



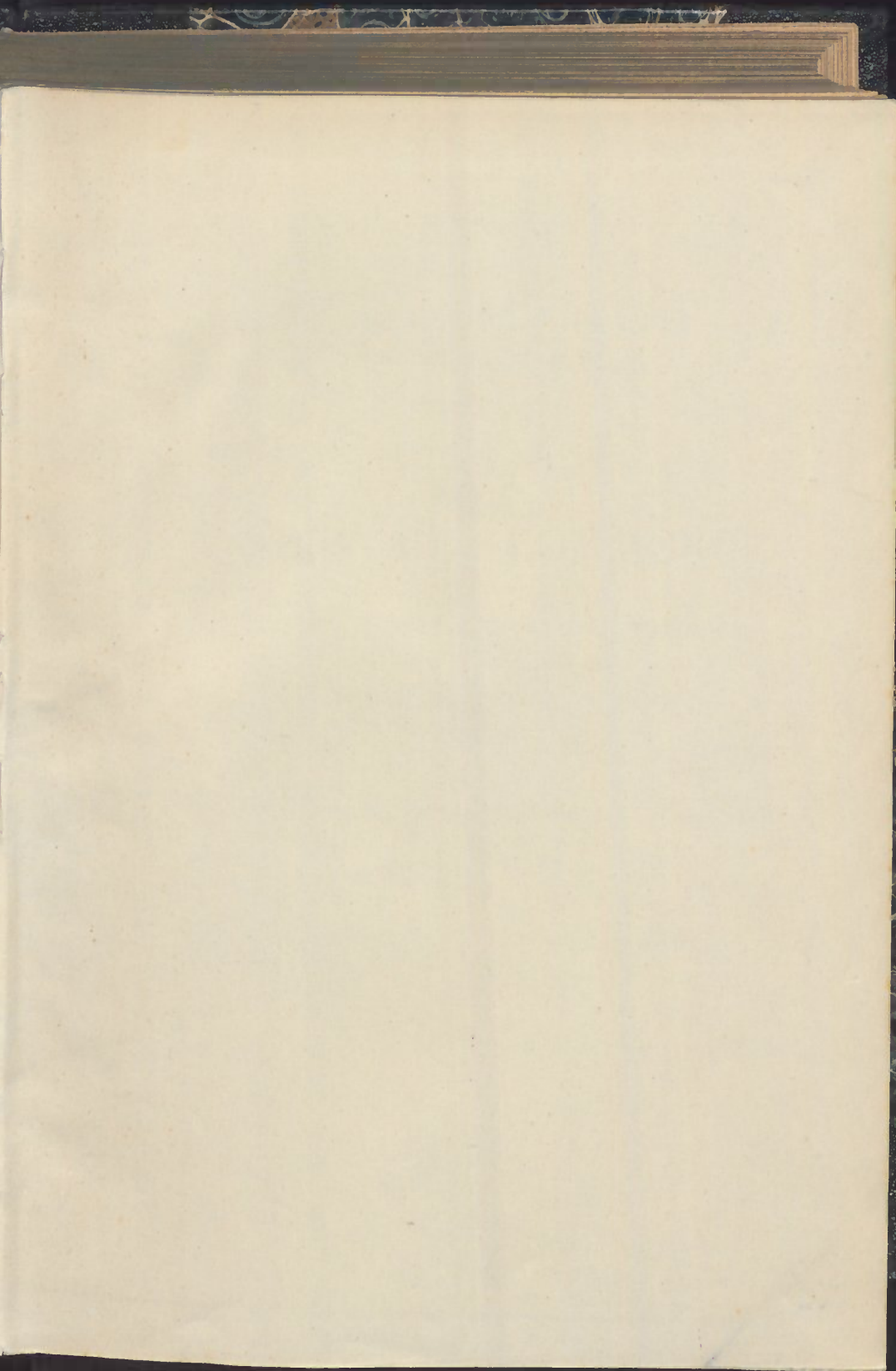




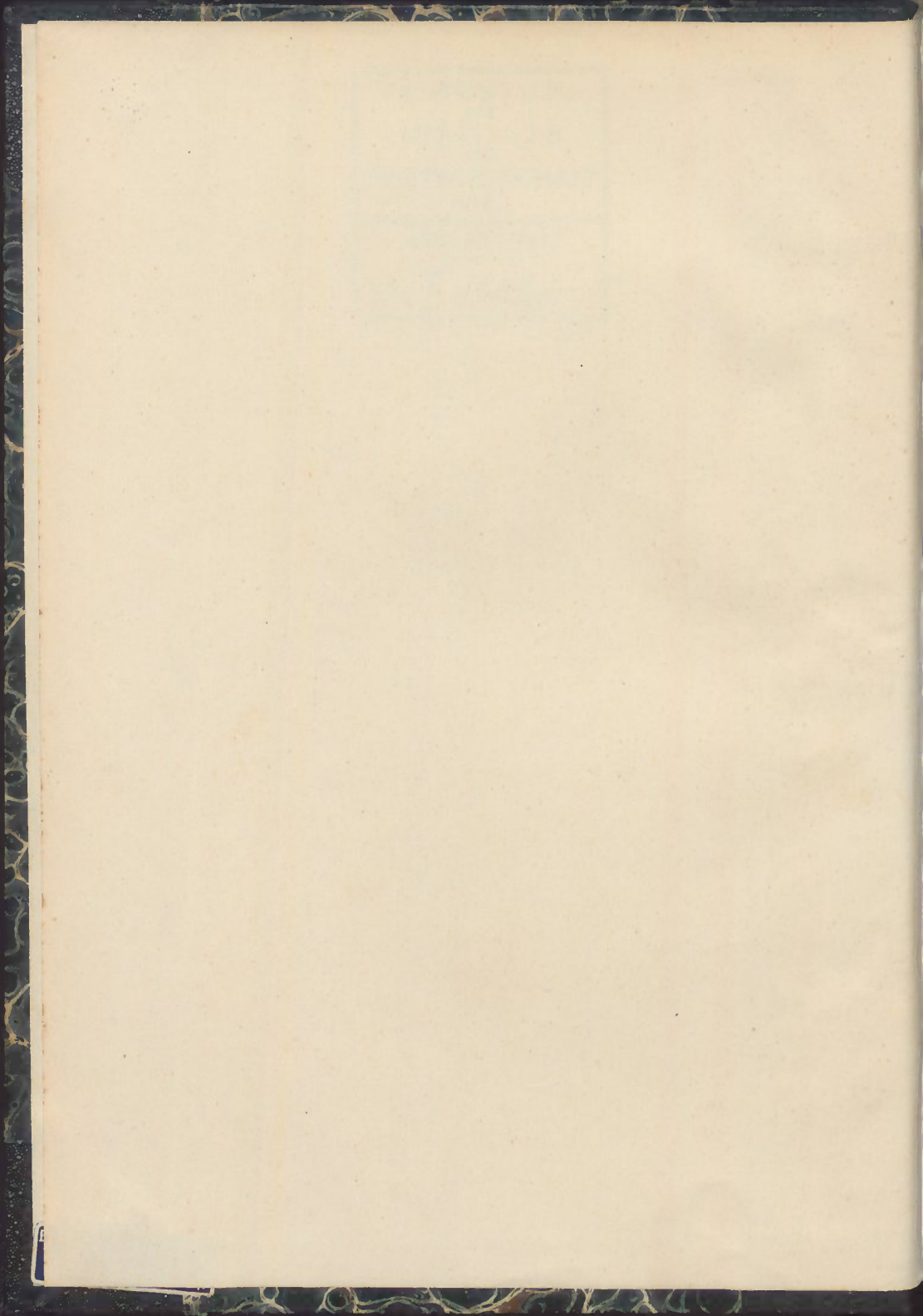
EIGENTUM  
DES  
INSTITUTS  
FÜR  
WELTWIRTSCHAFT  
KIEL  
BIBLIOTHEK  
Nr. I 14325

ERNST GÖTTSCHE, KIEL  
HOLTENAUERSTRASSE 41  
BUCHB. BUCHDR. & PAPIERHDLG.











UNIVERSITÉ DE FRANCE  
FACULTÉ DE DROIT DE PARIS

---

DROIT ROMAIN  
**DE LA MANUS**  
DANS LE MARIAGE ROMAIN

---

DROIT FRANÇAIS  
LES  
**TRAITÉS DE COMMERCE**

---

THÈSE POUR LE DOCTORAT

PRÉSENTÉE ET SOUTENUE

*Le mercredi 8 juin 1892, à 1 heure*

Par V. VEILLCOVITCH

---

*Président : M. RENAULT, professeur.*

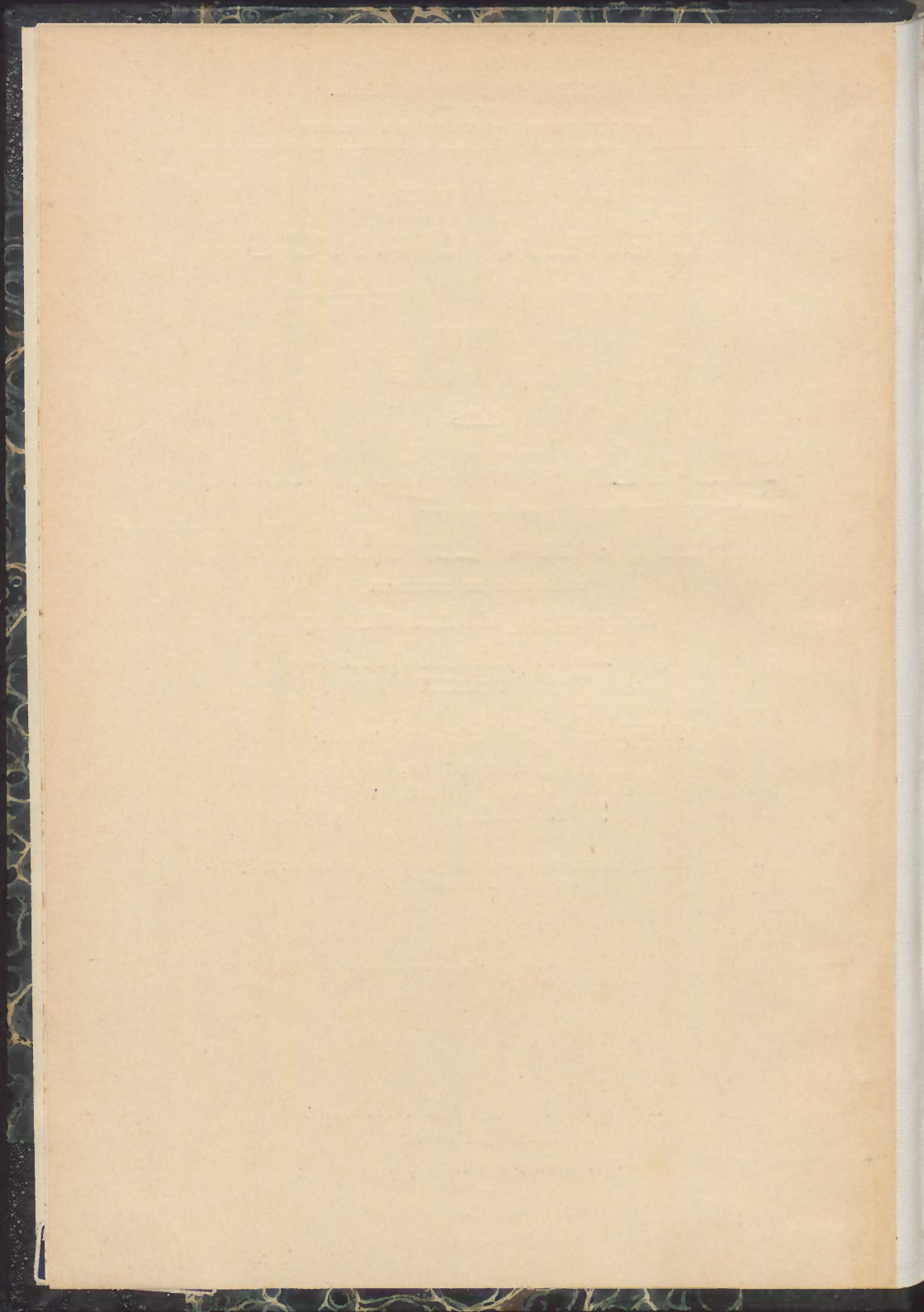
*Suffragants :* { MM. BEAUREGARD, { professeurs,  
                          JOBÉ-DUVAL, {  
                          M. WEISS,    agrégé.

