

1010

AUX CHAMBRES.

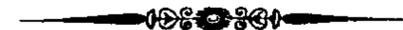
HISTOIRE JUDICIAIRE

DE L'ORDONNANCE

INTERPRÉTATIVE DU RÉGLEMENT DE 1725,

CONTENANT :

Les Observations de M^e CH. LUCAS sur cette Ordonnance, avec les adhésions du Barreau de Paris; l'analyse des Jugemens et Arrêts intervenus depuis à Nantes, Lille, Nevers, Nancy et Amiens; le texte du Jugement du Tribunal d'Alençon; la Plaidoirie de M^e CH. LUCAS devant la Cour royale de Paris dans l'affaire MANSUT; l'Arrêt de la Cour suivi du Jugement du Tribunal d'Abbeville, de l'Arrêt de la Cour royale d'Angers, et du texte de l'Ordonnance du 1^{er} 7bre.



PARIS,

Chez { MANSUT, rue de l'École de Médecine, n^o 24.
CHARLES BÉCHET, quai des Augustins, n^o 57.

1828.

TABLE.

Observations de M. Lucas.	Page 1
Arrêts et jugemens intervenus.	35
Texte du jugement d'Alençon.	36
Plaidoirie de M ^e Lucas, affaire MANSUT.	39
Arrêt de la Cour royale de Paris.	77
Jugement du Tribunal d'Abbeville, et Arrêt de la Cour d'Angers.	78
Texte de l'Ordonnance du 1 ^{er} septembre.	<i>ibid.</i>

OBSERVATIONS

SUR

L'ORDONNANCE DU 1^{er} SEPTEMBRE 1827,

INTERPRÉTATIVE

DU RÉGLEMENT DE 1723, RELATIF A LA LIBRAIRIE,

PAR M. CH. LUCAS,

AVOCAT A LA COUR ROYALE DE PARIS.



PARIS,

CHEZ MANSUT, RUE DE L'ÉCOLE-DE-MÉDECINE, N° 4

1827.

PARIS, IMPRIMERIE DE C. THUAU,
RUE DU CLOÎTRE SAINT-BENOÎT, N° 4.

DU SYSTÈME PÉNAL ET DU SYSTÈME RÉPRESSIF EN GÉNÉRAL ET DE LA PEINE DE MORT EN PARTICULIER, ouvrage couronné à Genève et à Paris; par M. Charles LUCAS, Avocat à la Cour Royale de Paris. 1 vol. in-8°. Prix : 7 fr. 50 c. Chez CHARLES-BÉCHET, quai des Augustins, n° 57.

SOUS PRESSE.

CODE DISCIPLINAIRE POUR LA LOUISIANE, précédé d'une introduction historique et statistique sur le régime des *Penitentiaries* aux États-Unis, par Ed. LIVINGSTON, membre du congrès; traduit de l'anglais sur l'exemplaire même corrigé par M. Livingston, avec une introduction et des annotations par M. CH. LUCAS, Avocat à la Cour de Paris.

OBSERVATIONS

Sur l'ordonnance royale du 1^{er} septembre 1827, interprétative du règlement de 1723;

Présentées dans l'intérêt des sieurs MANSUT, libraire non-breveté, domicilié à Paris, et POINCINET, loueur de livres, domicilié à Reims;

SUR *l'appel interjeté par MM. les Procureurs du Roi de Paris et de Reims,*

CONTRE *les jugemens d'acquiescement rendus, en date des 20 juin et 22 septembre 1827, le premier par le tribunal de police correctionnelle de Paris, et le second par le tribunal de police correctionnelle de Reims.*

Si la cause des sieurs Mansut et Poincinet avait dû se reproduire devant la cour royale telle qu'elle s'est présentée devant les premiers juges, quelle que soit la gravité des points de droit qu'elle soulève, et l'étendue des intérêts qu'elle embrasse (1), il ne me serait certes point venu à l'idée d'appeler sur elle une autre publicité que celle de l'audience; mais son importance s'est tellement accrue par les questions de droit public que l'ordonnance interprétative du 1^{er} septembre est venue y rattacher, le domaine de la discussion s'est tellement élevé et agrandi,

(1) La cause du sieur Poincinet est en effet celle de huit à dix reliers de Reims, qui réunissent à leur état de relieur un cabinet de livres qu'ils donnent en lecture. Sommés par le commissaire de police de fermer leurs cabinets, ils cédèrent tous d'abord à cette injonction, mais bientôt ils résolurent que l'un d'entre eux rouvrirait son cabinet pour soutenir leurs droits devant les tribunaux.

COUR ROYALE
DE PARIS.

Chambre des
appels de Police
Correctionnelle.

Audience du 24
novembre.

Présidence de
M. DUPATY.

que je ne puis arriver trop tôt pour éveiller la religieuse attention de nos magistrats sur cette cause vraiment digne d'eux, car on peut dire qu'elle est dans l'ordre constitutionnel à cette hauteur où, par ses mémorables arrêts, la magistrature s'est placée dans l'estime publique.

Quelques observations de fait doivent précéder celles que j'ai à présenter sur le point de droit; elles en sont l'introduction nécessaire.

OBSERVATIONS DE FAIT.

A peine la Charte eut-elle rendu au pouvoir législatif toute son étendue et sa pureté, que la Chambre des députés, regardant l'article 2 de la loi de 1807 (1) comme abrogé, prit, le 11 septembre 1814, une résolution qui portait, art. 3: « la déclaration interprétative des lois est donnée par le pouvoir législatif dans la forme ordinaire des lois. » Présentée à la Chambre des pairs le 4 octobre, cette résolution y devint l'objet d'une discussion préliminaire (2) fort longue, à la suite de laquelle fut nommée la commission spéciale dont le rapport fut entendu dans la séance du 8. Ce rapport, dans ses conclusions comme dans ses développemens (3), conserva le principe de la résolution de la

(1) Art. 2. L'interprétation (après deux cassations) sera donnée dans la forme des réglemens d'administration publique.

(2) Il arrive, souvent dans la Chambre des pairs qu'une discussion préliminaire sur un projet de loi précède la nomination de la commission spéciale qui doit s'en occuper; cet usage a le double avantage d'éclairer l'assemblée sur le choix des membres de la commission, et la commission elle-même sur les vues de l'assemblée.

(3) « L'analyse des lois que je viens de mettre sous vos yeux, dit le noble rapporteur, vous prouve que la Chambre des députés n'a fait autre chose que rappeler la loi primitive de la cour de cassation, et l'adapter à nos institutions nouvelles. Cette résolution ne présentant donc à votre commission aucune innovation, mais seulement le rappel de principes connus; et de toute évidence, elle y a donné unanimement son assentiment. »

Chambre des députés, à laquelle quelques changemens de rédaction seulement furent proposés. La discussion fut renvoyée à la séance du 11; toutes les objections furent reproduites avec force et approfondies avec maturité, et après ces longs et graves débats, la résolution de la Chambre élective fut adoptée avec les amendemens proposés par la commission (1). Les événemens du 20 mars survinrent, et cette résolution n'eut pas de suite. Mais du moins cette œuvre de la haute sagesse des deux Chambres restait comme une consécration solennelle de ce grand principe de notre droit constitutionnel, que la partie la plus caractéristique du pouvoir législatif était l'interprétation de la loi qui émanait de lui (2); qu'ainsi l'article 2 de la loi de 1807 était incompatible avec la Charte.

(1) Voici la résolution telle qu'elle fut adoptée par les deux Chambres :
Art. 1^{er}. Lorsqu'après la cassation d'un premier arrêt ou en dernier ressort, le deuxième arrêt ou jugement rendu dans la même affaire, entre les mêmes parties, est attaqué par les mêmes moyens que le premier, la cour de cassation prononce, sections réunies, sous la présidence du *chancelier* de France.

Art. 2 Lorsque l'arrêt ou jugement des cours et tribunaux aura été cassé deux fois, si un troisième tribunal juge de la même manière que les deux précédens, et qu'il y ait, par les mêmes moyens, un pourvoi en cassation, il y a lieu à interprétation de la loi : en conséquence, la cour de cassation surseoit provisoirement au jugement du pourvoi, et il en est référé au roi, dans la personne du *chancelier* de France, par le procureur général de ladite cour.

Art. 3. La déclaration interprétative est proposée, discutée, adoptée et promulguée dans la forme ordinaire des lois.

Art. 4. Lorsque la déclaration interprétative est rendue, la cour de cassation statue sur le pourvoi.

Art. 5. La loi interprétative ne change rien aux jugemens qui auraient acquis l'autorité de la chose jugée, et aux transactions arrêtées avant sa publication.

(2) Expressions textuelles du rapport de la commission de la Chambre des pairs.

Tel était l'état des choses lorsque¹, le 21 octobre 1816, le conseil permanent de révision de la dix-huitième division militaire, par suite du dissentiment existant entre lui et les premier et deuxième conseils de guerre de la même division, sur une question relative à l'application des jours de repentir en matière de désertion, prit un arrêté portant qu'il y avait lieu de recourir au mode d'interprétation établi par la loi du 16 septembre 1807.

