

TRENTE-NEUVIÈME LEÇON

SOMMAIRE

Disposition de la Constitution de 1791 sur la liberté locomotive. — Loi du 19 juillet 1791 : registres destinés à constater l'état des personnes dans chaque commune. — Gens *sans aveu, suspects, mal intentionnés*. — Registres imposés aux logeurs. Loi du 10 vendémiaire an IV : Passeports. — Responsabilité des communes. — Vagabonds.

Police sanitaire. — Maladies contagieuses. — Rigueur des lois sanitaires sanctionnée par les terreurs de l'opinion publique. — Il n'est pas nécessaire qu'il y ait certitude, il suffit qu'il y ait crainte grave pour justifier l'établissement de lois sanitaires.

MESSIEURS,

Les empêchements à la faculté locomotive, qui jadis formaient, en quelque sorte, le droit commun et qui, dans une certaine mesure, existent encore dans plusieurs pays, étaient un reste des habitudes et des coutumes de la féodalité. Lorsqu'on envisageait l'homme comme essentiellement attaché à la terre, comme faisant en quelque sorte partie de cette même terre et devant être, comme elle, exploité au profit de certaines classes, il était conséquent d'enchaîner sa faculté locomotive. Et cette manière de voir, ces traditions féodales ont laissé des traces après elles, même

lorsque la féodalité proprement dite avait disparu. Et de là les restes de ces idées qui se conservent encore dans quelques pays.

Mais par la même raison, lorsque la France abolit jusqu'aux derniers vestiges de la féodalité, lorsque la France proclama le principe fondamental de l'égalité devant la loi, entr'autres facultés individuelles qui devaient être rétablies dans leur exercice, se trouve la faculté locomotive. Aussi lisez-vous dans le titre I^{er} de la constitution de 1791 la disposition suivante : « La Constitution garantit la liberté à tout homme » d'aller, de rester, de partir, sans pouvoir être arrêté ou détenu que selon les formes arrêtées par la » Constitution. » Il est bien clair que, si un malfaiteur trouvait expédient de s'en aller, il devait être arrêté et détenu, mais, hors ces cas, nul ne pouvait être arrêté ni détenu et devait être libre d'aller, de rester ou de partir.

Il en est cependant de la faculté locomotive comme des autres manifestations de la liberté individuelle, c'est-à-dire qu'elle rencontre ses limites rationnelles là où le droit d'autrui commence, là où elle rencontre l'obstacle des exigences légitimes de la société et de l'État ; aussi il est de fait que cette liberté ne tarda pas à être réglée par des formes et des restrictions diverses, et qu'elle est restreinte sous plus d'un rapport aujourd'hui. Nous dirons quelque chose des restrictions apportées à la faculté locomotive par l'institution de ce qu'on appelle les passeports.

Déjà par un décret de l'Assemblée nationale de 1791, on avait senti la nécessité de se rendre compte

de l'état de la société sous le rapport des personnes le législateur voulait connaître quel était l'état des personnes constituant le pays. L'assemblée nationale rendit un décret sur la police municipale, et le premier titre de ce décret posait les bases de cette espèce de recensement moral et politique de la population de la France. Il était dit dans ce titre I^{er} que les communes municipales devaient faire constater l'état des habitants. Cela devait se faire au moyen de registres qui étaient ouverts dans chaque circonscription municipale par les soins des officiers municipaux ; chaque habitant devait se présenter et déclarer ses nom, prénoms, son âge, son domicile, sa profession, ses moyens d'existence, bref, donner pour ainsi dire une description morale et politique de sa personne. Ce n'est pas tout, le législateur alla encore plus loin, il prescrivit une mesure assez singulière. Il n'exigea pas, avons-nous dit, que des déclarations volontaires, mais il devait prévoir que ces déclarations pouvaient être fausses, qu'elles pouvaient être refusées, de là l'ordonnance d'un classement dans les personnes, classement alors connu et exprimé dans l'art. 3 de la loi. Tous ceux dont les déclarations constataient qu'ils étaient, en vérité, des hommes capables de travailler, mais qui n'avaient ni moyens d'existence, ni métier, étaient désignés sous le nom de *gens sans aveu*, s'ils n'avaient personne dans la commune qui voulut répondre pour eux et garantir qu'ils ne troubleraient pas la paix publique. Que faisait-on de ceux qui, appelés à faire les déclarations que la loi exigeait, refusaient d'obtempérer à la loi ? ils étaient

crits sous le nom de *gens suspects*. Enfin que faisait-on de ceux qui étaient convaincus d'avoir fait une fausse déclaration, qui avaient dit avoir un métier qu'ils n'avaient pas, des moyens d'existence qu'ils n'avaient pas, etc.? ils étaient désignés sous le nom de *gens mal intentionnés*. Il y avait donc des *gens sans aveu*, des *gens suspects*, des *gens mal intentionnés*.