*Le Candidat répondra, en outre, aux questions qui lui seront posées  
sur les autres matières*

---

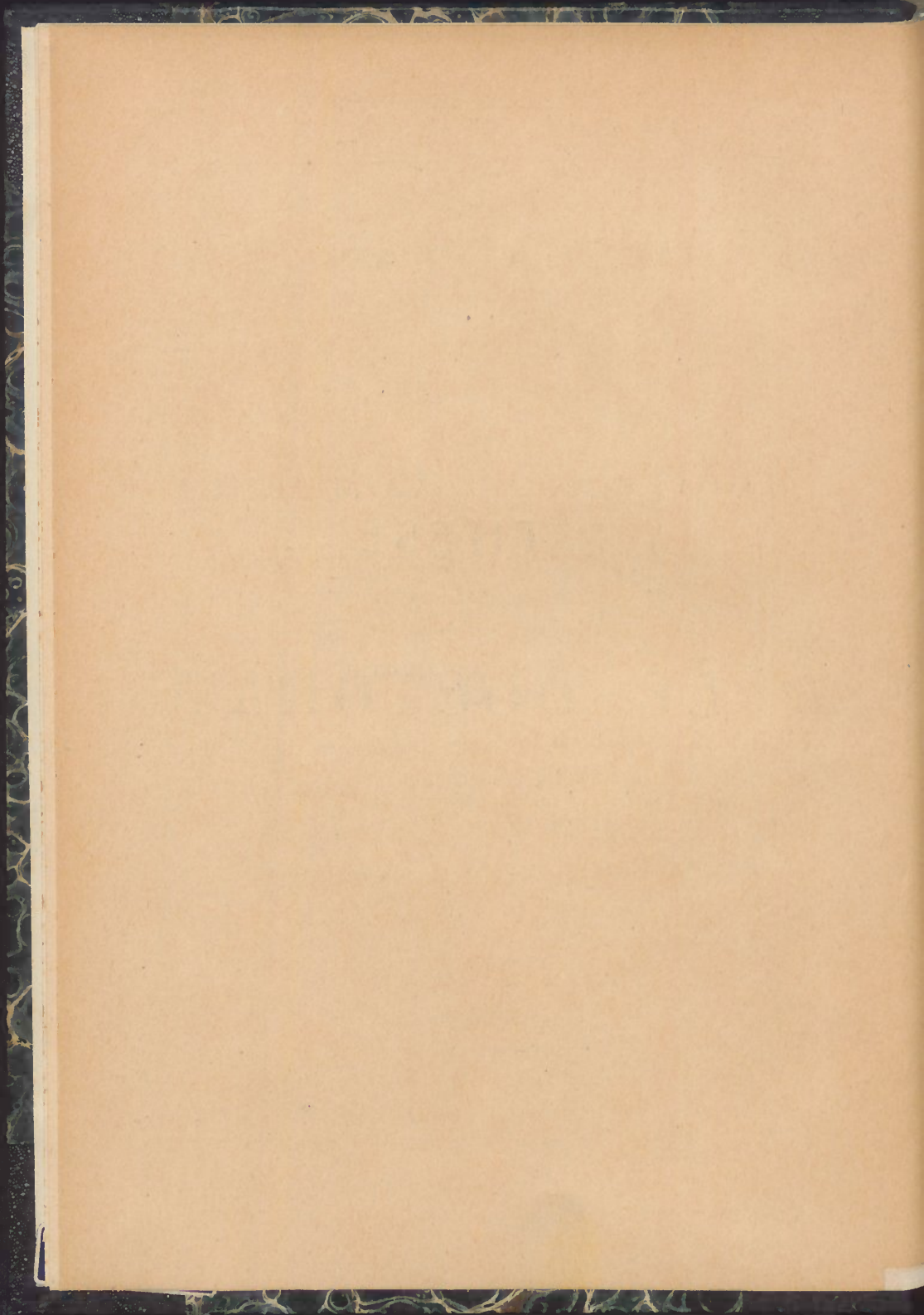
PARIS  
A. GIARD & E. BRIÈRE  
Libraires-Éditeurs  
16, RUE SOUFFLOT, 16  
—  
1892





THÈSE  
POUR  
LE DOCTORAT





UNIVERSITÉ DE FRANCE  
FACULTÉ DE DROIT DE PARIS

---

DROIT ROMAIN  
**DE LA MANUS**  
DANS LE MARIAGE ROMAIN

---

DROIT FRANÇAIS  
LES  
**TRAITÉS DE COMMERCE**

---

THÈSE POUR LE DOCTORAT

PRÉSENTÉE ET SOUTENUE

*Le mercredi 8 juin 1892, à 1 heure*

Par V. VEILLCOVITCH

---

*Président : M. RENAULT, professeur.*

*Suffragants :* { MM. BEAUREGARD, { professeurs,  
                  { JOBBÉ-DUVAL, {  
                  { M. WEISS,       agréé.

*Le Candidat répondra, en outre, aux questions qui lui seront posées  
sur les autres matières*

---

**PARIS**  
A. GIARD & E. BRIÈRE  
Libraires-Éditeurs  
16, RUE SOUFFLOT, 16  
—  
1892



I 14325

La Faculté n'entend donner aucune approbation ni improbation  
aux opinions émises dans les thèses; ces opinions doivent être  
considérées comme propres à leurs auteurs.



# DROIT ROMAIN

---

## DE LA MANUS DANS LE MARIAGE ROMAIN

---

### CHAPITRE PREMIER

#### DE LA MANUS EN GÉNÉRAL.

##### SOMMAIRE :

- § 1. — *Ancienne institution appelée manus ; sa transformation.* —  
1. Signification primitive du mot *manus*. — 2. Restriction de cette signification. — 3. Comment expliquer l'ampleur primitive de l'institution appelée *manus*. — 4. Au point de vue intérieur la différence entre les catégories de droits renfermés dans l'ancienne *manus* n'a jamais été ignorée.
- § 2. — *Quelles femmes étaient soumises à la manus* — 5. La *manus* pouvait porter sur les femmes divorcées. — 6. Sauf toutefois les femmes divorcées *diffarreatione*. — 7. La *manus* portait aussi sur les veuves.

Veillevitch



- § 3. — *A qui appartenait la manus?* — 8. Elle n'appartenait pas toujours au mari. — 9. Témoignage contraire de certains auteurs classiques. — 10. La théorie de Gaius se réduit à dire que la femme d'un *filiusfamilias* était soumise à deux puissances. — 11. Difficultés d'expliquer cette assertion. — 12. Réformes successives de la *manus* résultant de certains textes. — 13. Étendue de ces réformes. — 14. Droits qu'on peut grouper dans la *manus* de Gaius. — 15. L'expression de Gaius reste malgré cela impropre. — 16. Explication de M. Voigt. — 17. Observations sur cette opinion.
- § 4. — *Effets de la manus.* — 18. Similitudes et conséquences juridiques de la *manus*. — 19. Différence entre la position des enfants et de la femme *in manu*. — 20. Résumé des effets de la *manus*.
- § 5. — *La manus des mariages primitifs a-t-elle été la conséquence nécessaire d'un principe juridique?* — 21. Opinion de M. Esmein. — 22. Opinion de M. Labbé. — 23. Comment expliquer le fait historique que tous les mariages primitifs étaient des mariages avec *manus*?
- § 6. — *Nature de la manus.* — 24. La *manus* ne correspondait pas à la puissance maritale d'aujourd'hui. — 25. Elle se rattachait à la puissance domestique et était parallèle à la puissance paternelle. — 26. Tant que le divorce ne fut pas admis comme institution d'ordre public la femme n'avait aucun moyen à sa disposition pour sortir de la *manus*.

§ 1. — *Ancienne institution appelée manus ; sa transformation.*

1. — Le terme de *manus* avait à l'origine une signification beaucoup plus étendue qu'à l'époque historique du droit.

Il ne désignait pas seulement, comme en dernier lieu, la puissance du mari *sui juris* sur sa femme ou celle du *pater* sur toutes les femmes mariées de la famille, mais l'ensemble des pouvoirs du chef de la maison sur tout ce qui se trouvait dans celle-ci, êtres vivants ou choses (1). La puissance paternelle et dominicale y entraient donc aussi bien que le *mancipium*, la propriété et la *manus* proprement dite.

C'était, en d'autres termes, une expression générique, renfermant en elle une foule de rapports qui, plus tard, sont devenus des institutions juridiques distinctes, mais que confondait la jurisprudence encore rudimentaire de cette époque.

L'idée qui était surtout exprimée dans le mot *manus* était une idée de pouvoir, et le symbole du pouvoir, la main, avait été pris pour désigner le pouvoir lui-même. Pour ce qui est des nuances de cette idée de pouvoir et, notamment des variétés qui forcément devaient exister entre les rapports du *pater* vis-à-vis de ses *familiares* (femmes, esclaves, enfants, petits-enfants, etc.) d'un côté et les objets inanimés de l'autre, et surtout quant aux nuances entre les rapports du *pater* vis-à-vis de chacune des catégories de *familiares* que nous venons d'énumérer, le droit de l'époque ne s'en occupait pas; l'idée générale de puissance lui suffisait pour en faire la matière d'une institution juridique. Une telle institution devait forcément manquer de précision, et le fait qu'elle confondait entre eux des

1. V. Voigt, *Die XII Tafeln*, II, p. 85 et s.; Ihering, *Esprit du droit Romain*, II, p. 158 et s.



rapports on ne peut plus dissemblables avait même quelque chose de grossier et de brutal.

Mais la preuve qu'il y a eu une époque où cette confusion a été faite et où, par conséquent, la *manus* a réellement eu la signification que nous lui attribuons, se trouve d'abord dans les dérivés du mot *manus*: *emancipare*, *manu-mittere*, *mancipium*. Ces expressions se réfèrent à des rapports de puissance distincts (enfants, esclaves, *mancipio dati*) et cependant elles ont toutes la même origine. Cette filiation étymologique indique en même temps une filiation d'idées que ces termes expriment et permet de conclure que ces idées aussi ont toutes leur source commune dans celle qui est renfermée dans le mot *manus* et qu'il y a eu une époque où elles s'y trouvaient confondues (1).

Il y a d'ailleurs pour cette conclusion des preuves plus directes encore. Ce sont notamment de nombreux textes de littérateurs, voire même de jurisconsultes, où le mot *manus* est employé pour désigner tantôt la puissance paternelle ou dominicale, tantôt la puissance spéciale sur les femmes mariées ou même la propriété ou la tutelle (2).

Ainsi pour *manus* :

a). Dans le sens de puissance paternelle v. :

Livre XXXIV, 2; *majores nostri.... feminas voluerunt in manu esse parentum*.

Livre XXXIV, 7: *filiae in manu*.

Gell. XVIII, 6 : *in ejus in cujus maritus manu mancipioque esset*, etc.

1. V. Ihering, *l. c.*

2. Rossbach, *Untersuchungen über die römische Ehe*, p. 28 ets.

b). Dans le sens de puissance dominicale :

Ulpien, Dig. I, 1, 14 : *quamdiu quis in servitute est manui et potestati suppositus est.*

c). Dans le sens de puissance sur les femmes (qui est le sens technique du mot *manus*).

Gell. IV, 3, 3 : *Pellicem appellatam probrosamque habitam quæ juncta consuetudine esset, cum eo in cujus manu mancipioque alia matrimonii causa foret*, et presque tous les textes des jurisconsultes.

d). Dans le sens de tutelle :

Liv. XXIV, 2 : *feminas in manu fratrum*. Liv. XXIV, 7 : *sorores in manu*, etc.