Le cas était embarrassant : il était impossible de donner l'interprétation d'après le *mode* de la loi de 1807, ainsi que le demandait le conseil de révision, puisque le conseil d'état n'avait plus d'existence constitutionnelle pour rendre des avis en forme de réglemens d'administration publique. Le conseil de révision demandait donc l'exécution d'un article de loi inexécutable, et que d'ailleurs le ministère regardait alors comme incompatible avec la Charte. Voici en effet la pensée du ministère de cette époque, exprimée par un de ses membres les plus influens et les plus distingués : (1) « Cet état de choses (l'art. 2 de la loi de 1807) était « évidemment incompatible avec le système de gouvernement établi par la Charte : le gouvernement lui même « en a-t-il jugé ainsi, lorsqu'il a présenté en 1816 un « projet de loi destiné à interpréter deux articles du code « de commerce (2). » En conséquence le référé demeura deux ans sans réponse. Enfin, le ministre signataire de l'ordonnance illégale du 29 août 1815 (3), pensa que lors-

(1) Discours de M. le duc Decaze, séance du 28 mai. *Moniteur* du 30.

(2) Art. 115 et 160. Cette loi fut proposée à la session de 1815, à la Chambre des pairs, dans la séance du 28 mars 1816. Elle ne fut discutée et adoptée qu'à la session suivante. (Voyez le *Moniteur* du 21 janvier 1817.)

(3) Ordonnance qui destitue le maréchal Moncey, et le condamne à trois mois de prison. Le ministre qui a contresigné ces deux ordonnances, a depuis fait preuve d'attachement à nos institutions constitu-

qu'une ordonnance avait suffi pour condamner un maréchal de France à trois mois de prison ; on pouvait bien user de la même voie pour juger et condamner, s'il y avait lieu, deux chasseurs du régiment de la Charente, à la peine de mort (1). En conséquence, parut le 5 mai 1818, dans *Bulletin des lois*, une ordonnance pure et simple qui statua sur le référé du conseil de révision (2). Une pareille ordonnance ne pouvait former de précédent : aussi la question parut-elle tout-à-fait neuve et intacte à M. le garde des sceaux, lorsqu'il réunit en assemblée générale, le 27 novembre 1823, le conseil d'état placé dans sa dépendance, pour délibérer sur un projet d'ordonnance ayant pour objet le mode d'exécution de la loi du 16 septembre 1807.

Réunir le conseil d'état pour délibérer un projet d'ordonnance, rien n'est plus naturel et plus constitutionnel ;

tionnelles. C'est à lui que l'armée doit sa loi sur le recrutement, et ce n'est pas son seul titre à sa reconnaissance et à celle même du pays. Il n'y a donc rien assurément de personnel dans cette citation que j'aurais voulu éviter ; elle n'est de ma part que le strict accomplissement du devoir.

(1) Dans le procès du duc de Lavalette, sous Louis XIII, le président de Bellièvre, dans la dernière séance, dit devant le roi qui présidait la commission : « Cela est un jugement sans exemple, voir contre tous les « exemples du passé jusqu'à huy, qu'un roi de France ait condamné en « qualité de juge, et par son avis, un gentilhomme à mort. » L'ordonnance interprétative fut, il est vrai, favorable aux deux chasseurs, mais ce résultat ne diminue en rien son illégalité.

(2) « Je n'examinerai pas, a dit M. de Cormenin, dans ses *Questions administratives*, t. 2, p. 250, jusqu'à quel point cette ordonnance peut être considérée comme une application de la loi du 16 « septembre 1807. » Je crois qu'en effet cette ordonnance dispense de cet examen M. de Cormenin et tous les publicistes aussi distingués que lui, car elle a du moins le mérite de ne pas se donner pour une application de cette loi de 1807, qu'elle ne mentionne qu'indirectement, en relatant les expressions du référé du conseil de révision.

mais ce qui ne l'est pas, c'est que le conseil d'état réuni, ainsi qu'il est dit, pour délibérer un *projet d'ordonnance*, finisse par *rendre un avis* (1); ce qui ne l'est pas encore, c'est que le conseil d'état rende un avis pour faire savoir qu'il n'a pas droit d'en rendre (2).

Du reste, pour nous en tenir ici à l'inconstitutionnalité du fond, voici le système de cet avis : le ministre, dont cet avis n'est qu'un acte responsable, car sous l'empire de la Charte il n'a qu'à *entendre* et non à *suivre* les avis du conseil d'état, le ministre, dis-je, signataire de cet acte, bien résolu à interpréter la loi par ordonnance, et par conséquent ni *législativement* ni *judiciairement*, a pourtant senti qu'il fallait prêter en apparence à l'ordonnance interprétative, l'un ou l'autre de ces caractères pour en masquer l'inconstitutionnalité derrière le nom du roi qu'il ferait intervenir extraordinairement, soit comme source de toute justice, soit comme législateur. Dès lors, placé entre une usurpation sur le pouvoir législatif ou sur le pouvoir judiciaire il a cru qu'en face de cette résolution de 1814, des deux Chambres, il était plus facile et plus habile en même temps

(1) Rien n'est singulier comme de lire en titre : Avis du conseil d'état sur, etc., puis à la ligne : Le conseil d'état réuni pour délibérer un *projet d'ordonnance*, etc. Et à la fin, au lieu de *notre conseil d'état entendu* sur le *projet d'ordonnance*, le conseil d'état est d'avis, etc., approuvé par le roi. Il n'y a dans cet avis du conseil d'état de constitutionnel que sa *convocation* et le *but dans lequel* il devait se renfermer.

(2) Cet avis, en effet, reconnaît que le conseil d'état ne peut donner un avis dans la forme des réglemens d'administration publique, c'est-à-dire dans la forme où cet avis de 1823 est rendu; car c'est la forme réglementaire. Ainsi, le conseil d'état se constitue, de son aveu, en flagrant délit. « Il a paru au conseil d'état, disait M. le comte Portalis, conseiller d'état, que dans son *organisation actuelle*, il manquait de l'autorité nécessaire pour donner une interprétation à laquelle appartint le caractère législatif qu'avaient autrefois les réglemens d'administration publique. » Séance du 1^{er} mars 1827. Ch. des pairs.

d'opter pour le second parti. Il a donc imaginé un système d'après lequel il a dépouillé ou du moins cru dépouiller l'interprétation déterminée par l'art. 2 de la loi de 1807, de tout caractère législatif, soit dans sa forme, soit dans ses effets; dans sa forme, en disant qu'il n'y avait nulle différence entre une ordonnance royale signée d'un ministre responsable, et les anciens avis du conseil d'état, rendus en forme de réglemens d'administration publique, et approuvés par le chef de l'état, ou que du moins cette différence n'influaient nullement sur le caractère de l'interprétation; dans ses effets, en disant que ce qu'avait voulu l'art. 2 de la loi du 16 septembre 1807, ce n'était pas une déclaration interprétative, *régle nécessaire pour tous les cas analogues à celui pour lequel elle était intervenue, mais une simple décision accordée à l'occasion d'un procès et légalement bornée au cas particulier pour lequel elle était donnée*: et c'est ainsi qu'il arrivait à dire aux deux Chambres, que cette interprétation de l'art. 2 de la loi de 1807, n'était qu'une interprétation judiciaire qui n'avait ni le caractère, ni les effets d'une interprétation législative, que par conséquent cet art. 2 n'avait rien de contraire aux prérogatives de l'autorité législative, ni à la Charte qui les avait réglées (1).

Tel est ce système vraiment inconcevable : je dis inconcevable, car je suis encore à concevoir comment on a pu dire que d'après la loi du 16 septembre 1807, art. 2, le caractère de l'interprétation était indépendant de la forme réglementaire indiquée par cet article, et qu'ainsi Bonaparte eût pu donner lui-même cette interprétation, en disant seulement : *notre conseil d'état entendu*. Je suis en

(1) Voyez l'avis de décembre 1823. Isambert, *Lois et ordonnances*, tom. 10, p. 548. *Bulletin des lois*, VII, 16,014. Cet avis se trouve, du reste, imprimé dans son entier, à la fin de la pétition Terry adressée à la Chambre des pairs, dont des exemplaires seront distribués à la Cour.

core à concevoir comment on a pu dire que cet art. 2 de la loi de 1807, n'indiquait qu'une *interprétation accordée à l'occasion d'un procès, et bornée à ce cas particulier, et non une règle générale et nécessaire pour tous les cas analogues*, quand non seulement le texte et l'esprit de la loi, mais la jurisprudence tout entière de la cour de cassation (1) et du royaume, sont là pour protester contre une semblable prétention.

Cet avis de 1823 avait passé inaperçu, lorsque l'arrêt de la cour royale d'Orléans, du 11 décembre 1826, sur le règlement de 1723, rendu contrairement aux deux arrêts de cassation dans l'affaire Teste, laissa craindre que le ministre signataire de cet avis de 1823, n'en vint à l'exécution. C'est alors que je provoquai, par une pétition adressée le 5 février au nom du sieur Terry à la Chambre des pairs, l'examen et l'opinion de la noble Chambre sur la *constitutionnalité* de l'interprétation qui interviendrait *par avis du conseil d'état approuvé du Roi, en exécution de l'art. 2 de la loi du 16 septembre 1807*, ou de l'interprétation qui interviendrait *par simple ordonnance royale*, conformément à l'avis du conseil d'état du 17 décembre 1823. La Chambre des pairs saisit parfaitement la nature distincte de ces deux interprétations. Elle déclara en 1827 ce que, d'accord avec la Chambre élective, elle avait déclaré en 1814, que l'interprétation devait être donnée par le pouvoir législatif, sous l'empire de la Charte qui avait nécessairement abrogé l'art. 2 de la loi du 16 septembre 1807; elle reconnut de plus que cet art. 2 était d'ailleurs inexécutable, puisque l'existence du conseil d'état était hors la Charte qui n'en avait pas réglé l'exercice; enfin elle reconnut surtout que

(1) Syr., t. 8, p. 2, p. 295; t. 9, p. 1, p. 46. Il résulte de cette jurisprudence que les avis du conseil d'état déterminent même le sens des jugemens qui ont été rendus *antérieurement*, et contre lesquels le recours est encore ouvert.

l'avis du conseil d'état de décembre 1823 créait le plus intolérable et le plus inconstitutionnel des systèmes d'interprétation.

