

CHAPITRE XI.

Des devoirs du souverain.

§ I. Pour connoître évidemment les *devoirs du souverain* (1), il ne faut que considérer avec un peu d'attention ce que demande la nature et le but des sociétés civiles et l'exercice des parties de la souveraineté.

§ II. Avant toutes choses, il est clair que les princes doivent *s'instruire avec soin de tout ce qui est nécessaire pour acquérir une exacte connoissance de leurs engagements*; personne ne pouvant se bien acquitter d'une chose qu'il ne sait pas. Pour cet effet, comme la science du gouvernement demande un homme tout entier, il faut qu'ils renoncent à toute autre étude qui n'y a pas quelque rapport; et surtout qu'ils prennent bien garde de ne pas s'abandonner sans retenue aux plaisirs, aux divertissemens, et aux vaines occupations qui pourroient les empêcher de se rendre capables d'un emploi si important, ou d'en remplir exactement les fonctions. Par la même raison, s'ils ont à cœur leur devoir, ils éloigneront les flatteurs, les bouffons, et ceux dont toute l'habileté ne consiste qu'en des choses frivoles ou inutiles; mais ils tiendront au contraire auprès d'eux des personnes vertueuses, sages, prudentes et expérimentées dans les affaires.

Pour être en état de bien appliquer les maximes générales de la science du gouvernement, il faut connoître à fond la constitution de l'État et le naturel des sujets.

(1) *Droit de la nature et des gens*, liv. VII, chap. IX.

Les souverains doivent aussi se former principalement aux vertus les plus nécessaires pour soutenir le poids d'un emploi si difficile, et apprendre à régler toutes leurs manières d'une façon convenable à leur dignité. Sans cela ils ne sauroient s'appliquer avec succès à la pratique de leurs devoirs dont nous allons maintenant proposer les règles.

§ III. *Le bien du peuple est la souveraine loi*: c'est aussi la maxime générale que les puissances doivent avoir incessamment devant les yeux; puisqu'on ne leur a conféré l'autorité souveraine, qu'afin qu'elles'en servent pour procurer et maintenir l'utilité publique qui est le but naturel de l'établissement des sociétés civiles. Un souverain ne doit donc rien tenir pour avantageux à lui-même, s'il ne l'est aussi à l'État. Mais disons quelque chose de plus particulier.

§ IV. 1°. Pour maintenir la tranquillité au dedans de l'État, il faut que les citoyens soient dans des dispositions conformes au bien public. Il est donc du devoir du souverain de leur prescrire, non-seulement des *lois* qui enseignent de quelle manière on doit se conduire pour cette fin, mais encore de mettre un si bon ordre en ce qui regarde l'*instruction publique*, que les sujets se conforment aux lois par raison et par habitude, plutôt que par la crainte des peines. Pour cet effet, rien n'est plus utile que l'étude de la *religion chrétienne*, j'entends celle qui est épurée de toute invention humaine, et l'établissement des *écoles publiques*, où l'on enseigne des choses conformes à la bonne politique.

§ V. 2°. A l'égard des *lois*, elles doivent être *justes, équitables, claires, sans ambiguïté et sans contradictions, utiles, accommodées à l'État et au génie des*

peuples à qui on les prescrit, suffisantes pour régler et pour terminer les affaires qu'il y a le plus communément entre les concitoyens. Il ne faut pourtant pas trop multiplier ces réglemens, ni contraindre la liberté des sujets au-delà de ce que demande le bien de l'État en général, et de chaque citoyen en particulier. Car, comme les hommes, dans l'examen de ce qu'ils doivent faire ou ne pas faire, se déterminent plus souvent par les lumières naturelles de leur raison, que par la connoissance des lois civiles : si ces lois sont en trop grand nombre, en sorte qu'ils ne puissent pas les retenir aisément, et qu'elles défendent des choses que la raison ne condamne point en elles-mêmes, les sujets y contreviendront infailliblement par pure ignorance, de sorte qu'ils auront lieu de les regarder comme des pièges qu'on leur tend, pour les exposer à être punis, et comme les ordonnances fâcheuses par lesquelles on se plaît à gêner inutilement leur liberté, ce qui est contraire au but des sociétés civiles.