Il faut le dire, cette loi n'était pas un modèle en fait de liberté. Sans doute on peut bien croire que celui qui fait une déclaration mensongère n'est pas un homme qui se respecte et en qui l'on puisse avoir confiance, mais cependant cette présomption qu'on exprimait par la désignation de *gens mal intentionnés* était une présomption légale qui pouvait être fausse dans plus d'un cas particulier, et j'en dis autant de la désignation de *gens suspects*. Ceux qui refusaient la déclaration par bizarrerie, ceux qui la refusaient précisément parce qu'ils se trouvaient choqués qu'on voulût ainsi sonder leur état et les soumettre à une espèce d'inquisition, pouvaient être des hommes récalcitrants plutôt que des hommes suspects. En général ces présomptions qu'on veut établir d'une manière également applicable à tout le monde, sur des données si peu positives, sont des formes de procédure dont la législation doit être excessivement sobre.

Quoi qu'il en soit, tel était le système de la loi du 19 juillet 1791 pour arriver à une base fondamentale de l'organisation de la police relativement aux personnes, c'est-à-dire, pour obtenir un registre qui

présentât dans chaque circonscription municipale, l'état du personnel de la commune.

Cette loi renferme beaucoup d'autres dispositions : l'art. 5 enjoint aux aubergistes, aux logeurs, de tenir ces registres qu'ils tiennent encore aujourd'hui pour y inscrire toutes les personnes qui logent chez eux. Une autre disposition prescrit des mesures pénales particulières à l'égard de ces gens sans aveu, ou suspects, ou mal intentionnés qui auraient été pris dans un attroupement séditieux, ou dans une rixe, ou dans une complicité de voies de fait, le législateur les regardait d'un œil défavorable par cela seul qu'ils se trouvaient inscrits comme gens sans aveu, suspects ou mal intentionnés.

Arrivons maintenant à la loi qui a plus particulièrement organisé le système des passeports à l'intérieur, je veux parler de la loi du 10 vendémiaire an IV ; et il est bon d'avertir qu'au fond cette loi de la Convention nationale sert encore de base à la législation des passeports ; il y a eu quelques modifications par suite des changements qu'a subis l'organisation politique, mais les bases fondamentales de la législation des passeports sont encore celles de la loi du 10 vendémiaire an IV (octobre 1795).

La loi du 10 vendémiaire an IV établit en principe au titre III que « jusqu'à ce qu'il ait été autrement » ordonné, » (c'était donc, en effet, une sorte de loi provisoire, mais vous voyez que le provisoire a duré longtemps) « nul individu ne pourra quitter le territoire de son canton, ni voyager, sans être muni et » porteur d'un passeport signé par les officiers mu-

» nicipaux de la commune ou de l'administration
» communale du canton. » Voilà la règle posée
dans la loi sur la police intérieure des communes,
car cette loi n'a pas uniquement pour but de régler
ce qui concerne la faculté locomotive et la légis-
lation des passeports, c'est une loi qui concerne en
général la police intérieure des communes. C'est
même cette loi, pour le dire en passant, qui a posé
le principe de la responsabilité et de la garantie
réciproque des habitants de chaque commune lors-
qu'elle a dit au titre I^{er} : « Tous les citoyens
» habitant la même commune sont garants civile-
» ment des attentats commis sur le territoire de la
» commune, soit envers les personnes, soit envers
» les propriétés. »

Voilà donc la nécessité d'un passeport, non pour
voyager à l'étranger seulement, mais pour quitter le
territoire de son canton. Viennent ensuite les règles
matérielles sur la délivrance et sur la forme des pas-
seports ; je me contente d'indiquer. Vous savez tous
ce que c'est qu'un passeport et vous savez tous quel-
les en sont les formes matérielles, quelles sont les in-
dications qu'il doit contenir, elles se trouvent pres-
crites à l'art. 3 de la loi du 10 vendémiaire an IV,
« tout passeport contiendra le signalement de l'indi-
» vidu, sa signature ou sa déclaration qu'il ne sait
» signer, référera le numéro de son inscription au
» tableau de la commune et sera renouvelé au moins
» une fois par an. »