« Jusqu'à l'époque de 1823 (1), disait le noble rapporteur « de la commission, l'opinion générale paraissait être que « l'interprétation devait être donnée dans la forme législative, et qu'elle s'appliquait, *tant au cas* pour lequel « elle était requise, qu'à tous *les cas semblables* à l'avenir. « C'était en effet comme chargé, sous le règne antérieur « à la restauration, de la rédaction des lois qui ensuite « étaient adoptées ou refusées, sans modification possible, « par le corps législatif, que le conseil d'état avait été appelé, par la loi de 1807, à interpréter ce qui était son « ouvrage. L'interprétation *prévue* par la loi de 1807 avait « donc le *caractère* législatif. Cependant l'avis du conseil « d'état de 1823 l'a *transformée* en une *sorte d'évocation* « qui, dit-on, appartient au roi, comme souverain dispensateur de la justice. Le comité n'a pu partager, à cet « égard, la doctrine du conseil d'état. »

« Ce qui est difficile à concevoir, dit M. le baron Pasquier, c'est qu'en *maintenant la disposition* de la loi de « 1807, l'avis n'ait pas conservé toute entière l'*attribution* « que cette loi *conférait* au conseil d'état. Comment est-il arrivé qu'à l'*interprétation générale*, qu'indiquait la « loi de 1807, il ait *substitué* une interprétation *limitée* au « seul cas qui la rend nécessaire, et bien plus sujette, par « conséquent, au soupçon de partialité que l'interprétation générale? Ainsi, *même dans le système* qu'il a adopté, « l'avis du conseil d'état est *inconséquent avec lui-même*. « Il ne saurait donc être *maintenu*; et comme c'est au ministre de la justice qu'il pourrait appartenir d'en provoquer la réformation, le noble pair estime que, sous ce

(1) *Mouiteur* du 7 mars.

« rapport, la pétition peut lui être utilement renvoyée. »

Plusieurs autres nobles pairs appuient le renvoi, qui n'est combattu qu'en vertu de l'article 66 du règlement de la Chambre, qui s'oppose à une semblable prise en considération d'une pétition qui a pour but de provoquer à une loi. Mais sur les conclusions du noble rapporteur de la commission, qui observe qu'à l'époque de la discussion du projet du code militaire qui reproduit le système de cet avis de 1823, la question pourra être mieux approfondie, la Chambre ordonne le dépôt de la pétition au bureau des renseignements.

En effet, lorsque s'ouvrit la discussion générale du code militaire, plusieurs nobles pairs rappelèrent l'attention de la Chambre sur cette grave et haute question, s'élevant avec force contre l'inconstitutionnalité de l'avis du conseil d'état de 1823, qui ne trouva pas *un seul* orateur pour le défendre. Le ministre de la guerre lui-même resta muet sur ce point. De toutes les objections présentées par un noble duc qu'il avait pris à tâche de réfuter, il ne laissa que la suivante sans réponse : « Ces décisions, disait le noble duc (1) en parlant de l'avis du conseil d'état de 1823, ne sont que de « simples avis qui, même revêtus de l'approbation royale, « ne sont encore que des ordonnances donnant lieu à responsabilité de la part du ministre qui les contresigne. Or, « si dans un pareil état de choses on confie l'interprétation « au conseil d'état, c'est, en définitive le garde des sceaux « qui deviendra juge de la question; il pourra faire seul ce « qu'il n'a pu faire comme président toutes les chambres « de la cour de cassation; il prononcera, en quelque sorte, « un jugement souverain, quoiqu'il soit amovible et responsable; et si l'interprétation devient nécessaire sur une

(1) Séance du 29 mars. *Moniteur* du 30 mars. Discours de M. le duc Decaze.

« poursuite ordonnée par lui (1) en vertu du pouvoir qui « lui appartient, il se trouvera être en même temps *juge* « *et partie*. Un pareil système ne saurait être adopté. »

Il ne le fut pas en effet: lorsque, dans la séance du 23 avril (2), on en vint à la discussion de l'article 161 du projet du gouvernement, ainsi conçu : « lorsque dans une « même affaire deux jugemens de conseils de guerre auront été annulés par les mêmes moyens, si le troisième « jugement est conforme aux premiers et est attaqué par « les prévenus ou par l'auditeur, il sera procédé dans la « forme déterminée par l'article 2 de la loi du 16 septembre « 1807, par l'article 440 du code d'instruction criminelle, « et par la *décision royale* du 17 décembre 1823, » avant que la parole eût été accordée à M. le comte Cornudet, qui avait proposé, par amendement, les articles 2, 3 et 4 de la résolution des Chambres en 1814 (3). M. le vicomte Dode, au nom de la commission, déclara que, d'après « les observations faites sur cet article dans le cours de la discussion générale, la commission avait cru devoir s'occuper « de nouveau de la question qu'il avait fait naître, et qu'elle « avait cru convenable de proposer le *retranchement* de « ces mots : *par la décision royale du 17 décembre 1823.* »

M. le ministre de la guerre déclara aussitôt « qu'il consentait d'autant plus volontiers à la suppression demandée, que son effet sera de rentrer plus complètement dans « l'état actuel de la législation. »

M. le baron Mounier estime « qu'il y aurait un moyen de « se rapprocher encore davantage de l'état actuel des « choses; ce serait de retrancher la mention de la loi de « 1807. »

(1) C'est précisément l'espèce. Voyez p. 14 et 25.

(2) *Moniteur* du 25 avril.

(3) Voyez ces articles, p. 3.

L'auteur de l'amendement, M. le comte Cornudet, déclare « qu'il renonce à en développer les motifs, son *argument principal* contre l'article étant compris dans l'envoi « à la *décision* royale de 1823, et résultant de cette *suppression* et de la *déclaration* du noble ministre de la « guerre, que l'article, ainsi restreint dans sa disposition, ne « *préjuge* rien sur l'état de la législation. »

M. le baron de Barante observe que lorsque « cette question a été soulevée à une précédente séance, au sujet « d'une pétition présentée à la Chambre, il fut soutenu, « avec avantage, que l'exécution de la loi de 1807 était « incompatible avec le régime de la Charte et nos institutions constitutionnelles; il a été reconnu alors qu'une loi « nouvelle sur cette matière était indispensable; c'est donc « sans *aucune approbation de la loi de 1807*, et en se réservant, au contraire, de voter plus tard pour un système « *entièrement opposé*, que le noble pair donne son assentiment à la rédaction actuellement proposée. »

M. le duc Decaze, « insistant sur les *réserves* qui viennent « d'être faites, déclare qu'il ne pourra voter sur la loi nouvelle qu'autant qu'il sera *bien entendu*, comme cela « paraît l'être par le *ministre* lui-même, que cette rédaction laisse subsister, sans aucun changement, l'état légal « où l'on se trouve aujourd'hui, sans *rien décider* sur l'effet « et le *sens* que l'on doit aujourd'hui attribuer à la loi de « 1807; que si l'on avait *entendu, au contraire, consacrer* « *le système établi par la décision royale de 1823*, le « noble pair s'opposerait de tous ses efforts à l'adoption « de l'article. La rédaction nouvelle, *cela entendu*, n'a « aucun danger, et le noble pair en votera l'adoption. »

Le ministre déclare que c'est précisément en effet pour que la loi nouvelle n'entraîne aucun préjugé sur la question générale, qu'il a cru devoir donner son assentiment aux modifications proposées.

Aucune réclamation ne s'élevant plus contre l'article, il est mis aux voix et adopté avec la *double suppression* de la mention de la loi de 1807 et de la décision royale de 1823.

Ainsi solennellement rejeté par la Chambre et abandonné par le ministère lui-même, qui avait pris par l'un de ses organes, devant la noble Chambre, l'engagement de ne plus y revenir, le système de l'avis de 1823 semblait être condamné à un éternel oubli. En effet, le garde des sceaux lui-même, qui avait contresigné cet avis, adoptant le recours au pouvoir législatif qui avait été suivi en 1816, pour l'interprétation des deux articles 115 et 160 du code de commerce, demandait aux Chambres une loi interprétative des articles 2185 du code civil et 832 du code de procédure civile (1), et dans une autre séance (2), précisément à l'occasion de la divergence de la cour de cassation et des cours royales sur le règlement de 1723, il s'exprimait ainsi dans l'exposé des motifs du projet sur la presse : « Depuis quelque temps les cours royales se sont divisées, « et pour prévenir les effets d'un dissentiment si fâcheux, « rien de plus *simple* ni de *plus sage* que d'introduire « dans la loi actuelle la disposition qui vous a été proposée. »

Ces paroles, rapprochées de celles du noble rapporteur de la commission des pétitions, qui avait dit, dans la séance du 1^{er} mars, que le procureur-général près la cour royale d'Orléans ne s'était point pourvu, indiquaient de la sagesse de la part du ministre qui usait des deux moyens légaux

(1) Ce caractère interprétatif fut clairement et franchement avoué par le ministère, devant la Chambre des pairs : « Le gouvernement ne s'était pas attendu, disait M. de Villèle, (*Moniteur* du 2 mars) à tant « d'objections contre un projet qu'il regardait, non comme une *exception* au droit commun, mais comme une *interprétation naturelle* de la « législation existante. »

(2) Du 19 mars. *Moniteur* du 22.

qu'il avait de sortir d'une position embarrassante : d'un côté, en s'abstenant de faire attaquer l'arrêt de la cour royale d'Orléans (1), de l'autre, en provoquant du pouvoir législatif des dispositions qui prévinsent le retour de pareils dissentimens à l'avenir.