2. — Si le mot *manus* n'avait jamais eu d'autre signification que celle de puissance du mari sur sa femme, les auteurs, et surtout les jurisconsultes, n'auraient certainement pas eu l'idée de lui donner tous les sens que nous venons d'énumérer. C'eût été brouiller volontairement le sens clair des mots et apporter le trouble et la confusion dans les idées. Le fait de la multiplicité des sens dans les textes cités s'explique au contraire très bien si l'on admet que ce langage est le reflet d'une époque, où il n'y avait aucune incorrection à employer le mot *manus* dans toutes ces significations, puisqu'il les comprenait toutes : ces divers rapports ne s'étant, en effet, pas encore dégagés comme institutions distinctes, et demeurant confondus dans la conception large et vague de puissance domestique qui portait le nom de *manus*. A l'époque des auteurs où nous trouvons reproduite l'ancienne confusion, la science juridique avait déjà fait le triage et dégagé les institutions particulières en les désignant par des noms spéciaux. Mais le langage ordi-



naire n'avait pas immédiatement suivi cette réforme linguistique et juridique opérée par les jurisconsultes; il avait continué — ainsi que cela arrive toujours d'ailleurs, le public s'assimilant rarement tout de suite un langage scientifique nouveau — à employer le mot *manus* dans son ancien sens traditionnel et indéterminé de puissance du *pater* sur tout ce qui se trouvait en sa dépendance, personnes ou choses.

De là la confusion dont nous parlions plus haut et qui se rencontre, comme nous le disions, plus particulièrement chez les littérateurs, c'est-à-dire chez des auteurs dont les ouvrages reflètent le langage courant. Quant aux jurisconsultes, placés dans ce milieu où leur innovation n'est pas encore acclimatée, ils se laissent parfois eux-mêmes entraîner par le courant, de sorte que lorsqu'ils parlent de choses qui n'ont pas un rapport immédiat avec la *manus* au sens technique du mot, et que, par conséquent, ils ne font pas une attention spéciale à ce terme, il leur arrive de l'employer dans la signification indéfinie du langage populaire.

3. — L'ampleur originaire et le vague de l'institution appelée *manus* peuvent d'ailleurs s'expliquer à certains égards. Cela tient, d'abord, non seulement à l'ancienneté de l'époque, qui avait des conceptions juridiques encore imparfaites et ne sentait ni la capacité ni le besoin de raffinement sur ce point, mais aussi à la nature même de l'organisation sociale primitive des Romains.

A cette époque, en effet, la maison était considérée comme un monde à part, presque totalement soustrait à l'intervention du pouvoir social, mais en revanche presque

aussi absolument soumis au pouvoir de son chef, le *pater*. N'intervenant pas dans la réglementation des rapports du *pater* vis-à-vis de différentes catégories de personnes et objets soumis à la puissance du chef, le pouvoir social n'avait pas, non plus, à exprimer en droit la différence de ces rapports. A son point de vue, ces nuances n'existaient pas. Il ne connaissait que le *pater*, sujet du droit, et la maison comme unité homogène, objet de ce droit. Il lui suffisait donc d'avoir une expression pour désigner ce rapport général et il la trouva dans le terme de *manus*, qui disait simplement que le *pater* avait un pouvoir sur toute sa maison. Les variétés et les nuances de ce pouvoir n'auraient pu être prises en considération que si on s'était placé, non plus au point de vue extérieur et social, mais au point de vue intérieur et domestique. Alors seulement on aurait pu apercevoir combien le pouvoir appelé *manus* était complexe et combien il y avait d'inconvénients à ne pas tenir compte de cette complexité dans le langage juridique.

4. — Au point de vue intérieur et malgré l'unité d'expression pour tous les rapports du *pater* avec ses *familiares* et les objets de la maison, la différence entre ces rapports n'a jamais pu être ignorée et ne l'a jamais été. La nature même des choses ne permettait pas de traiter d'une manière absolument égale les êtres vivants et les objets inanimés.

Aussi, malgré toutes les assimilations qu'on a pu faire, en droit, entre les esclaves et les choses, cette assimilation n'a jamais existé ni n'a pu exister en fait et a fini par pénétrer de très bonne heure dans le droit.

A plus forte raison en a-t-il dû être ainsi pour les *fami-*



liares libres et aussi pour ce qui concerne les différentes catégories de ces *familiares*. Ainsi le *pater* a toujours pu avoir plusieurs esclaves ou *mancipio dati*, mais jamais plusieurs femmes; il a pu acquérir *usu* la puissance sur sa femme, mais non pas celle sur ses enfants, etc. Plus tard, lorsque le pouvoir social s'immisça dans les rapports du *pater* et qu'il restreignit les droits de ce dernier, la distinction entre les différentes catégories de rapports, qui jusque-là n'existait qu'en fait et qu'au point de vue intérieur, dut être faite aussi au point de vue extérieur ou social. Les rapports du *pater* avec ses enfants et les esclaves furent distraits de la *manus* (au sens primitif) et reçurent le nom de *potestas*, le pouvoir sur les personnes libres appelées *mancipio dati* ne fut plus désigné que par le mot *mancipium* et la propriété, ainsi que les autres droits réels, se dégagèrent également comme institutions distinctes (1). L'ancienne *manus* fut ainsi complètement détruite; seul le mot demeura, mais il ne désigna plus que les rapports du *pater* et des femmes mariées de la maison. C'est dans ce dernier sens que nous l'emploierons désormais.

§ 2. — Quelles femmes étaient soumises à la *manus* ?

5. — La *manus* ne s'exerçait que sur les femmes mariées ou sur celles qui avaient été mariées. Le mariage était, en effet, une condition indispensable de la *manus*; celle-ci ne pouvait pas apparaître en dehors de l'union conjugale (2).

1. V. Rossbach, *op. c.*, *l. c.*; Ihering, *op. c.*, *l. c.*

2. Nous ne nous occupons ici que de la *manus matrimonii causa* et non pas aussi de la *manus fideiussoria causa*, qui est une insti-

Mais si l'union conjugale était nécessaire pour que la *manus* naquît, il n'était nullement nécessaire que cette union durât pour que la *manus* subsistât. Ainsi, lorsqu'un mariage avec *manus* était dissous par le divorce, la femme cessait d'être épouse, mais n'en continuait pas moins d'être soumise à la *manus* de l'ancien mari ou de son *pater*. La *manus* portait dans ce cas sur une femme divorcée. Pour la faire disparaître, il fallait recourir à un acte spécial et distinct du divorce, à la *remancipatio*. Il est vrai qu'il a été admis de tout temps que la femme divorcée eût le droit de demander cette *remancipatio*, attendu qu'il eût été injuste que le mari, après avoir répudié sa femme, pût malgré cela garder sur elle une puissance qu'il n'avait acquise qu'à l'occasion et à cause du mariage (1).

Les femmes ne manquaient jamais de faire usage de ce droit, de sorte qu'en n'envisageant que les faits on peut dire que les femmes divorcées n'étaient jamais soumises à la *manus*. Mais au point de vue purement juridique, il reste acquis que la dissolution d'un mariage avec *manus* ne rompait pas en même temps les liens de la *manus*, et qu'en conséquence cette dernière puissance subsistait, en droit, même après la dissolution de l'union conjugale.

6. — Le cas d'une femme divorcée soumise quand même à la *manus* ne pouvait jamais se présenter, même en théorie, lorsque le mariage avait été contracté *confarreatione*. Dans ce cas l'union conjugale et la *manus* étaient intime-

tution tardive, créée à l'imitation de la première et seulement à une époque où celle-ci était en pleine décadence.

1. Esmein, *Mélanges*, p. 22.



ment et insolublement liées l'une à l'autre. Elles présentaient un tout homogène, résultat de formalités spéciales, et le *contrarius actus*, dissolvant le mariage, détruisait en même temps la *manus*. La *confarreatio* restait en cela parfaitement conforme aux règles générales du droit d'après lesquelles les effets d'un acte juridique ne peuvent être annulés que par un acte en sens contraire (1).

7. — La *manus* portait aussi sur les veuves. Ainsi, lorsque le mari était *filiusfamilias*, la *manus* appartenait au *pater* et la femme y demeurait soumise même après la mort de son mari. C'est que le mariage, ayant introduit la femme dans la famille, a établi entre le *pater* et la femme un lien juridique parfaitement indépendant du lien conjugal, de sorte que ce dernier pouvait se rompre sans que le premier en fût en rien affecté. Pour que la *manus* disparût, il eût fallu que l'une des causes destructives de ce rapport même se fût produite, par exemple, la mort du *pater*, sa *capitis deminutio*, un second mariage *cum manu* de la femme, etc.

### § 3. — *A qui appartenait la manus ?*

8. — Nous venons de préjuger cette question dans les lignes qui précèdent : si au moment du mariage ou de l'accomplissement de l'*usus*, ou des formalités de la *coemptio*, le mari est *sui juris*, c'est à lui que la *manus* appartiendra, sinon c'est le *pater* qui en sera investi. A la mort du *pater* elle passera au fils, à moins toutefois que celui-ci, dans l'inter-

1. V. Voigt, *op. c.*, II, p. 703.

valle, n'ait été émancipé ou donné en adoption, ou que la femme elle-même n'ait été mancipée à un tiers. La *manus* n'appartenait donc pas toujours au mari, ce qui est la conséquence logique de l'antique organisation de la famille romaine.

Le fils était placé sous la dépendance absolue du *pater* et ne pouvait, pas plus que les autres *familiares*, avoir des droits quelconques. Comment alors aurait-il pu, lui, incapable d'être propriétaire et soumis pour sa propre personne à une puissance aussi despotique que la *patria potestas* romaine, comment aurait-il pu être investi de la *manus* qui conférait à son titulaire, en dehors de la propriété des biens de la femme et des acquisitions qu'elle pouvait faire au cours du mariage, une puissance étendue sur sa personne même. Il y avait incompatibilité absolue entre la position subordonnée du fils et la possession de la *manus*. Aulu-Gelle nous dit d'ailleurs expressément que la femme d'un *filiusfamilias* était soumise à la puissance du *pater* : *Idonei vocum antiquarum enaratores tradiderunt .. matremfamilias appellatam esse eam solamque in mariti manu mancipioque aut in ejus in cujus maritus manu mancipioque esset* (XVIII, 6, 9) (1).

9. — Ces déductions logiques des principes généraux et le témoignage conforme d'Aulu-Gelle, sont cependant formellement contredits par plusieurs textes des jurisconsultes de l'époque classique. Ainsi v. p. ex. :

Gaius, I, 148 ; *quæ in manu est proinde ac filiae ; item nurui quæ in filii manu est, proinde ac neptis tutor dari potest.*

1. V. aussi *Serv. ad Æn.*, XI, 476.



Gaius, II, 159; *Idem juris est (in) uxoris persona, quæ in manu est, quia filia loco est; et in nurus quæ in manu filii est, quia neptis loco est.*

Gaius, III, 3; *Item nurus quæ in filii manu est (sc. sua heres est soceri); nam et hæc neptis loco est. Sed ita demum erit sua heres si filius, cujus in manu erit, cum pater moritur in potestate ejus non sit. Idemque dicemus et de ea quæ in nepotis manu matrimonii causa sit, quia proneptis loco est (1).*

10. — D'après ces textes la *manus* appartenait au mari même *filiusfamilias*.

L'affirmation des auteurs est claire et nette. Comment la concilier avec les principes fondamentaux du droit de famille et le texte d'Aulu-Gelle?

Avant d'en tenter l'explication, recherchons d'abord la véritable portée des textes de Gaius. Cet auteur nous dit que la *manus* incombe au *filiusfamilias*, mais il reconnaît en même temps que le *pater* aura, malgré cette puissance du fils, le droit de nommer un tuteur à sa bru (I, 148).

Il dit en outre, qu'encas d'émancipation du fils, la femme montera au rang de *sua heres* du *pater*, ce qui veut dire qu'elle est restée son agnate et que par conséquent elle a déjà eu cette qualité avant l'émancipation du fils; or, les agnats étaient tous soumis à la puissance du *pater*; la femme devait se trouver dans le même cas.

