de notre organisation administrative, à certains fonctionnaires administrateurs agissant sous son autorité.

629. On trouve ainsi comme actes par lesquels est exercé le pouvoir réglementaire :

Quant à la police générale :

Les décrets du Président de la République (ordonnances sous la royauté, décrets sous l'empire), lesquels doivent être délibérés en Conseil d'État toutes les fois que la loi spéciale a formellement ordonné qu'ils seraient rendus « *en forme de règlements d'administration publique* » ;

Les arrêtés des ministres, chacun dans ses attributions respectives, relativement aux objets qui peuvent être ainsi réglementés. — Plus particulièrement les arrêtés du ministre de l'intérieur, chargé de la police générale (2).

Quant à la police locale :

A Paris, dans les communes du département de la Seine et dans quelques-unes du département de Seine-et-Oise, dont l'ensemble peut-être qualifié d'agglomération parisienne, quoique cette expression ne se trouve pas dans la loi, les arrêtés du préfet de police de Paris, improprement qualifiés d'ordonnances de police par l'usage habituel ;

Dans l'agglomération lyonnaise, composée des communes du département du Rhône et de quelques-unes des départements de l'Isère et de l'Ain, les arrêtés du préfet du Rhône, faisant fonction de préfet de police pour cette agglomération (3) ;

(1) Loi du 25 février 1875, art. 3 : « Il (le Président de la République) en surveille et en assure l'exécution (des lois). » L'art. 49 de la Constitution de 1848, et l'art. 2, 2^o, de la loi du 31 août 1871, qui se servaient des mêmes expressions, ont toujours été interprétés comme attribuant au Président de la République le pouvoir de faire les règlements et décrets nécessaires pour l'exécution des lois.

(2) Beaucoup de jurisconsultes refusent de reconnaître aux ministres le pouvoir réglementaire. Nous citerons M. DUCROCQ, *Cours de droit administratif*, 6^e éd., n^o 73. — Cf. M. BATBIE, *Précis du cours de droit public et administratif*, 5^e éd., p. 54.

(3) Voir, quant au préfet de police de l'agglomération parisienne et à celui de l'agglomération lyonnaise, les textes cités ci-dessous, n^o 635, en note.

Dans chaque département, sauf les restrictions résultant de la création spéciale des deux préfets de police ci-dessus, les arrêtés du préfet, en ce qui concerne la police soit du département, soit de quelqu'un des arrondissements, soit de plusieurs communes ;

Enfin, en ce qui concerne la police municipale de chaque commune en particulier, sauf toujours les mêmes restrictions, les arrêtés des maires.

630. Quelques observations sur ce dernier point sont indispensables. — Dès leur reconstruction après la révolution de 1789, les municipalités ont été assises sur cette idée que chaque commune « existe tout à la fois, suivant les expressions du premier président Henrion de Pansey, comme famille particulière et comme fraction d'une famille plus considérable », l'État; qu'au premier titre, celui d'agrégation particulière, elle a des intérêts et des droits à elle, par conséquent le besoin d'une administration qui lui soit propre; mais qu'au second titre, l'État a intérêt dans les intérêts de la commune, comme le tout dans une de ses fractions, et doit par conséquent y avoir une certaine action supérieure, de telle sorte que l'autorité municipale est placée sous la surveillance et la direction de l'autorité administrative, surtout dans les affaires de quelque importance. — Il y a plus, il a été trouvé avantageux sous plusieurs rapports, dans notre organisation administrative, de prendre pour agents de l'administration générale, en certaines opérations, les agents de l'administration municipale elle-même, de telle sorte que nos officiers ou corps municipaux ont un double caractère et fonctionnent en deux qualités, tantôt en l'une et tantôt en l'autre. C'est ce qui a été établi par la loi du 14-24 décembre 1789, et exprimé en ces termes, article 49 : « Les corps municipaux auront deux espèces de fonctions à remplir : les unes, propres au pouvoir municipal ; les autres, propres à l'administration générale de l'État et déléguées par elle aux municipalités. »

631. Or, parmi les fonctions propres au pouvoir municipal, « sous la surveillance et l'inspection des assemblées administratives », l'article suivant (art. 50) range en dernier lieu celle « de faire jouir les habitants des avantages d'une bonne police, notamment de la propreté, de la salubrité, de la sûreté et de la tranquillité dans les rues, lieux et édifices publics ». — Toutefois, qu'il s'agisse de crimes ou de délits d'une certaine gravité, dont le mal ou l'alarme ou le danger sont de nature à dépasser les limites de la commune et à affecter la population ou les intérêts au dehors, il est clair que ce n'est plus la commune seule, mais que c'est l'État qui s'y trouve directement engagé. Lors donc qu'on dit que le pouvoir de police est essentiellement propre au pouvoir municipal, il ne s'agit que de la police inférieure concernant ces sortes de contraventions qui, par leur peu d'importance, sont restreintes dans les limites communales et n'ont qu'un