La loi de la presse fut, il est vrai, retirée; mais ce n'étaient point les dispositions en question qui avaient nécessité ce retrait; on pouvait donc les reproduire à la prochaine session; et, en usant sagement de la faculté de l'article 5 de la loi de 1807, on évitait toujours de se jeter dans les difficultés de cette grave question de l'interprétation des lois. Mais il était réservé aux ciseaux de la censure de les aplanir. Le 11 avril, l'ordonnance de retrait de la loi est apportée à la Chambre des pairs; le 19 mai, c'est-à-dire plus d'un mois après cette ordonnance, et près de six mois après l'arrêt de la cour royale d'Orléans, du 11 décembre 1826 (2), est rendu l'arrêt de référé de la cour de cassation, et au milieu du silence de la presse périodique asservie (3), paraît, le 1^{er} septembre, l'ordonnance interprétative.

Telles sont les observations de fait que j'avais à présenter.

(1) D'après l'article 5 de la loi du 16 septembre 1807, l'interprétation n'est de droit que si le troisième arrêt est attaqué.

(2) C'est que d'après l'article 441 du code d'instruction criminelle, le pourvoi formé par le procureur-général, sur l'ordre du garde des sceaux, et dans l'intérêt de la loi, est exempt de tout délai.

(3) Le ministère qui avait annoncé si fièrement que sa censure ne serait que la *liberté de la presse bien entendue*, qu'en conséquence on n'apporterait aucune entrave à la discussion des *actes* du gouvernement, le ministère a poussé l'impudence jusqu'à interdire aux journaux la simple *mention* des discussions des deux Chambres en 1814, et de la Chambre des pairs en 1827, qu'ils s'étaient bornés à citer sans en présenter l'analyse. Peut-on outrager plus gravement le pouvoir législatif, et particulièrement la Chambre haute, que de comprendre cette simple *mention* de ses délibérations parmi ces faits *licencieux* de la presse que la censure a été appelée à réprimer?

OBSERVATIONS DE DROIT.

Je vais examiner, dans ces observations, brièvement et successivement, la constitutionnalité de l'ordonnance du 1^{er} septembre 1827, considérée, par rapport au pouvoir législatif, soit réglementaire, soit judiciaire, soit exécutif (1).

De l'ordonnance du 1^{er} septembre 1827, considérée par rapport au pouvoir législatif.

Le principe *ejus est legem interpretari cujus est condere*, a été suivi et consacré par notre droit public, tant ancien que nouveau; le mode seul d'après lequel l'interprétation a été rendue, a dû varier suivant la forme et la nature du pouvoir dont émanait la loi.

Sous l'ancienne monarchie, les ordonnances de 1667 et 1738 réservaient au roi seul le droit d'interpréter les lois, parce qu'à cette époque il exerçait seul la plénitude du pouvoir législatif, mais toutefois en soumettant la déclaration interprétative de la loi, comme la loi elle-même, à la formalité de l'enregistrement.

Sous les formes différentes de gouvernement qui ont remplacé l'ancienne forme monarchique, depuis 1790 jusqu'à la Charte, l'interprétation de la loi a toujours été donnée par le pouvoir dont elle était l'ouvrage; c'est ce qui résulte de la loi du 1^{er} décembre 1790, art. 21 (2), de la

(1) Ces observations doivent être présentées à la cour royale sous la forme de conclusions.

(2) Art. 21. Lorsque ce jugement aura été cassé deux fois, et qu'un troisième tribunal aura jugé en dernier ressort de la même manière que les deux premiers, la question ne pourra plus être agitée au tribunal de

constitution de l'an III, art. 256 (1), de la constitution de l'an VIII, art. 52 (2), 65 et 66 (3), lesquels ne font que reproduire textuellement les art. 1 et 2 de la loi du 1^{er} décembre 1790; enfin de la loi du 27 ventôse an VIII elle-même, art. 78 (4), qui, lorsqu'elle n'est qu'un retour à la loi de 1790, en étendant les bornes étroites dans lesquelles la constitution de l'an III avait resserré l'autorité de la cour de cassation, ne peut être présentée comme abolitive, par son silence, des dispositions fondamentales de cette loi de 1790 sur le recours au pouvoir législatif.

cassation, qu'elle n'ait été soumise au corps législatif qui portera un décret déclaratoire de la loi, et lorsque ce décret aura été sanctionné par le roi, le tribunal de cassation s'y conformera dans son jugement.

(1) Art. 256. Lorsqu'après une cassation le second jugement sur le fond est attaqué par les mêmes moyens que le premier, la question ne peut plus être agitée au tribunal de cassation sans avoir été soumise au corps législatif, qui porte une loi à laquelle le tribunal de cassation est tenu de se conformer.

(2) Art. 52. Sous la direction des consuls, un conseil d'état est chargé de rédiger les projets de loi et les réglemens d'administration publique, et de résoudre les difficultés qui s'élèvent en matière administrative.

(3) Voyez ces articles qu'il serait trop long de citer.

(4) Art. 78. Lorsqu'après une cassation le second jugement sur le fond sera attaqué par les mêmes moyens que le premier, la question sera portée devant toutes les sections réunies de la cour de cassation. « On voit que cette disposition ne fait qu'abroger l'article 256 précité de la constitution de l'an III, qui bornait à une seule cassation l'autorité de la cour régulatrice, et rappeler l'article 21, également précité, de la loi de 1790, en ajoutant seulement la solennité des sections réunies pour statuer sur les seconds pourvois. Cette addition ne fut nullement exclusive du recours au pouvoir législatif, ainsi qu'a paru le penser M. de Cormenin, dans les *Questions de droit administratif*, tom. 2, p. 256. M. le comte Abrial, rapporteur, en 1814, de la commission chargée de l'examen de la résolution de la Chambre des députés sur l'interprétation des lois, avait émis cette opinion de M. de Cormenin, mais elle fut combattue, dans la Chambre des pairs, comme une erreur que le noble rapporteur parut lui-même reconnaître par son silence.

A la vérité, le 16 septembre 1807 parut une loi dont l'art. 2 ainsi conçu : « cette interprétation (après deux cassations) est donnée dans la forme des réglemens d'administration publique, » était une violation évidente de la constitution de l'an VIII; mais alors, comme l'observe M. de Cormenin (1), il y avait deux législateurs; le législateur de droit, dont les pouvoirs, négligés ou plutôt asservis, dormaient dans le sein de cette constitution morte, et le législateur de fait, dont le conseil d'état était l'ame et le vivant organe; il était donc raisonnable que le conseil d'état interprêtât les ambiguïtés de la loi dont il était le seul, le véritable législateur. Ainsi l'interprétation donnée d'après l'art. 2 de la loi de 1807 n'était qu'inconstitutionnelle dans la forme, mais conservait en réalité ce caractère de l'interprétation législative, définie par ce principe : *ejus est interpretari legem cujus est condere.*

Or maintenant la Charte, par son art. 15, a rendu au pouvoir législatif toute son étendue et sa pureté; par son art. 59 elle a maintenu les cours et tribunaux existans; par conséquent la cour de cassation, par conséquent les principes de la loi du 1^{er} décembre 1790 sur lesquels son établissement repose.

D'un autre côté, la Charte n'a point reconnu le conseil d'état.

Il suit de là qu'en réhabilitant le législateur de droit, et en renversant l'ancien législateur de fait, la Charte a non seulement conservé à l'interprétation de la loi son caractère législatif, mais qu'elle lui a de plus rendu son mode légitime et naturel.

En conséquence, les dispositions de la loi de 1807, relatives au cas où l'interprétation de la loi par voie doctrinale est épuisée, et où il y a nécessité pour le pouvoir judiciaire

(1) *Quest. adm.*, p. 245.

de recourir à une autorité supérieure, sont parfaitement conformes à la Charte qui les a par conséquent maintenues en vigueur; il n'y a de rapporté par elle que l'art. 2 de cette loi de 1807 qui, combiné avec l'art. 52 de la constitution de l'an VIII, indique, comme cette autorité supérieure, un pouvoir dont la Charte n'a ni reconnu l'existence, ni réglé l'exercice.