Toutes ces concessions au pouvoir du *pater* sont contraires au principe même de la *manus*, qui était une puissance exclusive et ne souffrait pas que la femme, sur laquelle elle portait, fût en même temps soumise à la puissance

1. V. aussi : Gai. III, 41; Ulp. Reg. XXII, 44.

d'une tierce personne. Si le mari avait réellement la *manus* sur sa femme, on ne comprendrait guère que le *pater* eût le droit de lui nommer un tuteur; on ne comprendrait pas davantage que l'émancipation du fils n'eût pas entraîné avec soi la sortie de la femme de la maison. Tout cela nous force à conclure que la puissance, que Gaius attribue au mari *alieni juris* et qu'il appelle *manus*, n'était pas en réalité la vraie *manus*, qui par ses caractères essentiels ne pouvait appartenir qu'à un *sui juris*. La théorie de Gaius se réduit en somme à dire que la femme mariée à un *alieni juris*, était soumise à une double puissance, celle du *pater* d'un côté et celle du mari de l'autre. Il donne à la première le nom de *manus* et ne nomme pas la seconde. Il s'agit d'expliquer la coexistence de ses deux puissances, et surtout l'existence de celle du mari en cherchant à la concilier avec la position soumise du fils. Il s'agit en outre de déterminer les limites de chacune d'elles et d'examiner pourquoi Gaius donne à la puissance du mari le nom de *manus*.

11. — Tous ces points ne sont pas faciles à élucider à cause du manque de textes, soit directs, soit indirects.

A l'origine on peut tenir pour certain que le mari *filius-familias* n'avait aucune puissance sur sa femme. La puissance du *pater* était alors encore beaucoup trop forte pour qu'on puisse supposer qu'il y ait eu dans la maison et à côté d'elle une autorité quelconque pouvant la gêner. Or, l'existence entre les mains du fils d'une puissance, si restreinte qu'elle fût, aurait certainement eu pour effet de paralyser, en certains cas, la puissance du *pater* et de la rendre moins absolue. Il est en effet impossible d'admettre



que le fils ait eu un droit de propriété sur les biens ou les acquisitions de sa femme, ou le droit de la répudier et de priver ainsi le *pater* malgré lui d'un membre utile de la maison en même temps qu'il l'aurait forcé à s'appauvrir par la restitution de la dot. Plus tard, la puissance du *pater* s'affaiblissant sur toute la ligne, aussi bien vis-à-vis des enfants que vis-à-vis des esclaves, il était tout naturel qu'elle perdît aussi de son intensité en ce qui concernait les droits sur la femme. C'est alors qu'a dû naître et s'affermir, à côté de la puissance du *pater*, une puissance appartenant au mari. L'ancien état de choses d'un mari dépourvu de toute autorité sur sa femme était en effet assez anormal et passablement contraire à la situation naturelle du mari dans le ménage. Qu'il y ait eu des modifications et des changements sur ce point, cela n'a rien d'étonnant. Mais par quelles mesures ces innovations et ces changements ont-ils été introduits et quelle en a été la portée ?

12. — C'est ici que toute affirmation devient singulièrement délicate. Les données positives font presque complètement défaut ; aussi en est-on plus ou moins réduit à de simples conjectures. Les auteurs ne mentionnent pas de lois restrictives de l'ancienne *manus*. Gaius lui-même, qui parle cependant avec détails de cette puissance, ne dit pas non plus, d'une manière claire, s'il y a eu sur ce point de réformes législatives. Les documents qu'on peut citer à ce sujet sont les suivants. D'abord un passage des *Institutes* de Gaius, où, après avoir parlé de l'*usus* et du *trinoctium*, cet auteur dit : *sed hoc totum jus partim legibus sublatum est partim ipsa desuetudine oblitteratum est* (I, 111). On sait éga-

lement, d'après un discours de Tibère, rapporté par Tacite (Ann. IV, 6), qu'Auguste a touché dans une certaine mesure à la *manus*. On connaît aussi certaines réformes accomplies par Tibère et concernant les effets de la *confarreatio*. Nous reviendrons sur ces deux derniers points en parlant de la *confarreatio*. Ils n'ont d'ailleurs pas un rapport direct avec la limitation de la *manus* du *pater* dont nous parlons ici. Quant aux autres documents, rappelons encore la loi *Julia de adulterio* de 736 qui n'avait pas spécialement en vue le mariage avec *manus* mais qui accordait au mari seul le droit de tuer sa femme adultère et qui lui attribuait, concurremment avec le père de la femme, la prérogative d'une *accusatio adulterii* (1). Enfin il y a aussi les innovations d'une constitution d'Antonin le Pieux ou de Marc-Aurèle qui enlevait au père le droit de prononcer le divorce de ses enfants.

13. — L'étendue des réformes dont parle Gaius est incertaine ; on ne sait pas au juste quelles sont les lois auxquelles il fait allusion. Le pluriel qu'il emploie fait généralement supposer qu'il s'agit des lois caducaires et que la réforme qu'elles consacraient, était l'attribution aux époux du droit de divorcer, même malgré la volonté de leurs *patres*. Cette réforme n'a certes pas été l'objet direct de ces lois, mais on pense que la jurisprudence, s'inspirant de leur esprit, a fini par reconnaître ce droit au mari et à la femme en établissant, en même temps, qu'il était d'ordre public (2).

Cette réforme en tant qu'elle reconnaissait le droit de

1. Voigt, *Die Lex Maenia de dote*, p. 77.

2. V. Esmein, *Mélanges*, p. 24 *in fine*.



divorcer au mari *sui juris*, n'en était pas une en réalité, puisque ce droit existait déjà antérieurement au profit de celui-ci ; mais en tant qu'elle accordait ce même droit à la femme et au mari *alieni juris*, elle portait atteinte, à la fois, et à la puissance paternelle et à la *manus* ; à la puissance paternelle en tant que le fils ou la fille pouvaient désormais divorcer sans avoir besoin du consentement, et même malgré la volonté de leurs pères ; à la *manus* en tant que la femme pouvait maintenant elle-même dénoncer le divorce et n'était plus réduite à attendre qu'il plût à son père, à son mari ou au *pater* de celui-ci d'exercer ce droit. Nous retenons ici de cette innovation le droit pour le fils de divorcer malgré la volonté du *pater*, investi de la *manus*. Voilà donc déjà un droit qu'on peut ranger au nombre de ceux que devait renfermer la *manus* du mari *filius-familias* de Gaius.

On peut bien y ajouter encore le droit pour le mari de tuer sa femme adultère, ainsi que l'*accusatio adulterii* dont parle la *Lex Julia*. Mais sous tous les autres rapports la puissance du *pater* restait jusqu'ici intacte. Il importe même d'observer, que ces innovations législatives, comme c'est d'ailleurs conforme à la pratique romaine, ne touchent pas aux anciens droits du père. C'est ainsi que le droit d'imposer le divorce à son fils n'a pas été enlevé au *pater*. En droit il restait donc investi de ce pouvoir après les lois caducaires aussi bien qu'avant. La femme pouvait être répudiée par lui ou par le mari. Et la preuve que les *patres* n'hésitaient pas à user de cette prérogative se trouve dans le fait que des lois postérieures jugèrent nécessaire de la lui enlever (n° 14).

14. — C'est la *Lex Julia*, qui, la première, porta un coup direct à la puissance du *pater* en lui enlevant le droit de tuer la femme adultère de son fils et en attribuant ce droit au mari seul. La législation postérieure fit un nouveau pas dans cette voie. Une Constitution d'Antonin le Pieux (ou de Marc-Aurèle) (1) retira en principe au *pater* le droit de prononcer le divorce de ses enfants ; elle ne le lui reconnaissait plus que lorsque l'enfant, pour cause de folie, était dans l'impossibilité de manifester sa volonté (2). Le droit du divorce retiré au père, les époux seuls en restèrent investis. C'est à cette impossibilité pour le *pater* de rompre l'union conjugale de son fils que Paul fait allusion lorsqu'il dit (II, 9, § 2) : *Sine voluntate juris matrimonia jure non contrahuntur ; sed et contracta non solvuntur* (3). Le droit exclusif de châtier sa femme adultère de la peine capitale, le droit également exclusif de divorcer, voilà deux prérogatives qui formaient la matière d'une puissance spéciale appartenant au mari en sa seule qualité de mari et indépendamment de la question de savoir s'il était *sui* ou *alieni juris*. S'il était *alieni juris* la *manus* du *pater* se trouvait diminuée d'autant. A cela il faut ajouter que les mœurs paraissent avoir, depuis longtemps déjà, reconnu au fils de famille certaines prérogatives que les lois n'avaient pas sanctionnées, mais qui n'en étaient pas moins couramment exercées ; ainsi le pouvoir de juge domestique seul compétent à connaître des délits et infractions de la femme, le droit de reconnaître ou de répudier ses enfants, le droit

1. Paul, V, 6, § 15 ; L. 5, C. V, 17.

2. L. 4, D. XXIV, 2 ; Accarias, *Précis*, 3<sup>e</sup> éd., p. 221.

3. Accarias, *ib.*, note 3.



aux acquisitions que pouvait faire la femme durant le mariage, ou même l'usage que le père cède au fils, à titre de pécule, la dot apportée par la femme (1).

Dans ces conditions la puissance du *pater* sur la femme, se réduisait en somme à peu de chose. Le droit de nommer un tuteur était après tout un droit secondaire et qui n'avait de valeur pratique que si le fils mourait avant le *pater*; et quant aux droits que le *pater* pouvait avoir en raison de la qualité de *sua heres* qu'acquerrait la femme lors de l'émancipation du fils, ces droits ne pouvaient pas être bien étendus, précisément à cause des pouvoirs reconnus au fils. En outre, les pères n'ont pas dû exercer souvent ces droits en fait, parce que l'exercice de ces droits par eux eût été quelque peu contraire à l'esprit déjà fortement individualiste de l'époque.

Et alors, placé en face d'un pareil état de choses et voyant que presque tous les attributs les plus essentiels de l'ancienne *manus* se trouvaient entre les mains du fils, Gaius a sans doute pensé qu'il était plus exact de dire que la puissance sur la femme, la *manus*, appartenait au mari. et que le *pater* n'ayant plus que certains pouvoirs plus ou moins secondaires, sa puissance ne méritait même pas d'être désignée par un nom spécial.

15. — Néanmoins l'expression de Gaius est absolument impropre. Les droits que nous avons indiqués et qui seuls pouvaient faire objet de la *manus* du mari *filiusfamilias* n'étaient pas en réalité des droits particuliers au mari marié *cum manu*.

1. Voigt, *Lex Mœnia de dote*, p. 70, note.

Ces droits attribués au mari ont été le résultat des idées nouvelles sur le mariage en général et non pas seulement sur le mariage *cum manu*. Ils devaient appartenir à tout mari sans distinction, partant aussi à celui dont le mariage n'était pas un mariage avec *manus*. Si on tenait à désigner ces droits par un nom spécial et qu'on choisit pour cela le terme de *manus*, il faudrait, pour être logique, dire que même la femme mariée sans *manus* était néanmoins soumise à la *manus*. Ce qui serait évidemment un non-sens. Il reste cependant toujours, même à l'époque de Gaius, une différence entre la femme *in manu* et celle qui est en dehors de cette puissance; c'est que la première est dans la famille du mari, tandis que la seconde n'y est pas. Les droits du premier mari, bien qu'identiques, en somme, à ceux du second, font à un certain point de vue partie d'un ensemble qui constitue la *manus* et qui à la mort du *pater* appartiendra au fils. C'est peut-être en les envisageant comme une partie de cet ensemble que Gaius leur donne le nom de *manus*.