§ VI. 3°. Mais, comme il ne sert de rien de faire des lois si on les laisse violer impunément, les souverains doivent *veiller sans cesse à leur exécution*; avoir soin que chacun obtienne aisément ce qui lui est dû, sans perdre beaucoup de temps ou d'argent à solliciter un procès; empêcher que personne ne soit frustré de son droit par des chicanes et des vexations; punir ceux qui ont contrevenu aux lois, selon la gravité du fait, et selon le degré d'intention et de malice; ne faire grâce enfin à personne sans de bonnes raisons; rien n'étant plus injuste, ni plus propre à irriter les esprits, que de traiter différemment, toutes choses d'ailleurs égales, ceux qui ont mérité la même peine.

§ VII. 4°. On ne doit *attacher de peines qu'à ce qu'il est nécessaire de défendre pour l'intérêt de l'État*, et il faut aussi les proportionner à cette fin, en sorte qu'on ne fasse pas souffrir à ceux qui violent les lois plus de mal que ne le demande le bien public. Du reste, il est clair que la crainte des peines ne sauroit produire l'effet que le législateur se propose en les dénonçant, si elles ne sont assez grandes pour contrebalancer le profit ou le plaisir que l'on peut espérer d'une action contraire aux lois.

§ VIII. 5°. Les hommes ayant formé des sociétés civiles, à dessein de se mettre à couvert de la malice et des insultes d'autrui, il est du devoir d'un souverain *d'empêcher que ses sujets ne se fassent du tort les uns aux autres*, et de punir d'autant plus sévèrement les injures et les injustices, que le voisinage et le commerce perpétuel en fournissent aisément les occasions. Il n'y a ici ni rang, ni dignité, qui doive autoriser les grands à insulter impunément les petits. Mais il ne seroit pas moins contre la nature et le but du gouvernement civil de permettre aux sujets de se faire justice eux-mêmes; et de tirer raison, par des voies de fait, du tort qu'ils croiroient avoir reçu.

§ IX. 6°. Dans un Etat un peu grand, le prince ne sauroit vaquer lui seul immédiatement à toutes les affaires publiques, et ainsi il est réduit à une nécessité inévitable de se décharger sur quelques personnes d'une partie des soins du gouvernement. Mais, comme ces personnes tirent de lui toute leur autorité, et agissent en son nom, on lui attribue, comme à la première cause, tout ce qu'elles font de bien ou de mal. Le souverain est donc dans une obligation indispensable, *de ne confier les emplois publics qu'à des gens de probité, et capables des*

affaires dont il les charge; d'examiner de temps en temps leur conduite, et de les punir ou de les récompenser, selon qu'ils le méritent, pour intimider ou encourager par là les autres, et pour montrer qu'il veut qu'on apporte aux affaires publiques autant de fidélité et d'application qu'à ses affaires particulières. Il faut surtout avoir l'œil sur ceux qui ont quelque part à l'administration de la justice. Car l'espérance de l'impunité est un grand attrait pour porter au crime, et l'on s'en flatte aisément lorsqu'on voit que les *juges* sont susceptibles de corruption. De sorte que, si le souverain ne punit sévèrement ces âmes vénales, il se rend fauteur, avec eux, des choses qui donnent le plus d'atteinte à la sûreté publique. Du reste, quoiqu'il puisse, avec ces précautions, se reposer sur les ministres du soin des affaires ordinaires, il ne doit jamais refuser d'écouter patiemment les plaintes et les très-humbles remontrances de ses sujets.