Cet art. 2 de la loi de 1807 ne peut donc être exécuté, puisqu'il est incompatible avec la Charte; et c'est en vain qu'on se reporterait à l'art. 440 du code d'instruction criminelle qui renvoie, pour l'interprétation, après deux cassations, aux formes prescrites par la loi de 1807. Cet art. 440 en effet du code d'instruction criminelle, comme l'art. 2 de la loi de 1807, a été, en tant qu'il se réfère à cet art. 2, abrogé comme lui par la Charte, qui, portant, art. 68: *le code civil et les lois actuellement existantes qui ne sont pas contraires à la présente Charte, restent en vigueur, à nécessairement rangé, par cette mention exclusive du code civil, les autres codes parmi les lois qui pouvaient contenir des dispositions qu'elle ne saurait sanctionner.*

Cette incompatibilité de cet art. 2 avec la Charte a été reconnue par la résolution des deux Chambres (1) en 1814; et si postérieurement, et contrairement à cette résolution, un avis du conseil d'état du 17 décembre 1823 a déclaré que, *loin que cet art. 2 fût contraire à la Charte, c'était de la Charte même que résultait la nécessité de le maintenir*, la Chambre des pairs, appelée, à l'occasion de la pétition du sieur Terry et de la discussion du code militaire, à se prononcer sur cet avis, l'a reconnu illégal et inconstitutionnel, et rayé comme tel du projet du code par elle adopté (2)

Ainsi il suit de tout ce qui a été dit, que ce n'est que le

(1) Voyez page 3.

(2) Voyez p. 11 et suiv.

pouvoir législatif défini par l'art. 15 de la Charte, qui est ce pouvoir supérieur d'où peut émaner cette interprétation législative, à laquelle les cours et tribunaux sont tenus de se conformer comme à la loi elle-même (1).

L'ordonnance royale du 1^{er} septembre 1827, intervenue sur l'arrêt de référé de la cour de cassation du 19 mai, ne saurait donc, sous aucun rapport, présenter le caractère de l'interprétation législative, ni en droit, ni en fait.

En droit, parce que le roi n'exerce que collectivement avec les deux Chambres, la puissance législative;

En fait, parce qu'il n'a ni la proposition ni la pensée exclusive de la loi, puisque les Chambres partagent indirectement son initiative par voie de supplique, et qu'elles participent à la pensée et à la rédaction des lois par voie d'amendement.

De l'ordonnance du 1^{er} septembre, considérée par rapport au pouvoir réglementaire.

Considérée sous un second rapport, non plus comme interprétation législative, telle que le voulait la Charte, mais comme interprétation réglementaire, telle que le voulait l'article 2 de la loi de 1807, cette ordonnance violerait doublement cet article de loi qu'elle relate.

En effet, en admettant que l'article 2 de la loi de 1807 et l'article 440 du code d'instruction criminelle soient en pleine vigueur, l'interprétation devrait être donnée par le

(1) En principe, l'interprétation des lois n'appartient qu'au législateur. Les tribunaux, quels qu'ils soient, judiciaires ou administratifs, n'interprètent pas la loi, ils l'appliquent. Ils ne disposent jamais par voie réglementaire et générale. Le conseil d'état ne peut pas plus interpréter les lois que les faire. Le roi et les Chambres ont seuls ce pouvoir. (Du conseil d'état envisagé comme conseil et comme juridiction dans notre monarchie constitutionnelle, par M. de Cormenin, p. 221.)

conseil d'état dans *la forme* des réglemens d'administration publique, c'est-à-dire par un avis pris par toutes les sections réunies, et ensuite approuvé par le chef de l'état, ainsi que cela se pratiquait sous le gouvernement *antérieur à la Charte, en exécution des deux articles précités*. Cette ordonnance est ainsi en contradiction manifeste avec ces deux articles, parce que le conseil d'état n'a été qu'*entendu*; que ce n'est pas son *avis* approuvé par le roi qui est ici donné; que cette mention, *le conseil d'état entendu* (1), ne prouve nullement qu'on ait *suivi son avis*, ni même qu'on ait consulté autre chose qu'*un comité*; ce qui est tout-à-fait contraire à cet article 2 de la loi de 1807 et à l'art. 1440 du code d'instruction criminelle, qui exigent *l'avis* du conseil d'état, avis que le chef de l'ancien gouvernement n'avait, et que le roi, placé dans les mêmes circonstances, n'aurait aujourd'hui que le droit de ne pas *signer* s'il ne l'approuvait pas, sans *pouvoir en substituer un autre*.

Mais cette ordonnance ne viole pas seulement les deux articles de loi précités auxquels elle se réfère sous le rapport de la forme, mais encore sous celui du caractère de l'interprétation. L'interprétation en effet rendue, conformément aux art. 440 du code d'instruction criminelle, et 2 de la loi de 1807, par un avis du conseil d'État porté en forme de règlement d'administration publique, était une interprétation *générale* qui devenait la règle de tous les cas analogues, ce qui lui donnait le caractère et les effets d'une

(1) Voyez tous les avis d'interprétation du conseil d'état; tous sont conçus comme le suivant: « Le conseil d'état, qui d'après le renvoi ordonné, etc., etc., considérant que, etc., etc., est *d'avis* que, pour l'exécution de l'article 696 du code de procédure, etc. Approuvé au camp impérial de Schoenbrunn le 18 juin 1809. Napoléon. »

Au contraire, lorsqu'il ne s'agit plus d'une interprétation à donner dans la forme et par le pouvoir réglementaire, le *décret* prend la place

interprétation législative (1). Ce caractère était donc essentiellement dépendant de la forme dans laquelle l'interprétation était donnée, puisque c'était *l'avis* du conseil d'état, pouvoir réglementaire reconnu par l'article 52 de la constitution de l'an 8, et agrandi par l'article 2 de la loi de 1807, qui *constituait et caractérisait* l'interprétation et non la *signature* approbative du pouvoir exécutif, qui n'était apposée que pour assurer force d'exécution à l'interprétation donnée

Ainsi donc, rendue en exécution des articles de la loi de 1807 et 440 du code d'instruction criminelle, supposés en vigueur, l'ordonnance royale du 1^{er} septembre 1827 ne pourrait offrir, ni dans sa forme, qui est celle d'une simple ordonnance contresignée d'un ministre, au lieu d'un avis du conseil d'état approuvé par le chef du gouvernement, ni dans ses effets qui se bornent au cas pour lequel elle a été donnée (1), au lieu de s'étendre à tous les cas analogues, ce caractère de l'interprétation réglementaire exigée et définie par ces articles.

Soit donc qu'on admette que la charte ait maintenu les articles 2 de la loi de 1807 et 440 du code d'instruction criminelle, soit qu'on reconnaisse qu'elle les ait abrogés, cette ordonnance ne peut recevoir force d'exécution, ni comme interprétation législative donnée conformément à la Charte, par le roi considéré comme législateur, ni comme interprétation ayant également le caractère et les effets de l'interprétation législative, mais comme donnée par voie réglementaire, conformément aux articles précités.

de l'avis du conseil d'état, et on lit: « Napoléon. . . , sur le rapport de « notre ministre, etc. »

(1) Voyez pag. 7 et 8.

De l'ordonnance du 1^{er} septembre 1827, considérée par rapport au pouvoir judiciaire.

Considérons maintenant cette ordonnance sous un troisième point de vue, c'est-à-dire par rapport à l'avis de décembre 1823, en conformité duquel elle a été rendue (1), et qui la caractérise *interprétation judiciaire*.

Je n'examinerai pas ici la constitutionnalité de cet avis dans sa forme (2), avis donné par le conseil d'état comme corps, tel qu'il était organisé et reconnu par l'art. 52 de la constitution de l'an 8, mais tel qu'il ne l'est plus par la Charte, qui par son silence, au lieu de subordonner l'action des ministres au conseil d'état, a au contraire nécessairement mis le conseil d'état dans la dépendance des ministres, qui ne pourraient évidemment sans renverser le principe de la responsabilité ministérielle, être soumis à autre chose qu'à *entendre* et non à *suivre* les avis de ce conseil (3) : je le prends seulement dans son texte et dans son esprit. Or, il est évident qu'il a créé un système qui n'a jamais existé,

(1) Ce n'est point en effet conformément aux art. 2 de la loi de 1807 et 440 du code d'instruction criminelle que cette ordonnance a été rendue : on ne pouvait rendre, en effet, comme nous l'avons vu, d'après ces articles, qu'une interprétation dans la forme d'avis du conseil d'état, et avec le caractère réglementaire pour l'avenir : c'est la décision royale de décembre 1823 qui a substitué la forme d'*ordonnance* à celle d'*avis*, et le caractère *judiciaire* au caractère *réglementaire*. Cette ordonnance du 1^{er} septembre est donc l'exécution exclusive du système de la décision royale de 1823.

(2) Voyez page 5.

(3) « Le conseil d'état n'est point et ne peut être un des pouvoirs constitués ; il ne peut ni gouverner, ni interpréter les lois, ni les proposer, ni les faire, ni juger. Il peut exister utilement à côté de la constitution, sinon dedans, pour éclairer le gouvernement. » Cormenin, *du conseil d'état envisagé comme conseil et comme juridiction dans notre monarchie constitutionnelle*, p. 48.

et n'aurait jamais pu exister, ni à la plénitude du pouvoir royal sous l'ancienne monarchie, ni à celle de la plus grande confusion des pouvoirs sous les gouvernements postérieurs, ni sous la dictature de l'empire, ni par conséquent sous le régime de la Charte qui a consacré la division des pouvoirs.