16. — M. Voigt pense cependant qu'une de ces réformes de la *manus*, consistant dans la concession de certains droits au fils, a été faite par la *Lex Mania de Dote* de l'an 568 de Rome. Les preuves qu'il donne à l'appui de son opinion ne sont pas des preuves directes. Il constate ce fait historique qu'à l'époque où a été édictée la *Lex Mania*, on voit des fils de famille exercer un droit qui ne paraît guère compatible avec leur position juridique d'après le droit strict et la possession de la *manus* par le père. Ce droit c'est le droit de divorcer. Térence rapporte dans une de ses comédies le cas d'un fils qui, voulant répudier sa femme,



en fait part à son père qui se borne à lui déconseiller cet acte, mais n'use d'aucune autorité à son égard. M. Voigt en conclut que la déclaration du fils repose sur un droit positif et que la réserve du père vient de ce que la loi ne lui reconnaissait plus le pouvoir d'exercer, dans ce cas, aucune pression sur son fils. En d'autres termes, le droit du divorce, qui d'après le droit primitif appartenait au *pater* et seulement à lui, lui aurait été postérieurement retiré pour être accordé au mari. Le fait admis il s'agit de trouver la mesure législative par laquelle ce changement aurait été opéré. M. Voigt la trouve dans la *Lex Mœnia* déjà nommée. Cette loi paraît, entre autres choses, s'être occupée aussi des moyens d'éviter ou d'atténuer les conflits entre pères et fils. Dans un de ses fragments elle disposait : *ne filii patribus luci claro suggilent oculos*. Or, les pouvoirs que l'ancien droit reconnaissait au père sur la femme de son fils, pouvaient très souvent être la cause des mésintelligences et des conflits entre pères et fils. L'exercice de ces droits pouvait souvent mécontenter ce dernier. Ainsi, pour ne parler que du droit du divorce, le *pater* pouvait rompre l'union conjugale du fils alors même que celui-ci n'avait aucune envie de se séparer de sa femme ; par contre il pouvait le forcer à rester uni à une femme qu'il détestait en se refusant à prononcer le divorce. C'était une première occasion des conflits. En second lieu, la femme, soumise à la puissance du *pater* et sachant que, du vivant de celui-ci, sa présence dans la maison dépendait uniquement de la volonté du *pater*, et non pas de celle de son mari, pouvait être plus disposée à régler sa conduite de manière à être avant tout agréable au *pater* et non pas

au mari ; ce qui pouvait encore amener la désunion dans le ménage et provoquer de nouveaux conflits entre le père et le fils. La *Lex Mania*, dont l'esprit était, comme nous le disions, de diminuer les conflits entre pères et fils, devait se préoccuper des causes les plus fréquentes de ces désaccords, et c'est sans doute elle qui a reconnu au fils le droit de répudier sa femme, droit que l'on voit exercer, par les maris *sui juris*, dans les comédies de Térence.

M. Voigt pense que ces conclusions peuvent être corroborées par le fait, que la législation postérieure a une tendance marquée à rendre le fils de plus en plus indépendant du père dans ses relations conjugales. C'est ainsi que la *Lex Julia de adulterio* de 736 reconnaît au mari seul, et non pas aussi à son *pater*, le droit de tuer la femme adultère, de même qu'elle n'accorde qu'au père de la femme et au mari, mais non aussi au père de celui-ci, le droit d'exercer l'*accusatio adulterii*.

17. — Nous avons déjà mentionné la pénurie des documents en cette matière et la difficulté de donner des réponses positives aux diverses questions indiquées. Aussi l'hypothèse de M. Voigt ne peut-elle pas être repoussée *de plano*, car il n'est pas impossible qu'elle soit exacte. Il nous semble cependant que les prémisses sur lesquelles elle repose ne sont pas suffisamment démontrées. La citation de Térence ne nous paraît pas encore autoriser l'interprétation que M. Voigt en donne. Le père qui se borne à donner des conseils à son fils, qui veut divorcer, peut parfaitement agir ainsi, non pas parce qu'une opposition de sa part serait inutile et impuissante au point de vue légal, mais simplement parce que les mœurs ont introduit la pra-



tique de laisser les fils décider eux-mêmes s'il était à leur convenance de continuer ou non la vie conjugale. Avec la décadence naturelle de l'ancien régime patriarcal, où la volonté du fils n'était comptée pour rien, et l'apparition d'un régime nouveau, où l'individualité des membres de la famille vis-à-vis du *pater* a dû être reconnue, on a senti l'inconvénient de maintenir les anciennes règles; seulement, fidèles aux traditions, les Romains n'abolirent pas les anciennes lois, mais se bornèrent à introduire à côté d'elles des usages différents qui finirent par se transformer en droit et supplantèrent le droit primitif. D'ailleurs, comme le remarque M. Voigt lui-même, si l'esprit de la *Lex Mania* avait été de diminuer les conflits entre pères et fils, l'introduction du droit de divorce, en faveur du fils, ne contribuait pas beaucoup à atteindre ce but, puisque, en divorçant contre la volonté du père et en le forçant ainsi indirectement à remanciper la femme, le fils faisait du même coup perdre au *pater* et sa puissance sur la personne de la femme et la propriété de la dot qu'il était tenu de restituer. Il faut donc avouer, que si le droit de divorcer en faveur du fils évitait des conflits en ce sens que le fils pouvait divorcer immédiatement sans avoir besoin du consentement du *pater*, le conflit apparaissait du même coup d'un autre côté. L'introduction du droit de divorce pour le fils ne nous paraît donc pas rentrer tout à fait dans l'esprit général de la *Lex Mania*, et comme d'autre part, on ne connaît pas de loi qui ait établi ce droit pour le fils, nous croyons devoir admettre, comme nous l'avons dit plus haut, que le droit renfermé dans la *manus* de Gaius était, selon toute probabilité, un simple résultat des mœurs qui reçut plus

tard une consécration législative par l'interprétation qu'on fit des lois caducaires (v. n° 13).

§ 4. — *Effets de la manus.*

18. — Le principal effet de la *manus* était de faire sortir la femme de sa famille naturelle et de la faire entrer dans celle de son mari ou du *pater* de celui-ci. Ceci entraînait pour elle les conséquences suivantes :

1. — Un changement des *sacra* et de la *gens*. Ces résultats ne se produisaient toutefois que si le mariage avait été contracté *confarreatio* (1). La femme abandonnait alors la religion et le nom de son père pour adopter le nom et le culte de son mari.

2. — Un lien d'agnation s'établissait entre la femme et son mari ou le *pater*, tandis que l'agnation avec son ancienne famille se dissolvait. La *manus* déterminait en même temps le degré de parenté de la femme avec les membres de sa nouvelle famille : elle était par rapport à son mari *loco filie* et par conséquent *loco neptis* au regard du *pater* de celui-ci, etc. (2).

3. — Elle tombait sous la puissance de son mari, si celui-ci était *sui juris*, et sous la puissance du *pater*, si le mari était *filiusfamilias*. Cette puissance était, par les droits qu'elle conférait à son titulaire, très semblable à la puissance paternelle. La femme était notam-

1. V. Czihlarz, *Institutionen*, p. 215 et 219; Karlowa, *Die römische Ehe und Manus*.

2. Gaius, I, 114, 115, etc., Aulu-Gelle, XVIII, 6.



ment soumise au *judicium* du titulaire de la *manus* ; ses biens, si elle en avait, devenaient la propriété de celui-ci, comme aussi toutes les acquisitions qu'elle aurait pu faire par la suite. A l'origine il est même probable que le titulaire de la *manus* a eu sur la femme un *jus vitæ ac necis* illimité et, de même, le droit de la vendre comme ses autres *familiares*. Certains auteurs nous apprennent cependant que ce dernier droit a été de très bonne heure retiré au mari par une *lex Romuli* (1), et que l'exercice du premier a été limité par l'obligation pour le mari de s'adjoindre, lorsqu'il voulait punir sa femme de la peine capitale, un conseil composé des membres de la famille naturelle de la femme (2).

19. — Il y a cependant, à côté des deux dernières limitations que nous venons de signaler, d'autres différences entre la position juridique de la femme *in manu* et celle des enfants. C'est que, tandis que le *pater* pouvait toujours librement renoncer à sa puissance sur les enfants en les émancipant, il est très probable qu'il n'avait pas ce droit vis-à-vis de la femme (3).

On ne connaît pas, en effet, de formule en vertu de laquelle cet acte eût pu s'accomplir. Aussi, lorsqu'il voulait renoncer à sa puissance sur la femme, le mari, ou le *pater*, n'avaient pas d'autre moyen d'y arriver que le divorce

1. Plutarque, *Rom.*, 22.

2. V. Voigt, *Die XII Tafeln*, p. 325 ; Walter, *Geschichte des römischen Rechts*, T. II, p. 431.

3. Denys d'Halic., II, 25 ; Tacite, *Ann.*, XIII, 32. — V. Rossbach, *op. c.*, p. 49.

suivi de la *remancipatio* de la femme (si la *manus* avait été acquise *coemptione* ou *usu*). Cette anomalie n'est pas facile à expliquer. Peut-être tient-elle à cette ancienne idée des Romains que l'idéal d'un mariage est le mariage avec *manus* ; que, par conséquent, lorsqu'un tel mariage a été contracté, ce serait le dégrader que d'autoriser les modes par lesquels il serait transformé en mariage libre. Celui-ci, au contraire, n'aurait qu'à gagner en considération en se transformant en mariage avec *manus*. Aussi a-t-on, dans ce but, introduit et pendant longtemps maintenu l'*usus* qui était un moyen de transformer le mariage libre en mariage avec *manus*.

L'esprit du droit romain était donc, tout en reconnaissant la régularité du mariage libre, d'incliner vers le mariage avec *manus*. Aussi est-ce peut-être pour diminuer le nombre de mariages libres qu'il ne permettait pas l'émancipation de la femme.

La transformation en mariage libre pouvait, il est vrai, être obtenue par voie directe, par exemple par l'émancipation du fils. Dans ce cas le mariage devenait libre par rapport au fils et après la mort du *pater* la *manus* de celui-ci ne passait pas au fils. Mais ceci était un moyen détourné qui ne pouvait pas être conjuré, puisqu'il aurait autrement fallu supprimer l'émancipation du fils, ou remanier la législation sur la *manus* et bouleverser les principes fondamentaux de l'organisation familiale: On n'innova donc pas sur ce point ; mais le moyen direct d'arriver à la transformation du mariage avec *manus* en mariage libre fut interdit.

20. — On résume les effets d'un mariage avec *manus* en



disant que ce mariage établit entre le mari, le *pater* et la femme un triple rapport. D'abord un rapport de dépendance qualifié *meum esse* et qui comprend la soumission de la femme aux *sacra* et au *judicium* du mari et l'incapacité d'acquiescer autrement qu'au profit de ce dernier. Le second rapport est un rapport d'agnation au degré de fille, de petite-fille, etc. ; et le troisième est le rapport de mariage.

Le premier de ces rapports, le *meum esse* ne peut jamais être dissous tout seul. Il en est de même de l'agnation seule ou réunie au *meum esse*, ce qui veut dire que l'émancipation de la femme *in manu* est impossible.

Mais le troisième des rapports, le rapport de mariage, peut être dissous par le divorce. Seulement lorsque le divorce s'effectue par la *diffarreatio*, ce qui est obligatoire pour les mariages *confarreati*, le rapport de dépendance, le *meum esse*, ainsi que l'agnation cessent également. La femme devient alors complètement étrangère à la maison du mari. Quant au divorce prononcé par la formule ordinaire, il ne rompt que le lien de mariage et non l'agnation et le *meum esse*. Pour que ceux-ci soient rompus, il faut une formalité spéciale, la *remancipatio*.

En ce qui concerne la translation de ces différents rapports, le rapport de mariage ne peut pas être transféré par le mari, le *pater*. On ne connaît pas, en effet, de formule par laquelle la qualité de mari aurait pu être transférée à un tiers. Il en est de même de l'agnation, soit seule soit réunie au rapport de mariage : la femme ne peut pas être donnée en adoption. Mais le troisième rapport, le *meum esse*, peut être transféré par la *mancipatio* et alors l'agnation sera également rompue.

Toutefois la femme *confarrecta* ne peut pas être mancipée(1).

§ 5. — *La manus était-elle à l'origine inséparable de tout mariage?*

21. — On est généralement d'accord à proclamer que tous les mariages primitifs étaient invariablement accompagnés de la *manus*.

Le mariage libre devait donc, à cette époque, être absolument inconnu dans la pratique.

Seulement, tandis que certains auteurs admettent que cet état de choses a été la conséquence d'un principe juridique fondamental, d'autres considèrent qu'il n'a été qu'un pur fait résultant des circonstances sociales particulières et absolument indépendant de tel ou tel principe qui selon eux n'a jamais existé. Ainsi M. Esmein (2), après avoir exposé ses arguments pour établir que les mariages anciens étaient des mariages avec *manus* émet l'hypothèse que cela tient peut-être aux raisons suivantes. Les Romains, et tous les peuples congénères anciens, considéraient que la légitimité des enfants était inséparable de leur soumission à la puissance paternelle; c'est même la puissance paternelle qui a été envisagée comme le seul critérium de la légitimité des enfants; ceux qui n'y étaient pas soumis ne pouvaient pas être membres de la famille. Mais en même temps, les anciens peuples indo-européens paraissent

1. V. Voigt, *Die XII Tafeln*, § 100.

2. *Mélanges*, p. 8.



sent avoir pensé que pour avoir cette puissance sur les enfants il faut d'abord avoir un pouvoir analogue sur la mère; le droit sur le *partus* ne serait donc que la conséquence directe du droit sur la femme; aussi fallait-il d'abord posséder ce dernier pour être investi du premier.