§ X. 7°. Comme les sujets ne sont obligés de payer les *impôts* ou les *subsidés*, et de supporter toute autre charge, que parce que cela est nécessaire pour fournir aux dépenses de l'État, et en temps de paix et en temps de guerre, les souverains doivent ne rien exiger au-delà de ce que demandent les besoins publics, ou du moins quelque avantage considérable de l'État; et faire en sorte que les sujets ne soient incommodés que le moins qu'il est possible des charges qu'on leur impose. Il faut ensuite garder une juste proportion dans la taxe de chaque citoyen, et n'accorder à personne aucune exemption ou immunité qui tourne au préjudice ou à l'oppression des autres. Ce qui provient des contributions doit aussi être employé uniquement à subvenir aux besoins

de l'État, et non pas dépensé en luxe, en débauches, en folles largesses ou vaines magnificences. Il faut enfin proportionner la dépense aux revenus; et, s'ils ne suffisent pas, y suppléer par une épargne honnête, et par un retranchement de toutes les choses superflues.

§ XI. 8°. Le souverain n'est pas obligé de nourrir ses sujets, quoique la charité l'engage à prendre un soin particulier de ceux qui, par un effet de quelque malheur auquel ils n'ont rien contribué par leur faute, sont hors d'état de pourvoir eux-mêmes à leur subsistance. Mais comme il ne peut tirer que des biens de ses sujets, les revenus dont il a besoin pour fournir aux dépenses nécessaires; et que d'ailleurs la force d'un État consiste dans les richesses aussi-bien que dans la valeur des citoyens, il ne doit rien négliger pour procurer l'entretien et l'augmentation des biens des particuliers. Pour cet effet, il faut faire en sorte qu'ils tirent de leurs terres et de leurs eaux tout le profit qu'on a lieu de s'en promettre; qu'ils exercent leur industrie sur les choses qui croissent ou qui se trouvent dans le pays; qu'ils n'achètent point le travail d'autrui pour tout ce qu'ils peuvent faire eux-mêmes commodément; et le moyen de les y porter, c'est d'entretenir et de favoriser les arts mécaniques. Il importe aussi beaucoup de faire fleurir le négoce, surtout celui de la navigation. Mais il ne suffit pas de bannir la paresse et la fainéantise, il faut encore rendre les citoyens ménagers, par de bonnes lois somptuaires, qui défendent les dépenses superflues, et principalement celles qui font passer aux étrangers les richesses des habitans et des sujets de l'État. Le prince lui-même doit en montrer l'exemple, qui est d'une plus grande efficace que toutes les lois du monde.

§ XII. 9°. La bonne constitution et la force intérieure d'un État dépendant, sans contredit, de l'union des citoyens, il est également de l'intérêt et du devoir des souverains *de bien prendre garde qu'il ne se forme des factions et des cabales*; d'empêcher que quelques sujets ne se lient ensemble par des conventions particulières, et de ne souffrir pas que personne dépende, sous quelque prétexte que ce soit, fût-ce sous prétexte de religion, d'une autre puissance, soit au dedans ou au dehors de l'État, pour laquelle il ait plus de soumission que pour son souverain légitime, ou de laquelle il attende une plus grande et plus sûre protection.

§ XIII. 10°. Enfin, la paix qu'il y a entre les États n'étant pas d'ordinaire fort assurée, le souverain doit prendre soin *de ne pas laisser amollir le courage de ses sujets*, et de les exercer convenablement aux travaux et aux fonctions militaires; comme aussi *de faire de bonne heure les préparatifs nécessaires pour se mettre en état de défense*; d'avoir, par exemple, des forteresses, des armes, des troupes, et surtout bonne provision d'argent, qui est le nerf de la guerre. Mais il ne doit jamais attaquer, quand même on lui en auroit donné un juste sujet, à moins que les affaires et la constitution de l'État ne le permettent, et qu'il ne se présente quelque occasion favorable où l'on ait tout lieu d'espérer un bon succès. Il faut aussi, en temps de paix, épier avec beaucoup d'attention les desseins et les démarches de ses voisins, et ménager sagement des traités et des alliances avec ceux dont on peut avoir besoin.

CHAPITRE XII.

Des lois civiles en particulier.