Il y a toujours eu en effet deux modes bien distincts d'interprétation : l'interprétation *doctrinale* ou *judiciaire*, donnée pour un cas particulier et bornée dans son application et dans ses effets à ce cas particulier qui l'a provoquée ; et l'interprétation *législative* ou *générale*, donnée comme la loi elle-même pour tous les cas, en ce qu'elle est la déclaration du sens de la loi à toutes les espèces possibles, et non son application exclusive à aucune. L'interprétation législative a été instituée comme un appel au législateur sur le sens de la loi diversement interprétée par le pouvoir chargé de l'appliquer, afin de mettre un terme à cette confusion de discussions contraires, et de donner de la régularité et de la fixité à la jurisprudence par l'intervention de cette autorité supérieure, de cette règle obligatoire pour l'avenir.

Et les cas où cette confusion dans la jurisprudence serait légalement établie, où ce recours à l'interprétation supérieure serait de droit, ces cas ont été prévus, et notamment sous notre législation actuelle, par la loi du 1^{er} décembre 1790, art. 21 (1), par la loi du 16 septembre 1807, art. 5 (2), et par l'art. 440 du code d'instruction criminelle. Le cas du recours de droit étant échu, conformément à ces articles, l'interprétation judiciaire et spéciale devait être nécessairement remplacée par l'interprétation législative et générale destinée à rappeler la régularité au sein de la jurisprudence. En déclarant qu'il y avait lieu à interprétation de

(1) Voyez page 15.

(2) Voyez page 14.

la loi, ce n'était pas une interprétation spéciale pour l'affaire Teste, mais une interprétation générale pour toutes les espèces et cas à venir, que la cour de cassation a pu et a dû demander, et qu'elle a demandée en effet (1).

Ainsi, l'avis du conseil d'état de 1823, qui déclare que l'interprétation à donner dans le cas prévu par la loi de 1807 et l'art. 440 du code d'instruction criminelle, n'est qu'une *interprétation bornée au cas particulier pour lequel elle est donnée, sans être la règle nécessaire des cas analogues*; cet avis, dis-je, ainsi que l'ordonnance de septembre 1827, rendue conformément à ces dispositions, est manifestement contraire au texte comme à l'esprit de la législation précitée sur la matière, en faisant revivre sous une autre forme l'interprétation judiciaire que cette législation a eu précisément pour but de faire cesser.

Et non seulement ce système, borné à une espèce, en laissant la jurisprudence dans la même incertitude, entretient et continue l'abus auquel le législateur avait voulu remédier, mais il l'étend même en y introduisant un élément de plus de confusion; car l'interprétation par ordonnance, ouvrage d'un ministre responsable et amovible, étant une fois substituée à l'interprétation par arrêt, qui émane d'un corps permanent et irresponsable, il suit de là, que d'un côté,

(1) Une chose remarquable en effet, c'est que la cour de cassation, par son arrêt de référé du 19 mai, s'est abstenue de désigner l'autorité appelée à donner l'interprétation, en disant : *renvoie devant qui de droit*. Une chose plus remarquable encore, c'est qu'elle a *supprimé* de son arrêt, comme la Chambre des pairs de l'art. 161 du projet du code militaire, la *mention* de l'avis du conseil d'état de 1823, et qu'ainsi elle a jugé, comme la noble Chambre, l'inconstitutionnalité de l'ordonnance *interprétative* qui interviendrait conformément à cet avis.

l'amovibilité rendant les ministres aussi susceptibles de se multiplier que les espèces; et de l'autre, leur responsabilité ne leur permettant pas de contresigner une ordonnance non conforme à leur manière d'interpréter la loi, on peut s'attendre à autant d'interprétations diverses sur la même loi qu'il y aurait de ministres différens appelés à contresigner des ordonnances interprétatives de cette loi, et qu'ainsi, au lieu d'arriver à cette solution définitive, à cette règle générale, d'où doit naître dans la jurisprudence un ordre régulier, conformément à l'esprit et au texte des lois sur la matière, l'avis de 1823 et l'ordonnance de 1827 viennent jeter cette jurisprudence dans un dédale cent fois pire que celui d'où il fallait la faire sortir.

Il suit de là encore que le garde des sceaux, par une conséquence immédiate de sa responsabilité, comme ayant contresigné l'ordonnance interprétative, devenant en définitive juge de la question, pourrait faire seul ce qu'il n'a pu faire comme président toutes les chambres de la cour de cassation, qu'il prononcerait un jugement souverain, quoiqu'il soit amovible et responsable : bien plus, l'ordonnance interprétative intervenant dans l'espèce sur une poursuite *ordonnée* par lui, il se trouve être en même temps *juge et partie*.

Et ce ne sont pas là les seules monstruosité du système de l'avis de 1823. L'interprétation judiciaire, surtout en matière pénale, n'est-elle pas dans les attributions exclusives du pouvoir judiciaire reconnu par l'article 5 de la Charte? Ne serait-il pas contraire à son indépendance et à son institution qu'il donnât son *exequatur* à une ordonnance *interprétativement* judiciaire sur une espèce, à un jugement, eu un mot, qui n'aurait pas été rendu par lui?

A lui seul appartient l'interprétation judiciaire; toute justice émane du roi; mais elle *s'administre* en son nom par des juges *inamovibles* nommés par lui (articles 57 et

58 de la Charte). Or, les cours et tribunaux forment cette *magistrature inamovible* chargée d'administrer la justice au nom du roi (article 59).

Cette ordonnance interprétative du 1^{er} septembre, nommée et définie par l'avis même du conseil d'état de 1823, en conformité duquel elle a été rendue, une *interprétation judiciaire donnée à l'occasion d'un procès, et bornée au cas particulier pour lequel elle a été donnée*, est donc une violation patente des articles 57, 58, 59 de la Charte, une usurpation flagrante sur le pouvoir judiciaire (1).

De plus, elle est manifestement contraire à la majesté royale. Cette interprétation judiciaire, intervenue par ordonnance sur l'affaire Teste, relativement au règlement de 1723, est un *jugement pénal*. Ainsi, cette ordonnance enlèverait au roi, comme le disait Montesquieu, qui parlait pourtant sous l'empire de la monarchie absolue (2), le plus bel attribut de sa souveraineté, qui est celui de *faire grâce*; car il serait insensé, continue-t-il, qu'il fût et défût ses jugemens; il ne voudrait pas être en contradiction avec lui-même.

De plus, ajoute-t-il encore, dans les états monarchiques, le prince étant la partie qui poursuit les accusés et les fait punir et absoudre, s'il jugeait lui-même, il serait le juge et la partie (3).

(1) Le savant et vénérable M. Henrion de Pensey, le Nestor de notre magistrature, dit (chap. 32, p. 253, t. 2, 3^e édition de *l'Autorité judiciaire*), de l'avis du conseil d'état de 1823 et de l'ordonnance qui interviendrait conformément à cet avis, que cette ordonnance serait un *jugement que le roi prononcerait, et que cependant le roi ne peut jamais, sans de graves inconvéniens, sans un grand danger pour la liberté civile, s'immiscer dans l'exercice de l'autorité judiciaire*.

(2) *Esprit des lois*, t. 2, p. 288, édit. Dalibon.

(3) « Le roi, disait M. le duc de Broglie dans son rapport sur la pétition « Terry, se verrait donc forcé, dans certains cas et contre toutes les idées

Cette ordonnance est encore manifestement contraire à la majesté royale, lorsqu'elle se promulgue comme la consécration de ce principe, que toute justice émane du roi. En effet, sous l'empire des institutions constitutionnelles qui nous régissent, toute ordonnance royale doit être contre-signée par un ministre responsable. Or, ce contre-seing et cette responsabilité sont nécessaires, précisément parce que les ordonnances ne sont pas une voie d'*emanation* de la justice royale; parce qu'elles ne comportent pas plus le *juste* que l'*injuste*; qu'elles présupposent aussi bien l'un que l'autre. Ne serait-il pas dès lors contraire à la majesté royale de faire émaner directement d'elle la justice la plus élevée par la voie la plus suspecte et la moins sûre, par cette voie d'ordonnance que notre Charte elle-même a constituée dans cet état de suspicion légitime, en y attachant la responsabilité comme un contre-poids nécessaire aux oscillations de cette balance ministérielle, trop souvent penchée du côté où ne sont pas les droits des citoyens et les libertés du pays (1); par cette voie d'ordonnance de laquelle les rois eux-mêmes de notre ancienne monarchie (2, Charles VI, Charles VII, Louis XII, François I^{er}, Henri IV,

« reçues, de prononcer la peine de mort; car il peut arriver et on l'a
« déjà vu (voyez page 5), que le doute sur le sens d'une loi arrive pré-
« cisément au sujet de l'application de cette peine. »

« Magistrats, disait l'éloquent défenseur d'Isambert devant la cour
« royale, à vous seuls appartient la plénitude de juridiction sur les ci-
« toyens. La justice du roi tout entière réside dans vos mains: en vou-
« délaissant même le droit de mort, il ne s'est réservé que le droit de
« vie, s'approchant ainsi de la divinité. »

(1) Le roi n'écoute pas et ne peut écouter les parties, ou plutôt, je me trompe, il écoute l'une d'elles, qui n'est pas le citoyen. (Cormenin, *du conseil d'état*, etc., p. 160). Voilà les garanties de la justice royale par ordonnance.

(2) Ordonnances du 20 avril 1402, — 28 octobre 1446, — avril 1463, — 13 juin 1499, — octobre 1525, — juin 1609, — juillet 1627, — 1636, — juin 1643, — mars 1646, — septembre 1651.