22. — Cette opinion a été combattue par M. Labbé (1). D'après M. Labbé, si le droit primitif des peuples indo-européens a été tel que l'expose M. Esmein, il faut croire qu'il a été, dès la plus haute antiquité, modifié par les Romains. En effet, d'après les règles fondamentales du droit de famille romain, la légitimité des enfants ne paraît nullement avoir été la conséquence directe du mariage. Un enfant qui naissait de l'union conjugale d'un homme n'était nullement, par ce fait seul, considéré comme soumis à la puissance paternelle. Il n'acquerrait la qualité d'enfant légitime que postérieurement et en vertu d'une manifestation de la volonté du père de le recueillir dans la famille. La maxime *ne cui invito heres suus agnascatur* fait précisément allusion au fait qu'il ne suffit pas qu'un enfant naisse pour être légitime. Ce qui décidait de sa légitimité, ce n'était pas le fait du mariage; c'était la volonté du père.

L'idée de corrélation directe entre le mariage et la légitimité des enfants qui en naissent est une idée moderne et chrétienne; ce n'était pas une idée romaine. La différence entre les deux manières de voir se manifeste aussi dans le langage. Aujourd'hui on dit: un enfant m'est né; les Romains disaient: j'ai recueilli, j'ai pris dans mes bras, j'ai

1. *La manus dans le droit romain* (Nouv. Rev. histor. du dr. franç. et étr., 1887).

élevé un enfant (*suscipere, tollere liberos*). C'est que, aujourd'hui, l'élément intermédiaire entre le mariage et la légitimité des enfants, la manifestation de la volonté du père n'existe pas, tandis qu'à Rome c'était précisément cette volonté du père qui faisait entrer l'enfant dans la famille. Cette volonté ne pouvait pas, il est vrai, faire entrer dans la famille un enfant né en dehors du mariage; l'union conjugale était bien nécessaire pour qu'elle produisit son effet juridique; mais si cette union conjugale était nécessaire pour que l'enfant pût faire partie de la maison, elle n'était nullement suffisante comme c'est le cas aujourd'hui. C'est donc, en somme, le père qui décidait si un enfant qui venait de naître était son parent ou non, c'est lui qui lui attribuait, en l'accueillant dans la famille, la qualité d'enfant légitime et lui reconnaissait ainsi tous les droits attachés à cette qualité. Etant donné ce principe, les enfants nés d'une union sans *manus* pouvaient parfaitement être légitimes, si le père les accueillait dans la famille; de même qu'inversement ceux, nés dans une union avec *manus*, pouvaient ne pas l'être, si le père les repoussait. La thèse d'après laquelle ce serait en vertu d'un principe juridique que les mariages primitifs ont été des mariages avec *manus*, aurait donc besoin d'être soutenue par d'autres arguments que ceux d'un rapport direct entre la légitimité des enfants et le mariage.

23. — Mais comment expliquer alors le fait historique que les mariages avec *manus* sont plus anciens que les mariages libres? Par de simples considérations d'ordre social. Dans ces temps reculés, les familles vivaient plus ou moins isolément et les rapports entre elles devaient



être peu fréquents. Une femme en se mariant dans une autre famille perdait la possibilité d'être protégée par ses protecteurs naturels ; elle ne pouvait plus participer aux *sacra* de son père ; celui-ci était également empêché d'exercer son *judicium* au moment utile et, enfin, l'esprit patriarcal étant à cette époque encore très puissant, on devait difficilement souffrir dans la maison une personne qui, seule, fût affranchie d'obéir aveuglément à cette autorité despotique devant laquelle pliaient tous les autres et qui était la volonté du chef de la maison. La soumission de la femme à cette puissance devait être considérée comme tout à fait naturelle. Et comme d'autre part en se mariant à un membre de la famille, elle devait naturellement prendre une position analogue à celle de son mari, il était impossible de lui assigner un rang inférieur et de la traiter comme esclave ou comme un *mancipio datus*. Elle était après tout la compagne de son mari et la mère des enfants de celui-ci ; il fallait donc lui accorder un rang en rapport avec la situation qu'elle occupait naturellement et la soumettre par conséquent à la même puissance que son mari, si celui-ci était *alieni juris*, ou, en tout cas, à une puissance qui n'impliquait pas une condition inférieure et qui devait être pareille à la puissance paternelle.

C'était précisément la *manus*. Or, comme la puissance paternelle était le critérium qui déterminait si une personne était membre d'une famille ou non, on accorda le même effet à la *manus* (1). C'est peut-être ainsi que la

1. Cf. Rossbach, *op. c.*, p. 39 et s.

femme a été considérée comme membre de la famille au même titre que son mari ou ses enfants.

§ 6. — *Nature de la manus.*

24. — De ce que nous venons de dire jusqu'ici sur la *manus*, il résulte que cette puissance n'avait rien d'analogue avec la puissance maritale d'aujourd'hui. Son objet n'était pas d'assurer la discipline conjugale par la proclamation de la supériorité, dans le ménage, de la volonté du mari sur celle de la femme. La preuve en est d'abord, que la *manus* n'appartenait pas toujours au mari, mais aussi au *pater*, et qu'elle pouvait exister même en dehors de tout mariage, par exemple sur la veuve du *filiusfamilias* ; de même qu'il y avait des mariages qui en étaient complètement dépourvus dès le commencement. C'étaient des mariages libres.

Il est si vrai que la *manus* n'avait pas pour objet une discipline conjugale qu'au contraire elle pouvait précisément être la cause des mésintelligences entre les époux. Nous y avons déjà fait allusion en parlant de l'hypothèse d'un *filiusfamilias*, dont la femme, soumise à la *manus* du *pater*, pouvait et devait être plus disposée à conformer toute sa conduite à la volonté du *pater* plutôt qu'à celle du mari.

L'idée d'une puissance maritale proprement dite, en tant qu'institution séparée, a même été tellement étrangère au droit romain que la langue n'a jamais eu d'expression technique pour exprimer cette idée (1). Les mœurs ont pu imposer à la femme certains devoirs d'obéissance et de sou-

1. Voigt, *op. cit.*, c. II, § 160.



mission et, corrélativement, accorder au mari une certaine autorité sur sa femme ; mais le droit n'a jamais employé ces éléments de dépendance pour en construire une théorie juridique. Au point de vue du droit pur, la femme romaine demeurait, en tant qu'épouse, tellement indépendante de son mari que si, par hypothèse, elle quittait la maison conjugale, le mari n'avait, en sa seule qualité de mari, aucun moyen légal à sa disposition pour l'y faire rentrer.

Son mariage fût-il même un mariage avec *manus*, il ne pouvait rien entreprendre contre la femme, à moins d'être lui-même investi de la *manus*. S'il n'était pas en possession de cette puissance, son père seul pouvait forcer la femme à rentrer et le père n'agissait évidemment pas en vertu d'une puissance maritale.

25. — Ainsi donc la *manus* n'était pas et ne pouvait pas être la puissance maritale par la simple raison que le droit romain n'a jamais reconnu aux rapports conjugaux entre mari et femme une valeur juridique. Ces rapports étaient à ses yeux un simple fait qui produisait bien, dans une certaine mesure, des effets juridiques (légitimité, incapacité des époux de se faire des donations, etc.), mais qui n'avaient nullement le caractère d'une institution juridique (v. n° 18). La *manus* se rattachait à l'organisation de la famille agnatique romaine et était l'expression de l'idée patriarcale que toutes les personnes vivant sous le même toit devaient être soumises à la puissance du chef de la maison. La femme était rattachée à la famille civile, parce que c'était le seul moyen que connaissaient les Romains de l'époque de lui conserver le rang et la position du mari.

Pour être soumis à la puissance d'un *pater*, il fallait avoir accompli certaines formalités qui faisaient entrer une personne dans une famille, et le mariage en lui-même, c'est-à-dire l'union de l'homme et de la femme *liberorum quærendorum causa*, n'était pas une de ces formalités. La *manus* n'était donc qu'une des pièces d'un système qui était celui de la puissance domestique.

En tant que puissance la *manus* était parallèle à la puissance paternelle. De même que celle-ci ne portait sur les enfants qu'autant qu'ils étaient membres de la famille et seulement pendant le temps qu'ils en faisaient partie, de même la *manus* ne s'appliquait à l'épouse qu'autant qu'une formalité spéciale l'avait, en même temps qu'elle contractait mariage, fait entrer dans la famille, ou encore qu'un fait postérieur (*usus*) l'y avait placée.

La *manus*, étant une des parties constitutives de la puissance domestique, doit être placée à côté de la puissance paternelle au même titre que la puissance dominicale ou le *mancipium*. Il est vrai qu'elle se rapproche de la *patria potestas* beaucoup plus que les deux dernières puissances, mais elle présente quand même certaines nuances qui l'en distinguent. Cette ressemblance ne lui vient pas de ce qu'elles auraient été imitées l'une de l'autre, mais de leur origine commune. Les deux puissances sont entre elles dans un rapport de parenté en ligne collatérale, non en ligne directe. Certaines expressions, dont se servent les jurisconsultes des époques postérieures du droit, pourraient cependant induire en erreur sur ce point et faire croire que la *manus* était une copie de la *patria*



*potestas* (1). Ces expressions sont celles qui consistent à dire que la femme *in manu* est par rapport au mari *loco filiae* et par rapport au *pater loco neptis*, etc. Ces expressions semblent vouloir ramener les effets de la *manus* non pas aux effets de la puissance domestique en général, mais à ceux de la puissance paternelle, puisqu'elles assimilent la femme à une fille ou petite-fille et laissent ainsi croire à un rapport de filiation fictive, effet de la puissance paternelle. La vérité est que ces expressions sont d'une époque relativement récente et qu'elles n'ont apparu que lorsque la *manus*, pour des raisons diverses, a commencé à décliner et à se perdre, tandis que la puissance paternelle, toujours vivace, prenait, aux dépens de la *manus*, une place prépondérante au point d'être considérée comme le seul critérium de l'affiliation à la maison et de la parenté agnatique. Oubliant alors l'origine commune des deux institutions, on se figura, sans doute, que la *manus* n'avait été introduite qu'ultérieurement et à l'imitation de la *patria potestas*. On a pu commettre cette erreur d'autant plus facilement que le degré de parenté, que la *manus* produisait, était le même que produisait la filiation naturelle et directe. Cet effet de la *manus* a cependant été parallèle à l'effet analogue de la *patria potestas* et exprimait simplement l'idée que la femme ne pouvait occuper dans la maison qu'une place soumise par rapport à celle du mari, futur titulaire de la *manus*, mais que cette place devait être immédiatement inférieure à celle de ce dernier. Lorsque le fils était *filiusfamilias*, l'agnation au deuxième

1. Comparer Kuntze, *Excuse*, p. 582, in-f.

degré, par rapport au *pater*, signifiait simplement que la femme, étant destinée à tomber sous la *manus* du mari, devait occuper un degré au-dessous de celui-ci.

26. — Tant que le divorce n'a pas été reconnu comme une institution d'ordre public et que le droit de l'invoquer n'a été accordé qu'au mari, la position de la femme ressemblait à celle de la *filiafamilias* encore par ce fait, qu'elle n'avait aucun moyen de sortir de la famille de son mari. La fille de famille ne pouvait pas forcer son père à l'émanciper ; la femme non plus ne pouvait contraindre son mari à l'affranchir de la *manus*. Mais le divorce une fois admis au profit de la femme, l'ancien lien qui l'attachait à la famille se relâcha singulièrement, puisqu'elle pouvait désormais le rompre à tout moment en provoquant la dissolution de son mariage. Ce droit établit une nouvelle différence entre la position de la femme et celle de la fille.