Quelle était la sanction de cette mesure de police,
de cette réglementation de la faculté locomotive ? La

sanction était le droit d'arrestation contre les individus qui ne se seraient pas conformés à la loi : « Tout individu, dit l'article 6, voyageant et trouvé hors de » son canton sans passeport, sera mis sur le champ » en état d'arrestation et détenu jusqu'à ce qu'il ait » justifié être inscrit sur le tableau de la commune » de son domicile. » Vous voyez ici la correspondance entre cette loi et la loi de 1791 dont nous venons de parler, l'une établissait la règle générale de l'enregistrement de tous les citoyens, l'autre exigeait des passeports pour tous ceux qui s'écartaient de leur canton, et le moyen de justification pour ceux qui étaient arrêtés comme non porteurs de passeports, était de prouver qu'ils étaient dûment inscrits sur les registres de leur commune.

Et qu'arrivait-il si cette justification ne pouvait pas être faite, si ceux qui s'étaient écartés de leur canton sans passeport étaient au nombre de ceux qui avaient refusé de faire la déclaration que la loi exigeait ? S'ils ne pouvaient pas justifier, dans deux décades, de leur inscription sur le tableau d'une commune, ils étaient considérés comme vagabonds et gens sans aveu et comme tels traduits devant les tribunaux compétents. Je n'ai pas besoin de vous dire que les dispositions pénales relatives au vagabondage sont passées définitivement dans notre législation criminelle ; vous connaissez sans doute les article 269 et suivants du Code pénal et il n'est pas sans doute un de vous qui ne sache qu'il y a tous les jours des procès pour vagabondage en police correctionnelle. Ce n'est pas ici le lieu d'examiner ce qu'il peut y avoir à dire sur la

législation relative au vagabondage, c'est une de ces parties du droit pénal qui, portant sur un fait en quelque sorte négatif, peuvent être facilement envisagées sous différents points de vue ; il y a là une peine qui en réalité ne tombe pas sur un fait positif, qui tombe pour ainsi dire sur une négation. Quand on ne poursuit que pour vagabondage on n'impute pas au prévenu d'avoir vraiment fait telle ou telle chose, mais de ne pas avoir telle ou telle qualité, de n'avoir pas fait telle ou telle chose ; on lui reproche au fond de n'avoir pas un domicile, une profession, un métier, des répondants ; on a beau transformer ces imputations dans un langage positif et dire qu'il est prévenu d'avoir vagabondé, quand on demande ce que c'est que vagabonder, ce n'est pas à coup sûr se promener, aller à droite ou à gauche, c'est ne pas avoir certaines qualités, ne pas faire certaines choses. L'homme qui a un métier, un domicile, quand même il serait à côté de cela un fainéant, un paresseux, ne serait pas cependant poursuivi pour vagabondage. C'est donc, comme vous le voyez, une partie de la législation positive qui remonte directement à la loi de 1791, qui distinguait les personnes en gens sans aveu, suspects ou mal intentionnés, et qualifiait de gens sans aveu les gens qui étant en état de travailler n'avaient pas de métier, ni de moyens d'existence, ni de répondants. Il y a là, comme vous le voyez, une série d'idées qui sont venues aboutir aux articles 269 et suivants du Code pénal. Eh bien, la loi du 10 vendémiaire an IV est un des anneaux de cette chaîne.

« A défaut de justifier, dans deux décades, son ins-

» cription sur le tableau d'une commune, il sera ré-
» puté vagabond et sans aveu et traduit comme tel
» devant les tribunaux compétents. »

Cette législation qui, quoi qu'ayant, je le répète, le caractère d'une législation provisoire, est cependant devenue en fait la législation fondamentale de la matière, a été ensuite modifiée par d'autres lois ou décrets sur lesquels je passe très-rapidement : Je me contente de vous indiquer la loi du 14 ventôse an IV, qui porte article 1^{er}, « les passeports à l'étranger » seront délivrés par les administrations de département, sur l'avis motivé des municipalités, suivant les formes prescrites par la loi du 7 décembre 1792. » Et peu de jours après, le 17 ventôse de la même année, il y eut une autre loi pour empêcher la délivrance des passeports sous des noms supposés. C'était au fond une loi pénale. Les fonctionnaires publics qui auraient contrevenu à cette loi devaient être destitués de leurs fonctions et punis par voie de police correctionnelle d'un emprisonnement qui ne pouvait être de moins de trois mois, ni excéder une année ; et les témoins qui attestaient un fait supposé dans un passeport, devaient être punis de la même peine.