Louis XIII, Louis XIV, avertissaient la magistrature de se défier comme d'une voie ouverte à l'injustice, au lieu de celle réservée à l'incorruptible équité; par cette voie d'ordonnance, en un mot, sur laquelle la magistrature est encore appelée à exercer cet utile contrôle, garantie offerte aujourd'hui au pays, non plus par les rois, mais par les ministres eux-mêmes (1) contre leurs *illégalités* possibles.

Enfin, la responsabilité ministérielle pourrait n'être pas vainement encourue, et l'ordonnance interprétative déferée avec le ministre signataire au pouvoir compétent. La dignité de la royauté et du pouvoir judiciaire ne serait-elle pas alors compromise en voyant poursuivre et condamner, peut-être, dans la personne d'un ministre, une interprétation illégale ou inique même, qu'on aurait présentée aux tribunaux comme l'émanation la plus élevée, la plus directe et la plus pure de la justice royale, et qu'ils n'auraient pas rejetée par une fausse et coupable déférence pour le nom du roi, car le roi ne pouvant mal faire, l'injustice ni l'illégalité ne pourraient émaner de lui?

Il ne nous reste plus qu'un quatrième et dernier point de vue, sous lequel il conviendrait d'examiner l'avis de 1823 et l'ordonnance de septembre 1827, c'est-à-dire sous le rapport du pouvoir exécutif, qui réside dans le roi. Sans doute, l'exécution de la loi a été confiée au roi, mais en ce sens, qu'en matière judiciaire, par exemple, le roi intervient pour faire exécuter les jugemens rendus, mais non pas pour les rendre; pour faire cesser, par l'emploi de la force qu'il commande, les obstacles provenant d'une résistance matérielle, mais

(1) A la séance du 22 février 1817, un membre manifestant la crainte qu'on aggravât, par ordonnance, la rigueur de la loi contre la presse: « Il est bien facile, répondit M. de Corbière, de rassurer sur cela complètement l'orateur; car enfin cette ordonnance que l'on craint tant, ne serait pas appliquée par les tribunaux qui ne doivent connaître que la loi, et ce serait une mesure tout-à-fait illusoire. »

non ceux d'une nature morale, qui tiennent à l'interprétation même de la loi, soit judiciaire, soit législative; sans quoi le roi envahirait, d'un côté, le pouvoir législatif, qu'il n'exerce que collectivement, et de l'autre, le pouvoir de rendre la justice, qui ne peut que s'administrer en son nom.

Le vrai sens de cette maxime, *toute justice émane du roi*, dit l'auteur d'un livre très remarquable sur le régime constitutionnel (1), est que la justice se rend au nom du roi, qui seul est dépositaire du pouvoir exécutif, et qui, par cette raison, peut seul faire un commandement.

En résumé donc, l'ordonnance interprétative du 1^{er} septembre 1827 n'a pu être signée par le monarque, ni comme législateur, conformément à l'art. 15 de la Charte, ni comme juge, conformément aux art. 57 et suivans, ni comme chef de l'état chargé du pouvoir exécutif, conformément aux art. 14, 15, 57, 58 et 59, ni comme chef de l'état approuvant l'avis donné par le pouvoir réglementaire constitutionnellement établi, conformément aux art. 52 de la constitution de l'an VIII, 2 de la loi du 16 septembre 1807 et 440 du code d'instruction criminelle.

Ainsi dépouillée de la forme et du caractère interprétatifs qu'elle ne saurait avoir, cette ordonnance n'est plus qu'une de ces ordonnances contresignées par un ministre responsable, ordonnance à laquelle les cours et tribunaux ne peuvent donner force exécutoire qu'autant qu'elle n'est pas contraire aux lois. Or, dans l'espèce, cette ordonnance étant contraire aux art. 14, 15, 57, 58, 59 de la Charte, 2 de la loi de 1807 et 440 du code d'instruction criminelle, en supposant que ces deux derniers articles ne soient pas incompatibles eux-mêmes avec la Charte, et abrogés par

(1) Voyez *Essais sur le régime constitutionnel*, par M. Hello, avocat à Lorient, ouvrage trop récemment publié, pour avoir pris la place qu'il doit occuper dans l'estime publique.

son article 68, doit être regardée comme non avenue par les cours et tribunaux, sauf au pouvoir compétent à attaquer l'existence de cet acte responsable, illégal et inconstitutionnel, vis-à-vis du ministre qui l'a contresigné (1).

CHARLES LUCAS,

Avocat à la Cour royale de Paris.

Paris, ce 5 novembre 1827.

Ont adhéré aux principes développés dans ces observations :

BARTHE,

TAILLANDIER,

MAUGUIN,

DELOCHE,

LANJUINAIS,

Avocats aux Conseils du roi

COEURET DE ST-GEORGES *et à la Cour de cassation.*

GERMAIN,

LERIDELLER,

CH. LEDRU.

*Avocats à la Cour royale
d'Paris.*

Le conseil soussigné, après avoir pris connaissance des observations qui précèdent, adhère pleinement à l'avis de son confrère M^e. Charles Lucas. L'ordonnance royale du 1^{er} septembre 1827, et l'avis du conseil d'état de décembre 1823, sont un double et grave empiétement du pouvoir ministériel sur les attributions de la magistrature et des deux Chambres. La loi de septembre 1807 a été *ipso facto* abrogée par la Charte, comme toutes les autres lois qui définissaient les attributions du pouvoir impérial, du conseil d'état, du sénat ou des autres autorités de cette époque. La Charte,

(1) Il est encore un autre rapport sous lequel on peut attaquer l'illégalité de cette ordonnance; c'est qu'il s'agissait moins ici d'éclaircir un point obscur dans la loi de 1814, que d'y combler une lacune. Cette ordonnance est donc encore, à cet égard, une usurpation législative, sur laquelle je reviendrai dans ma plaidoirie.

en organisant le pouvoir législatif sur des bases nouvelles, n'a pas pu entendre que le droit d'interpréter la loi appartiendrait à un corps étranger à la législation, qu'aucune loi n'a créé, ni organisé, et dont le nom ne figure pas une seule fois au nombre des pouvoirs publics reconnus par la Charte. L'avis du conseil d'état, de décembre 1823, n'a pas pu donner à la couronne une prérogative illégale.

Ainsi d'un côté l'ordonnance du 1^{er} septembre 1827 est inconstitutionnelle sous le rapport législatif, puisque la couronne n'exerce pas seule en France le droit de la législation; d'un autre côté cette ordonnance est également inconstitutionnelle sous le rapport judiciaire; car le roi n'est pas juge; il ne s'immisce dans le fait de la justice qu'en élisant les juges et en faisant exécuter les jugemens. Il est absurde de dire que, parce que *toute justice émane du roi*, son garde des sceaux peut à volonté casser les arrêts des cours souveraines, tout seul et avec la simple assistance de quelques conseillers d'état qu'il a nommé lui-même, et dont il n'est pas même tenu de suivre les avis.

De pareilles usurpations pourraient en peu de temps bouleverser le système politique qui a été fondé par la Charte; indépendamment de la responsabilité ministérielle que les Chambres appliqueront tôt ou tard, il est pour les particuliers un refuge plus prochain et plus assuré, c'est l'autorité des cours souveraines. Elles ne peuvent appliquer de peine qu'en vertu d'une loi, et nullement en vertu d'une ordonnance; ainsi l'a formellement déclaré à la Chambre son Excellence monseigneur le comte de Corbière, qui était jurisconsulte avant d'être ministre, et qui a mieux aimé en cette circonstance rendre hommage aux véritables doctrines, que de favoriser les usurpations du pouvoir ministériel.

Délibéré à Paris, le 11 novembre 1827,

J. MÉRILHOU,

Avocat à la Cour royale.

Le Conseil soussigné, qui a lu avec le plus grand intérêt les observations de M^e Charles Lucas, sur la légalité de l'ordonnance du 1^{er} septembre 1827, adhère pleinement à tous les principes qui y sont développés.

Paris, 12 novembre 1827.

ODILON-BAROT,

*Avocat aux conseils du Roi et à
la Cour de cassation.*

Le Conseil soussigné adhère pleinement aux observations de M^e Ch. Lucas, sur l'ordonnance du 1^{er} septembre, interprétative du règlement de 1723.

Paris, 12 novembre 1827.

ISAMBERT,

*Avocat aux Conseils du Roi et à la
Cour de cassation.*

L'avocat soussigné est convaincu de la force irrésistible des réflexions exprimées par son confrère : il est convaincu que l'ordonnance du 1^{er} septembre 1827 constitue une usurpation de pouvoir manifeste, qui, si elle n'était promptement retractée, donnerait nécessairement lieu l'application des articles de la Charte sur la responsabilité ministérielle.

Quant aux tribunaux, la question est aujourd'hui pour eux ce qu'elle était le 31 août 1827.

Paris, ce 12 novembre 1827.

BERVILLE,

Avocat à la Cour royale.

Le Conseil soussigné, qui a lu les observations ci-dessus, de M^e Ch. Lucas, partage les principes qui s'y trouvent développés.

Paris, 11 novembre 1827.

DALLOZ,

*Avocat aux conseils du Roi et à
la Cour de cassation.*

L'Avocat soussigné

Qui a pris connaissance des observations de M^e Charles Lucas, sur l'ordonnance royale du 1^{er} septembre 1827, laquelle a voulu faire revivre une partie du règlement de 1723, précédemment abrogé ;

Adhère pleinement à la doctrine contenue dans ces observations.