## CHAPITRE II

### MODES D'ACQUISITION DE LA MANUS.

#### SOMMAIRE :

- § 1<sup>er</sup>. — *Confarreatio*. — 27. C'était en même temps une formalité de mariage. En quoi consistait-elle. — 28. Elle avait des ressemblances avec les formes de mariage chez d'autres peuples ainsi qu'avec l'*adrogatio* et la confection du testament *calatis comitiis*. — 29. Elle paraît avoir été réservée aux patriciens et plus tard aux flamines seulement ; la *flaminica* semble aussi avoir dû être patricienne. — 30. Elle tombe en désuétude ; causes ; réforme de Tibère. — 31. Résumé des évolutions de la *manus*,
- § 2. — *Coemptio*. — 32. La formule de la *coemptio* était différente de celle de la *mancipatio*. — 33-34. Difficulté de préciser davantage ces questions de formes. — 35. La nature de la *coemptio* et le rôle respectif des futurs dans cette formalité. — 36. La *coemptio* vient de l'ancienne vente de la femme. — 37. Conséquences.
- § 3. — *Usus*. — 38. L'*usus* se ramène à la théorie de l'usucapion. — 39. Pourquoi l'*usus* a-t-il été restreint à l'acquisition de la *manus* sur la femme ? — 40-41. Cas où apparaissait l'utilité de l'*usus*. — 42. Il ne pouvait pas suppléer à la *confarreatio*. — 43. L'*usurpatio*. — 44. Comment expliquer la tendance du droit romain de transformer les mariages libres en mariages avec *manus*. — 45. La femme, pour tomber *usu in manum*, avait-

elle besoin du consentement des tuteurs et du père ? — 46. Le texte de Cicéron sur Turia. — 47. Opinion contraire de certains auteurs. — 48. En somme les tuteurs paraissent avoir été mieux protégés contre l'*usus* que le père.

§ 1. — *Confarreatio*.

27. — La *confarreatio* était une très ancienne cérémonie religieuse qui servait non seulement à acquérir la *manus*, mais aussi et en même temps à contracter mariage (1).

Cette fusion, dans les effets de la *confarreatio*, des deux sortes de rapports (du rapport de mariage proprement dit avec les rapports résultant de la *manus*), se manifeste clairement dans la solennité par laquelle on dissolvait les mariages *confarreati* : la *diffarreatio*. Celle-ci rendait la femme libre non seulement au point de vue des liens matrimoniaux, mais encore au point de vue du rapport de dépendance appelé *manus*.

Il n'en a pas été ainsi dans la *coemptio* qui n'était qu'un mode d'acquisition de la *manus* et où le divorce n'entraînait pas, par lui-même, la dissolution de la *manus*.

En parlant de la *confarreatio* Gaius nous dit ceci (I, 112) : *Farreo in manum conveniunt per quoddam genus sacrificii farreo fit in quo farreus panis adhibetur : unde etiam confarreatio dicitur ; sed complura præterea hujus juris ordinandi gratia cum certis et solemnibus verbis, præsentibus decem testibus aguntur et fiunt ; quod jus etiam nostris temporibus in usu est, Diales, Martiales, Quirinales sicut reges sacrorum, nisi sint confarreatis nuptiis.*

1. *Contra* : Accarias, *Précis*, 3<sup>e</sup> éd., I, p. 278.



La série des formalités est la suivante : Le futur sacrifice au Jupiter Farreus le *farreum*, un pain de farine de froment, probablement de forme spéciale et qui a donné le nom à la cérémonie entière. Ce pain était offert à la fiancée, au moment où les futurs tournaient autour de l'autel, par un *camillus*. Ensuite les futurs prononcent des paroles solennelles qui étaient sans doute des prières d'usage et qu'ils ne faisaient que répéter après le pontifex Maximus (1). Le flamen Dialis fait à son tour le sacrifice d'un mouton, après quoi deux chaises sont attachées au moyen des toisons des moutons sacrifiés et les futurs s'y assoient couverts de voiles. Les deux flamines leur offrent alors des fruits et invoquent les dieux.

Toute cette cérémonie s'accomplissait en présence de dix témoins majeurs et citoyens romains qui probablement représentaient les dix curies d'une tribu ou les dix *gentes* d'une curie.

28. — Cette cérémonie avait beaucoup de ressemblance avec celle qu'on accomplissait dans les occasions semblables chez d'autres peuples de race indo-européenne, notamment chez les Hindous et les Grecs. Elle présente en outre une certaine analogie avec les formalités de l'adrogation et de la confection du testament *calatis comitiis*. La première constatation nous permet de conclure à la très haute antiquité de la *confarreatio*, et la seconde d'affirmer que le

1. V. Rossbach, *op. c.*, p. 122. — M. Karlowa, *Die Formen der römischen Ehe und Manus*, pense que les *certa verba* étaient une formule de consentement au mariage et non une prière (p. 25). Dans ce sens aussi Fresquet : *La manus dans le droit romain* (*Revue historique du dr. Français*, II, p. 156).

mariage qui en résultait intéressait l'ordre public au même titre que les effets des deux autres institutions, puisque les pouvoirs publics devaient y être également représentés. En effet, une *capitis deminutio media* devait toujours intéresser la société romaine entière. Or, une femme *sui juris*, en se mariant avec *manus*, subissait cette *capitis deminutio*. La *confarreatio* la faisait sortir non seulement de sa famille, mais pouvait aussi la faire changer de *gens*, et son patrimoine passait dans d'autres mains. En outre, le mariage *confarreatio*, fournissait des candidats aux dignités sacerdotales ; c'était aussi le seul mariage possible pour les *flamines*. Par tous ces côtés ce mariage intéressait la société (1).

29. — M. Rossbach pense que les solennités religieuses qui composent la *manus* n'étaient à l'origine que l'une des parties constitutives des formalités qu'on accomplissait à l'occasion du mariage. Elles n'auraient pas eu de portée juridique. La formalité principale, celle qui était la véritable base du mariage, n'aurait pas été la *confarreatio*, mais la vente.

La vente se retrouve, en effet, comme forme de mariage chez tous les peuples primitifs et tout porte à croire qu'il y a eu un temps où elle a été en usage aussi chez les Romains (2). Plus tard, les classes élevées de la société se faisant une idée plus élevée de la dignité de la femme, commencèrent sans doute à trouver que la vente avait quel-

1. Voigt, *Die XII, Tafeln*, p. 698 : Rossbach, *op. c.*, p. 87.

2. Bernhöft, *Staat und Recht der römischen Königszeit*, p. 178 et suiv.



que chose de blessant pour celle-ci ; aussi abandonnèrent-elles la vente pour s'en tenir aux seules cérémonies religieuses qui n'avaient auparavant qu'une portée accessoire. Ces cérémonies acquirent bientôt un caractère juridique qui devint d'autant plus rigoureux que la validité du mariage dépendait maintenant de l'accomplissement de ces formalités mêmes.

Quoi qu'il en soit de cette conjecture sur l'origine de la *confarreatio*, l'époque historique nous la montre déjà isolée et appartenant exclusivement à une seule classe de la société, aux patriciens.

Chez les autres classes on rencontre bien des cérémonies religieuses accompagnant le mariage. Elles avaient même, sans doute, beaucoup de ressemblance avec la *confarreatio*, mais différaient néanmoins de celle-ci par certains détails (notamment les auspices) et n'ont jamais eu le caractère rigoureux ni la portée juridique de cette dernière.

Il est donc probable que la vraie *confarreatio* n'a jamais appartenu à d'autres classes qu'aux patriciens. La preuve pourrait s'en trouver à la rigueur dans le texte de Gaius que nous avons cité plus haut. Cet auteur dit notamment qu'il était nécessaire que le mariage fût un mariage *confarreatus* pour que les enfants pussent un jour devenir flamines majeurs et *reges sacrorum*. Or, pendant toute la république, les *reges sacrorum* étaient des patriciens (1) et un texte de Tacite dit la même chose des flamines majeurs (IV, ch. XVI) : *nam patricios confarreatis parentibus genitos tres simul nominari ex quibus unus legeretur, vetusto more.*

1. Fresquet, *l. c.*, p. 150 et s.

La *confarreatio* était donc un mariage religieux et en même temps la seule forme de mariage pour les flamines majeurs. Il est même probable qu'à l'origine elle était aussi la seule forme de mariage pour les patriciens en général ; en d'autres termes, non seulement cette forme de mariage leur était réservée à l'exclusion des plébéiens, mais ils ne pouvaient même pas se marier autrement que par *confarreatio*.

Il est également plus que probable que la femme d'un flamine majeur a dû, de tout temps, être patricienne ; on en trouve la preuve dans un passage de Suétone qui rapporte que César, lorsqu'il fut nommé *flamen Dialis*, rompit ses fiançailles avec Cossutia, qui appartenait à l'ordre des chevaliers, et épousa Cornélie, fille de Cinna, qui était patricienne. Suétone ne dit pas expressément quel était le motif de la décision de César, mais étant donné qu'il rapproche ce désistement de celui de la nomination à la dignité de flamine, tout porte à croire qu'il y a entre ces deux faits un certain rapport, et que c'est la nouvelle fonction de César et les exigences qui s'y rattachaient qui furent la cause déterminante de sa résolution.

30. — Plus tard les autres formes d'acquisition de la *manus* se généralisèrent et le mariage libre pénétra aussi parmi les patriciens. Les autres classes de la société, ayant acquis presque tous les droits qui autrefois étaient exclusivement réservés aux patriciens, ceux-ci, ne possédant plus de privilèges réels, devinrent sans doute indifférents aux privilèges de forme. Au nombre de ces derniers se trouvait précisément la *confarreatio*. Le privilège de la dignité de flamine ne devait guère plus être apprécié à



cause de l'indifférence qui gagnait de plus en plus de terrain en matière de religion, et quant aux cérémonies religieuses elles-mêmes, on pouvait y recourir sans accomplir les formalités de la *confarreatio* : des cérémonies religieuses étaient en usage à l'occasion de tout mariage en général. Il y avait même des raisons positives qui devaient détourner de la *confarreatio*. Cette formalité était, en effet, devenue tellement rigoureuse dans la moindre de ses parties, qu'on risquait fort, en y recourant, de la vicier dans tel ou tel détail, et d'en rendre ainsi les effets impossibles.

Aussi la *confarreatio* devint-elle avec le temps tellement rare qu'à la mort du flamine Servius Maluginensis, qui survint en l'année 776, on eut beaucoup de peine à trouver trois patriciens nés *ex confarreatis nuptiis* pour en faire des candidats à la dignité. On chercha alors les causes de cette disparition de la *confarreatio*. Tibère, en exposant devant le Sénat les difficultés de remplacer le flamine décédé, dit que la *confarreatio* est abandonnée d'abord pour cause d'indifférence en matière de religion, et ensuite en raison des formes compliquées de la cérémonie. Il dit, en outre, que les femmes avaient de la répugnance à tomber sous la *manus* du mari et enfin que les hommes eux-mêmes ne tenaient pas à sortir de la puissance paternelle, sortie qui était impliquée par la dignité de flamine majeur.

Il est probable que la raison de la répugnance des femmes à tomber *in manum mariti* a été considérée comme la plus sérieuse, puisque le Sénat ne toucha pas aux formalités de la *confarreatio*, pour les simplifier, mais décida uni-

quement que cette solennité ne produirait plus d'effets que *ad sacra tantum*, c'est-à-dire que la femme changerait seulement de *sacra* sans pour cela sortir de sa famille naturelle. M. Rossbach (1) pense que cette expression signifie encore que le mariage *confarreatus* ne pouvait être dissous que par le mari, à l'instar de tous les anciens mariages avec *manus*. A supposer que cette opinion soit exacte, il faudra dire que le mariage *confarreatus* était en cela différent des autres mariages avec *manus* d'alors, puisque, à l'époque de Tibère, le divorce était déjà considéré comme une institution d'ordre public, et appartenait au mari aussi bien qu'à la femme. Il est cependant plus probable, comme l'admettent la plupart des auteurs, que la première interprétation seule du *ad sacra tantum* est la vraie.

Tibère en accomplissant sa réforme de la *confarreatio* parlait aussi de certaines réformes d'Auguste relatives au même sujet. On ne sait pas au juste en quoi consistaient ces réformes d'Auguste. Il n'est pas impossible qu'il s'agisse des lois caducaires dont l'interprétation a amené la reconnaissance du principe que le divorce est une institution d'ordre public. Il est vrai que cette réforme n'a pas été spéciale aux mariages *confarreati*, mais qu'elle s'appliquait à tous les mariages en général.