§ I. PARCOURONS maintenant un peu en détail les parties de la souveraineté, pour examiner les principales questions qu'on agite là-dessus. Nous avons au premier rang le pouvoir d'où émanent les lois civiles (1), qui ne sont autre chose que *des ordonnances du souverain, par lesquelles il prescrit à ses sujets ce qu'ils doivent faire ou ne pas faire.*

§ II. Ces lois sont appelées *civiles* ou par rapport à leur autorité, ou par rapport à leur origine. Au premier égard, on peut donner le nom de *lois civiles* à toutes celles qui servent de règle aux jugemens des tribunaux d'un État, de quelque endroit qu'elles tirent leur origine. Mais, dans l'autre sens, on restreint le nom de *lois civiles* à celles qui sont originairement fondées sur la volonté du souverain, et qui roulent sur des choses nécessaires pour le bien particulier de chaque État, quoiqu'indifférentes ou indéterminées par le droit naturel et par le droit divin révélé.

§ III. Les lois civiles doivent toutes tendre au bien de l'État, et ne rien renfermer qui ne s'y rapporte. Or la pratique des maximes de la loi naturelle est certainement très-utile pour la tranquillité publique, aussi-bien que pour l'ordre et la beauté du commerce de la vie. Il faut donc, avant toutes choses, que les souverains donnent force entière de loi civile à tout autant qu'il se peut de

(1) *Droit de la nature et des gens*, liv. VIII, chap. I.

ces règles de l'honnête, afin qu'on les observe du moins extérieurement; car la plupart des hommes sont si méchans, que la crainte d'une divinité, et la vue même de l'utilité manifeste de la loi naturelle, ne suffisent pas pour empêcher qu'ils ne soient portés à la violer.

§ IV. La force et l'efficace des lois civiles consiste dans la sanction pénale qui les accompagne, c'est-à-dire, dans la détermination des peines qui doivent être infligées par le magistrat à quiconque fera ce que la loi défend, ou négligera de faire ce qu'elle ordonne. Ainsi toutes les lois naturelles auxquelles le souverain n'a point attaché de sanction pénale, peuvent être violées impunément par rapport au tribunal humain, sauf néanmoins les droits de la vengeance divine.

§ V. De plus, la constitution de la vie civile ne permettant pas que les particuliers aient recours à des voies de fait pour tirer raison eux-mêmes de ce qu'ils croient leur être dû, les lois civiles viennent comme au secours de la loi naturelle, en offrant la protection du magistrat, qui, par son autorité et la force qu'il a en main, contraint chacun à rendre aux autres ce qu'il leur doit en vertu des maximes du droit naturel pour lesquelles le souverain a jugé à propos de donner action en justice; car, à l'égard de toutes les autres, l'observation en est laissée à l'honneur et à la conscience des citoyens.

Or on ne donne guère action en justice que pour (1) l'exécution des engagements où l'on est entré par quelque

(1) Il valoit mieux dire, pour l'observation des choses que les autres ont droit d'exiger à la rigueur, ou auxquelles ils ont un *droit parfait*, même par la loi naturelle, car il y a une infinité de manières de causer, par exemple, du dommage à autrui, indépendamment de toute convention, pour lesquelles néanmoins on a action en justice devant tous les tribunaux des nations civilisées.

convention expresse. En matière des autres choses auxquelles on est tenu par rapport à autrui en vertu de quelque maxime générale et indéterminée de la loi naturelle, les lois civiles ne prêtent point ordinairement leur autorité (1); et on l'a ainsi jugé à propos, pour laisser aux gens de bien une ample matière d'exercer leur vertu et d'acquérir de grandes louanges, par l'entière liberté avec laquelle on voit qu'ils se portent à leur devoir. Souvent aussi on refuse action en justice pour certaines choses, parce qu'elles ne paroissent pas assez considérables pour permettre à chacun d'en aller rompre la tête aux juges.

§ VI. Il y a bien des choses que le droit naturel prescrit seulement d'une manière générale et indéterminée, en sorte que le *temps*, la *manière*, le *lieu*, l'application à telle ou telle *personne* et autres circonstances semblables, sont laissés à la volonté et à la prudence de chacun. Les lois civiles règlent encore tout cela, pour l'ordre (2) et la tranquillité de l'État; quelquefois même elles proposent des récompenses à ceux qui voudront faire ces sortes d'actions de leur propre mouvement. Elles expliquent aussi ce qu'il peut y avoir d'obscur dans les maximes du droit naturel ou dans leur application; et les particuliers sont tenus de se conformer à ces décisions faites par autorité publique, quand même ils ne les trouveroient pas bien justes.