M^e Lucas a fort bien démontré que la loi de 1807 est une usurpation sur le pouvoir législatif, et n'est pas compatible avec la Charte constitutionnelle qui, par son article 68, n'a maintenu que les lois qui ne lui sont point contraires. Raisonnant subsidiairement dans l'hypothèse inadmissible où la loi de 1807 serait considérée comme encore en vigueur, il a fait voir que l'ordonnance du 1^{er} septembre 1827 n'est pas rendue suivant les formes que la loi de 1807 a tracées, et qu'au pouvoir judiciaire seulement peut appartenir le droit de statuer par une décision spéciale sur un cas particulier.

C'est un spectacle digne de remarque, que de voir le règlement suranné de 1723, ressuscité, tout mort qu'il est, à la faveur d'une loi de 1807, morte aussi, et abrogée par la Charte. Le respect pour les lois existantes commande cependant de ne pas faire revivre celles qui ne sont plus. Si le législateur de 1814 a oublié d'attacher une sanction pénale à la défense d'exercer la librairie sans brevet, c'est au législateur et non aux tribunaux à réparer cette lacune. Ceux même qui seraient d'avis que le libre exercice du commerce de la librairie serait un mal, opinion qui n'est pas à beaucoup près celle du soussigné, ne devraient pas pouvoir s'empêcher de reconnaître que l'envahissement du pouvoir législatif par l'autorité administrative, est un mal cent fois plus grand que l'impunité de ceux qui vendraient des livres sans brevet.

Délibéré à Paris, par l'avocat à la Cour royale de Paris, soussigné, le 10 novembre 1827.

Ch. RENOUARD.

Le conseil soussigné adhère pleinement aux principes développés par M^e Charles Lucas, et il est pleinement convaincu 1^o que l'interprétation prévue par l'art. 2 de la loi du 16 septembre 1807 ne peut plus, sous l'empire de la Charte, être donnée en la forme d'un règlement d'administration publique ;

2^o Que cette interprétation ne doit être tracée que comme une règle générale, et ne peut être limitée au cas particulier qui en fait naître la nécessité ;

3^o Qu'enfin le corps législatif, c'est-à-dire le roi et les deux chambres, ont seuls le pouvoir de la donner, puisqu'eux seuls ont le pouvoir de faire la loi ;

4^o Qu'ainsi la décision royale du 17 décembre 1823, œuvre du ministre responsable qui l'a contresignée, constitue un empiètement sur le pouvoir législatif ;

5^o Que l'ordonnance royale du 1^{er} septembre 1827, qui n'en est que l'exécution, participe au même vice ;

6^o Que, dans le cas même où cette ordonnance ne serait considérée que comme une simple décision et bornée au cas particulier pour lequel elle a été donnée, elle n'en serait pas moins une violation manifeste de la charte constitutionnelle qui a consacré le principe de la nécessité où se trouve le prince, dans notre monarchie tempérée, de déléguer l'autorité judiciaire ;

Et que par conséquent cette ordonnance du 1^{er} septembre 1827, ni comme règle générale, ni comme décision spéciale, ne peut être obligatoire pour les tribunaux qui auront à choisir entre elle et notre loi fondamentale.

Délibéré à Paris, le 12 décembre 1827.

L. MACAREL,

Avocat à la cour royale de Paris.

Postérieurement à la publication de ces observations, le ministère public, devant les tribunaux de Nantes, Lille, Alençon, Nancy, Nevers, et devant la cour royale d'Amiens (1), s'est appuyé sur cette ordonnance interprétative du 1^{er} septembre, qu'il a considérée comme réglementaire et obligatoire pour les tribunaux. De son côté, la défense a soutenu, avec énergie et talent, les principes émis dans ces observations, qu'elle a soumises aux magistrats, se prévalant de l'autorité des adhésions des Dupin, des Mauguin, des Mérilhou, des Odillon-Barot, des Isambert, des Barthe, des Macarel, des Berville, etc., ces lumières du barreau de Paris.

Les conclusions de ce Mémoire, tendant à ce que l'ordonnance du 1^{er} septembre, considérée ou comme réglementaire, ou comme judiciaire, fût regardée comme non avenue par les cours et tribunaux, ont été partout accueillies et confirmées par la magistrature, soit qu'elle ait cru devoir passer outre sans mention aucune de cette ordonnance, ainsi que l'ont fait la cour royale d'Amiens et les tribunaux de Lille et de Nevers ; soit qu'elle ait cru devoir lui refuser expressément tout caractère législatif et obligatoire, ainsi que s'en sont expliqués les tribunaux de Nantes et de Nancy ; soit enfin qu'abordant franchement et largement la question de l'inconstitutionnalité de cette ordonnance, et la réfutant de pied à pied, ainsi que l'a dit M^e Dupin aîné (2), elle ait signalé la même illégalité dans le caractère réglementaire, ou purement relatif et judiciaire qu'on serait porté à lui reconnaître, parce qu'il n'est pas plus légal d'empiéter sur le pouvoir judiciaire que sur le pouvoir législatif, et que les articles 57,

(1) Voyez la *Gazette des tribunaux* des 15, 17, 23, 24 décembre.

(2) Voyez la *Gazette des tribunaux* du 25.

58, 59 de la charte, sont aussi inviolables que les articles 15, 17, 18.

Nous donnerons ici les considérans de ce jugement d'Alençon, dans sa partie relative à cette ordonnance du 1^{er} septembre. C'est un monument qui doit rester, comme l'ont dit les journaux de l'opposition, dans les fastes constitutionnels du pays (1).

« Considérant sur le troisième point, qu'en matière d'interprétation législative, on a de tout temps observé le principe *EJUSDEM EST LEGEM INTERPRETARI CUIUS EST CONDERE*; qu'ainsi sous l'ancien régime monarchique, quand la puissance législative résidait uniquement dans la personne du monarque, l'interprétation se faisait par déclaration du roi revêtue de lettres patentes de même que les lois; que depuis 1789 jusqu'aux premières années de l'empire l'interprétation appartint au corps législatif; que s'il fut ensuite ordonné par la loi du 16 septembre 1807, que l'interprétation des lois serait donnée dans la forme des réglemens d'administration publique, cette loi ne viola qu'en apparence le principe *EJUSDEM LEGEM*, etc., tout en le maintenant en réalité, car alors la confection des projets de loi était attribuée au conseil d'état (article 15, sénat. cons., 28 floréal an XII, const. de l'empire); et le corps législatif ne pouvant amender ces projets, qu'il avait seulement le droit d'approuver ou de rejeter, c'était plutôt au conseil d'état qu'il appartenait d'interpréter les lois dont il était le seul, le véritable rédacteur, et plus capable par conséquent d'en saisir l'esprit, qu'à une ombre de corps législatif, absolument muet et tronqué;

« Considérant qu'en admettant que l'article 2 de la loi du 16 septembre 1807 et l'article 440 du Code d'instruction criminelle soient toujours en vigueur, l'ordonnance interprétative du 1^{er} septembre 1827 est illégale en la forme, comme n'ayant été rendue par le roi sous le contre-seing du ministre de la justice, que le conseil d'état entendu,

(1) Il ne nous reste qu'un regret, c'est de ne pouvoir y joindre la plaidoirie de M^e Jehan, qui a eu le courage de solliciter cette importante décision et le talent de l'obtenir.

et non sur son avis pris par les sections réunies, et ensuite approuvé par le chef de l'état, ainsi que cela devait avoir lieu en exécution des deux articles précités, de l'art. 75 du sénatus-consulte du 28 floréal an XII, et comme le conseil-d'état lui-même le fit le 27 novembre 1823, par un avis approuvé le 17 décembre suivant;

« Mais considérant que la loi de 1807 et l'article 440 du Code d'instruction criminelle sont implicitement abrogés par la Charte, 1^o parce qu'actuellement le pouvoir législatif s'exerce dans toute son étendue par le concours du roi et des deux chambres, qui discutent publiquement et peuvent librement amender les lois; 2^o parce que le conseil-d'état qui faisait partie intégrante des constitutions de l'empire n'est point reconnu par la Charte, et qu'il n'existe plus aujourd'hui que comme corps établi par le roi, pour faciliter aux ministres l'accélération des affaires administratives, sans avoir aucun pouvoir légal; que ce serait donc une inconstitutionnalité évidente si ce corps pouvait à présent interpréter la loi;

« Considérant enfin qu'indépendamment de son illégalité, l'ordonnance du 1^{er} septembre 1827 est en elle-même inconstitutionnelle, parce qu'alors ce serait introduire le régime des ordonnances sur des matières de législation, qui, d'après l'article 15 de la charte, appartient exclusivement au pouvoir législatif, et enfreindre en outre l'article 14, qui porte que les ordonnances du roi n'ont pour objet que l'exécution des lois et la sûreté de l'état.

Tel était l'état des choses, lorsque la cour royale de Paris, pour laquelle ces observations avaient été rédigées, après plusieurs remises motivées, en matière si grave, sur le désir, comme l'a dit M. l'avocat-général, de réunir toutes ses lumières en rappelant dans son sein les magistrats honorables que d'autres fonctions publiques en avaient momentanément éloignés, a consacré son audience du 26 décembre aux débats de ces importantes questions.