L'organisation politique venant à changer, et l'Empire ayant succédé à la République, on dut s'occuper de mettre la législation des passeports plus en harmonie avec la nouvelle organisation, et le décret du 8 septembre 1807 régla cette matière : les passeports durent être délivrés non plus par les administrations départementales qui n'existaient plus, mais à Paris

par la préfecture de police et dans les départements par les préfets. Enfin, il y a quelques règles particulières, mais je crois peu utile de vous en entretenir, il y a quelques règles particulières pour les passeports qu'on demande afin de se rendre dans les colonies, pour les passeports coloniaux, et puis quelques-unes pour les passeports dont peuvent avoir besoin les indigents.

Je passe à une autre restriction apportée à la liberté locomotive, je veux parler des lois et règlements concernant la police sanitaire.

Parmi les maladies trop nombreuses dont l'espèce humaine est affligée, il y en a qui se propagent, dit-on, par la communication avec les malades ou avec les choses leur ayant appartenu, ou avec les choses qui se sont trouvées en contact avec les pays affligés de ces maladies. Lorsqu'on parle de maladies contagieuses et de lois sanitaires, la pensée se porte tout de suite sur une de ces maladies désignées sous le nom de *peste*, et quand on lit des livres qui ne sont pas des livres de médecine, on trouve souvent cités des cas nombreux de peste comme ayant désolé tel ou tel pays, telle ou telle portion du monde à différentes époques. Il n'est pas un de vous qui n'ait lu ces descriptions magnifiques, en tant que style, de la peste d'Athènes, de la peste de Florence, de la peste de Milan, de la peste de la Lombardie. Il est vrai que le nom de *peste* n'exprime pas toujours l'idée que les hommes de l'art y attachent; mais il paraît bien prouvé aujourd'hui, par l'examen des symptômes, que la peste d'Athènes, à laquelle je fais allusion, n'était

pas la peste proprement dite, n'était pas la peste orientale, c'était, à ce qu'il paraît, une autre maladie, les uns y ont vu une scarlatine très-mauvaise les autres le typhus, les autres peut-être le choléra mais en général on qualifiait de *peste* toutes les maladies qui faisaient de grands ravages et qui étaient réputées contagieuses.

Quoi qu'il en soit de ces questions qui ne nous regardent pas, toujours est-il qu'il y a un fait irrécusable, c'est l'existence de maladies très-pernicieuses et se propageant par la communication. Sans doute, on a été en désaccord sur la question de savoir si telle ou telle maladie était ou non contagieuse, si telle ou telle maladie était épidémique ou contagieuse ou endémique, mais il paraît difficile de nier d'une manière absolue pour toutes les maladies le fait de la propagation par la communication et par le contact. S'il n'existait pas, s'il était bien prouvé qu'il n'existe pas une seule maladie contagieuse, s'il était prouvé que toute maladie qui envahit un pays prend naissance dans le foyer même où elle se développe et que, dans aucun cas, elle ne peut être apportée ni par la personne ni par les choses, si cela était prouvé, il est évident que les lois sanitaires seraient d'inutiles vexations et des vexations d'autant plus regrettables que les lois sanitaires soumettent les personnes et le commerce à des restrictions quelquefois très-grandes et que la sanction pénale est extrême. Et non-seulement elle est extrême dans beaucoup de législations, mais de nos jours même vous avez pu voir les applications sanglantes qu'on en a faites au sujet d'une maladie

dont on ne sait pas encore si elle est contagieuse ou non. Mais il faut dire la vérité, c'est que ces mesures ont, en général, la sanction de l'opinion publique, elles sont populaires parce que, quand vous mettez dans l'idée d'une population que l'entrée d'un homme sur son territoire peut y apporter une maladie mortelle, elle regarde ces moyens comme des moyens de défense, elles les appuie avec la même ardeur qu'elle appellerait une armée qui repousserait un ennemi de ses frontières. Ces lois sont d'autant plus durables qu'elles sont appuyées par le sentiment populaire de la défense de soi-même. Si donc, je le répète, la science prouvait qu'il n'y a pas de maladies contagieuses, les hommes n'auraient qu'à rougir de toutes leurs lois sanitaires, mais la science médicale n'en est pas là ; s'il y a quelques esprits qui ont nié la contagion de quelques maladies, en fait, la science médicale reconnaît qu'il y a des maladies contagieuses. Au reste, la question de savoir si toutes les maladies qualifiées de contagieuses le sont ou ne le sont pas, nous importe peu. Il suffit qu'il y ait des maladies contagieuses pour que le principe des lois sanitaires soit légitimé, le reste n'est plus qu'une question d'application.