(1) Voyez mon *Discours sur le bénéfice des lois*.

(2) Par exemple, les lois civiles peuvent ordonner qu'on exécute un contrat en tel ou tel temps, en tel ou tel lieu; que, dans le concours de plusieurs débiteurs, tels ou tels soient préférés; que l'on répare un dommage de telle ou telle manière; comme quand il s'agit d'une fille débauchée, on ordonnera de l'épouser, ou bien on condamnera simplement à une amende, etc.

§ VII. Comme plusieurs actes sont tels en eux-mêmes, qu'il est libre à chacun par le droit naturel de faire à cet égard tout ce qu'il juge à propos, et que cependant il est bon de les réduire à quelque uniformité, les lois civiles prescrivent certaines *formes et formalités* qui sont absolument nécessaires pour rendre ces actes valables en justice. Tels sont les *testamens*, les *contrats* et autres choses semblables. C'est aussi pour l'intérêt public que les lois civiles bornent et règlent en diverses manières l'usage des droits que chacun avoit naturellement.

§ VIII. Au reste, les sujets doivent obéir et se conformer exactement à tous ces réglemens des lois civiles, tant qu'ils ne renferment rien de manifestement contraire aux lois divines, soit naturelles, ou révélées; et cela, non-seulement par la crainte des peines qui sont attachées à leur violation, mais encore par un principe de conscience, et en vertu même du droit naturel, dont une des lois ordonne d'obéir aux souverains légitimes.

§ IX. On ne doit pas moins respecter les *ordres particuliers* d'un souverain, que les lois qu'il prescrit généralement à tous ses sujets. Mais, à l'égard des ordres qui paroissent renfermer quelque injustice, il faut distinguer, si le souverain nous commande de faire en notre propre nom une action injuste qui soit réputée nôtre (1); ou bien s'il nous ordonne de l'exécuter en son nom, et en qualité de simple instrument, comme une

(1) J'ai fait voir dans une grande note sur le *Droit de la nature et des gens*, liv. VIII, chap. I, § 6, que cette distinction est vaine; et que les plus grandes menaces du monde ne doivent jamais porter à faire, même par ordre et au nom d'un supérieur, la moindre chose qui paroisse manifestement injuste et criminelle. Voyez ce que j'ai dit ci-dessus dans une note sur le chap. I, § 24 du 1^{er} livre.

action qu'il répute sienne. Dans le dernier cas, on peut, lorsqu'on y est forcé par son souverain, faire innocemment une chose dont l'exécution est un péché pour le souverain même. Mais il n'est jamais permis en conscience de faire, en son propre nom, par ordre du souverain, la moindre chose qui soit contraire à quelque loi divine, soit naturelle ou révélée. Un sujet peut donc innocemment porter les armes pour son prince, même dans une guerre injuste; mais il pêche sans contredit, lorsque, par son ordre, il condamne un innocent, ou qu'il porte un faux témoignage, ou qu'il intente une fausse accusation. Car un sujet qui est enrôlé par autorité publique, agit au nom de l'Etat: au lieu que celui qui juge, qui dépose ou qui accuse, agit en son propre nom.

CHAPITRE XIII.

Du droit de vie et de mort, et des peines en général.

§ I. LE souverain a quelque *pouvoir sur la vie de ses sujets*, et cela en deux manières; l'une indirecte, pour la *défense de l'Etat*; l'autre directe, pour la *punition des crimes*.

§ II. Comme on est souvent réduit à la nécessité de se défendre contre les insultes des étrangers, ou de les attaquer même, pour tirer raison de ce qu'ils nous doivent et qu'ils ne veulent pas nous rendre de bonne grâce (1), le souverain, en ce cas-là, a droit sans contredit d'obli-

(1) *Droit de la nature et des gens*, liv. VIII, chap. II.