Ainsi, vous l'avez vu, lors de l'invasion du choléra en 1831 et 1832. Dans plusieurs pays on a suivi l'opinion que le choléra n'est pas une maladie contagieuse proprement dite, c'est-à-dire que ce n'est pas une de ces maladies qu'on peut éloigner par des cordons sanitaires ; en conséquence, il n'a pas été établi de cordons sanitaires, et si des pays comme la

France, par exemple, ont eu le choléra en n'ayant pas de cordons sanitaires, on peut citer la Suisse qui touche la France, l'Allemagne, l'Italie, tous les pays atteints du choléra et qui cependant n'a pas été envahie par cette maladie, quoi qu'elle n'eut pas de cordon sanitaires, et quoiqu'un grand nombre de personnes des pays qui avaient le choléra se soient réfugiés en Suisse. Ailleurs on a établi des cordons sanitaires ailleurs on a appliqué les lois sanitaires avec une rigueur extrême, ailleurs l'application de ces lois a coûté la vie à plus d'un individu, là on était convaincu que le choléra était une maladie contagieuse, une de ces maladies qu'on peut atténuer ou repousser par des obstacles mis aux communications avec les choses et les hommes. Mais, je le répète, c'est là une question de fait, non une question de jurisprudence. L'État est comme un individu, l'individu appelle un médecin quand il a une maladie qu'il ne connaît pas, le médecin peut se tromper. De même le gouvernement appelle les gens de l'art et les consulte à cet égard. En effet, pour l'application des lois sanitaires, il n'est pas absolument nécessaire de démontrer qu'une maladie est contagieuse. S'il y a des craintes très-graves de contagion, lors même que la science ne pourrait pas démontrer rigoureusement que le principe existe, le gouvernement doit examiner si, dans le doute, il convient ou non de soumettre tous les habitants et le commerce du pays aux restrictions et aux prohibitions que les lois sanitaires comportent, c'est là, je le répète, une question de fait et non de droit, c'est une question de prudence admi-

nistrative sur laquelle nous n'avons aucune règle à donner. Nous devons donc rechercher seulement quelles sont les règles de notre législation sur cette matière si grave.

Ces règles ne sont pas de pures spéculations. Vous savez que d'abord dans les ports de mer et pour les arrivages maritimes, elles sont toujours rigoureusement observées pour toutes les provenances qui peuvent inspirer quelque soupçon relativement à cette maladie dont nous parlions en particulier, la peste orientale. Ensuite ceux d'entre vous qui ne sont pas très-jeunes peuvent se rappeler l'invasion en Europe d'une autre terrible maladie : l'invasion de la fièvre jaune, maladie sur laquelle, comme sur le choléra, s'éleva la question de savoir si elle était contagieuse ou non ; cette maladie donna lieu à des mesures sanitaires qui étaient moins difficiles à faire observer parce qu'un des caractères de la fièvre jaune paraît être de n'envahir que les côtes et de ne pénétrer jamais dans les terres que jusqu'à une certaine distance. On peut donc dire que l'établissement des lois sanitaires est justifié sinon par tel ou tel fait particulier, du moins par le fait général qu'il existe des maladies contagieuses, des maladies qui se communiquent par le contact des hommes et des choses, la question de savoir quelles sont ces maladies est une question de médecine, non de droit.

Il y a donc et il doit y avoir des lois sanitaires. Maintenant faut-il que le législateur s'abandonne à toute la violence des craintes populaires ? Et faut-il qu'en principe et d'une manière permanente, ces lois

soient d'une sévérité exagérée? C'est là une autre question et il importe aussi sous ce point de vue d'examiner quel est le système qu'a suivi le législateur français, qui a rendu ces lois à une époque de civilisation et de lumières, puisque c'est en 1822. C'est ce que nous verrons dans la séance prochaine.