31. — Ainsi la *confarreatio*, forme de mariage nécessaire au début, pour les patriciens du moins, ne fut, grâce à une évolution graduelle, exigée que pour une partie de ces patriciens, les flamines majeurs ; mais on la laissa intacte

1. *Op. c.*, p. 97.



quant à ses formes et quant à ses effets. La décision législative de Tibère s'attaqua la première à son économie même et modifia partiellement les effets qu'elle produisait. Plus tard, lorsque la femme acquit également le droit de dénoncer le divorce la dernière différence d'avec les autres formes de mariage, au point de vue des effets, disparut. L'unique concession, qui fut encore faite à la tradition, était la nécessité d'une formalité spéciale qu'on exigea pour la dissolution du mariage *confarreatus*. Au temps de Gaius, la *confarreatio* avait presque cessé d'exister et lorsque Théodose, en 394, abolit la dignité de flamine, elle disparut nécessairement pour toujours.

## § 2. — *Coemptio*

32. — Le deuxième mode d'acquisition de la *manus* était la *coemptio*. La partie principale de cette formalité consistait en une *mancipatio*, Gaius nous dit à ce sujet : *Coemptione in manum conveniant per mancipationem, id est per quamdam imaginariam venditionem adhibitis non minus quam V testibus civibus romanis puberibus, item libripende, emit is mulierem cujus in manum convenit* (I, 113).

Des auteurs postérieurs, notamment Boëthius (1) et Servius (2) rapportent d'après Ulpien que les futurs, en accomplissant les formalités de la *coemptio*, prononçaient également une formule solennelle d'interrogation. Ils se demandaient réciproquement *an materfamilias, an paterfamilias sibi esse vellet* et chacun des deux répondait : *velle*.

1. Boeth. *ad Topic.*, 3

2. Serv. *ad Aen.*, IV, 224

Cette deuxième formule faisait-elle partie de la *coemptio* ? Les auteurs ne sont pas d'accord sur ce point et la question n'est pas facile à résoudre, faute de documents. Ce qu'il y a de certain, c'est que la formule de la *coemptio* était différente de celle de la *mancipatio* ordinaire. Cela résulte d'abord d'un texte mutilé de Gaius, mais dont le sens n'est pas douteux. Cet auteur, en parlant de la situation juridique des *mancipio dati* d'un côté et des femmes *in manu coemptione* de l'autre, établit la différence entre ces deux conditions, et pour l'expliquer il ajoute : *Sed differentiae ratio manifesta est cum a parentibus et a coemptionatoribus iisdem verbis mancipio accipiuntur quibus servi; quod non similiter fit in coemptione* (I, 123).

Et ce témoignage de Gaius est confirmé par Cicéron qui reproche à un avocat ignorant de ne point connaître la formule de la *coemptio*.

*Nam neque illud est mirandum qui quibus verbis coemptio fiat nesciat, eundem ejus mulieris quae coemptionem fecerit causam posse defendere* (de orat., I, 56).

33. — La formule étant différente, en quoi consistait la différence ? M. Rossbach (1) pense que la partie de la *coemptio* qui caractérise l'acte entier et qui ressemble à la *mancipatio* était en réalité identique à la *mancipatio* ordinaire. D'après Boethius et Servius la *coemptio* comprenait indépendamment de la *mancipatio* la formule : *an materfamilias, an paterfamilias sibi esse vellet*, et il est probable, pense M. Rossbach, que la seule différence entre la nouvelle institution appelée *coemptio* et la *mancipatio* se résumait

1. Op. c., p. 71 et s.



dans ce complément. La formule *an sibi...*, en se fondant avec la *mancipatio*, aurait eu pour résultat de modifier les effets de celle-ci et c'est ainsi qu'on explique que la femme ne tombait pas *in servili causa*, comme ç'eût été le cas d'une personne simplement mancipée.

D'autres auteurs pensent que la formule de la *mancipatio* elle-même s'était modifiée dans la *coemptio* et que c'est grâce à cette variété-là et non pas à la formule *an sibi...* qu'est due la différence dans les effets. La formule *an sibi...* n'était qu'un accessoire et ne faisait pas partie de la *coemptio* (1). Mais quand il s'agit de déterminer d'une manière exacte la nature de la modification de la formule, les auteurs se divisent de nouveau. Pour M. Huschke (2), la formule de la *coemptio* a été la suivante : *Te ego ex jure Quiritium matremfamiliam esse aio, estoque mihi empti hoc aere æneaque libra.*

M. Karlowa (3), partant du point de vue que beaucoup d'auteurs, en parlant de la femme, disent généralement, presque invariablement, qu'elle était *in manu mancipioque* (Aulu-Gelle, IV, 3; XVIII, 6; *Serv. ad Virg.*, XI, 476, etc.), pense que la formule devait faire allusion non pas à la qualité que la femme acquérait à la suite de la *coemptio*, mais à la puissance sous laquelle elle tombait; aussi la compose-t-il comme suit : *Te ego ex jure Quiritium in manu mancipioque esse aio, etc.*

M. Voigt de son côté, qui n'a pas absolument la même opinion que M. Karlowa sur la formule *an sibi materfamili-*

1. Karlowa, *Die Formen der römischen Ehe und Manus*, p. 52.

2. *Studien d. römischen Rechts*, p. 186.

3. *Op. c. l. c.*

lias, etc., donne pour la *mancipatio* la rédaction suivante (1): *Hunc ego hominem ex jure Quiritium uxorem meam liberum quæcundum gratia et in mea potestate esse aio*, etc.

34. — En réalité, il est impossible de donner une rédaction précise et sûre de la formule à cause de la pénurie des textes. La même incertitude règne pareillement en ce qui concerne les questions relatives à la formule *an sibi*... Certains auteurs, en parlant de la *coemptio*, ne la prennent pas même en considération et la déclarent « indubitablement fausse » (2). L'opinion de M. Roszbach en ce qui la concerne a été exposée ci-dessus. Au point de vue de la place qu'elle occupait dans la formalité, cet auteur la met après la formule de la *mancipatio* et pense qu'elle n'avait pour but que de préciser l'effet de celle-ci en déterminant d'une manière exacte quelle devait être la position de la femme dans le ménage. Comme il admet d'ailleurs, qu'elle ne faisait qu'un avec la formule qui la précédait, et que par conséquent la *mancipatio*, qui est accomplie la première, ne devait produire aucun effet tant que la formule *an sibi*... n'était pas également prononcée, on ne peut pas reprocher à Roszbach, comme le fait Karlowa (3), de faire jouer un rôle à une femme qui par l'effet de la *mancipatio* est déjà passée sous la puissance du stipulant, et est par conséquent devenue incapable de figurer activement dans un acte juridique quelconque. M. Karlowa pense que la formule *an sibi* n'est qu'une formule de consentement par laquelle la femme

1. *Op. c.*, § 159.

2. Baron, *Institutionen*, p. 60.

3. *Op. c.*, *l. c.*



déclare vouloir contracter mariage et tomber dans la *manus* du mari. Cette formule devait précéder la *mancipatio* et en était en quelque sorte la préparation. Sa place devait donc être avant et non pas après la formule par laquelle le futur acquérait la *manus*.

35. — Quoi qu'il en soit, d'ailleurs, de ces questions de formes, l'essentiel est de constater la nature exacte de la formalité appelée *coemptio* et de rechercher les rôles que les futurs y jouaient.

D'après M. Karlowa (1), la *coemptio* ne proviendrait nullement de la vente réelle, comme la *mancipatio*. Ce serait au contraire une application détournée de la *mancipatio* déjà existante et qui aurait été admise en vue de certains buts spéciaux. Elle aurait été introduite dans la législation romaine, au moment où les plébéiens acquéraient le droit de cité et aurait eu pour objet de leur procurer la *manus*, et la puissance paternelle que, jusque-là, ils n'avaient pas. On aurait songé à la *mancipatio* parce que les plébéiens étaient déjà en possession de cette institution, en tant que mode d'acquisition des droits réels, et aussi parce que la *mancipatio*, étant en somme une vente fictive, était comme telle susceptible d'applications détournées.

L'idée qui se trouve au fond de l'institution est une idée de rapprochement, une idée de rapport plus intime entre l'homme et la chose. En mettant à la place de la chose la femme, et en modifiant la formule de façon à exprimer la

1. *Op. c.*, p. 46 et s.; v. aussi Esmein, *op. c.* p. 5; Walter, *Geschichte des römischen Rechts*, 3<sup>e</sup> édit., t. II, p. 105, no 44.

nuance que le nouveau rapport qui doit s'établir n'est pas un rapport de propriété, on arrive à la *coemptio*.

Dans cette opinion, on attribue à la femme, un rôle actif dans la formalité. Ce n'est pas, dit-on, le *pater* ou le tuteur qui la mancipait au futur ; c'est elle-même qui se donnait en *manus*, le *raudusculum* que le futur offrait n'étant pas donné au père ou au tuteur, mais à elle-même.

En faveur de cette opinion, on invoque divers textes. Ainsi, des auteurs disent en parlant de la *coemptio* ; *mulier coemptionem facit cum viro* (1). En second lieu, le fait que, lors de la *remancipatio*, c'est la femme elle-même qui déterminait à qui elle devait être mancipée, prouverait que c'est elle-même qui concluait le *pactum fiducie* (2) ; il n'y aurait donc aucune inconséquence à ce qu'elle jouât un rôle dans la *coemptio*. Enfin le texte mutilé de Gaius peut être lu de la manière suivante : *vendit (mancipat), se mulier ei cujus in manum convenit*.

36. — Il est plus probable que la *coemptio* n'est en vérité que la forme postérieure et finale de la vente primitive de la femme (3). La vente est, en effet, à l'origine de toutes les sociétés anciennes la forme la plus répandue de mariage. Cette forme a dû exister au début chez les Romains, aussi bien qu'elle a existé chez des peuples congénères de l'époque, par exemple chez les Germains.

La vente de la future par le père qui la donnait en mariage, n'était qu'une des applications du droit du chef de la

1. Cic., *de orat.*, 456 ; Gaius, I, 162, 114, 115, 125.

2. Karlowa, *op. cit.*, p. 55.

3. V. Roszbach, *op. c.*, p. 65 etc ; Voigt, *op. c.*, § 159.



maison de vendre ses fils et ses filles. Il n'y a dans ce fait de la vente rien qui doive étonner : c'est là un reflet de la brutalité des mœurs primitives et une conséquence logique du pouvoir absolu du père sur ses enfants. La forme de la vente a dû être à l'origine la même que pour les autres objets en général, c'est-à-dire, celle de la *mancipatio* qui, comme on sait, servait, avant l'invention de l'*æs signatum*, à peser les lingots de métaux qu'on recevait en prix. Le très ancien droit ne faisait pas de distinction entre les modes d'acquisition de droit sur les choses et sur les personnes ; ce que nous avons dit au commencement, au sujet de la *manus* primitive, nous en fournit la preuve. Dès lors, l'identité des formes pour l'acquisition des droits était tout indiquée. Plus tard, lorsque par suite de l'invention de l'*æs signatum*, la *mancipatio* devint une simple formalité, elle fût néanmoins conservée par esprit de tradition ; on continua d'y avoir recours, mais le véritable paiement devait se faire, soit avant, soit après l'accomplissement de la formalité. Enfin lorsque, les mœurs s'adoucissant, on trouva qu'il était incompatible avec la dignité de la femme de la vendre comme une simple chose, on dut graduellement abandonner le paiement du prix pour ne plus se tenir qu'à la *mancipatio* seule, qui revêtit alors le caractère d'une formalité d'acquisition de la *manus* et ne put plus être considérée désormais que comme une vente fictive.

Plus tard on ne s'en est pas tenu là, et pour marquer tout à fait clairement la différence entre une femme et une chose, on modifia probablement la formule elle-même, en y introduisant une phrase qui fit allusion à la nouvelle situation que la femme acquérait dans le mariage. Mais,

est-on allé plus loin encore ? Et notamment, a-t-on donné à la femme un rôle actif dans la formalité ? Les renseignements que l'on possède ne permettent pas de l'affirmer et il est même probable qu'il n'en a rien été. C'est du moins ce qu'on peut conclure des rares textes qui nous sont parvenus et qui ont trait à ce sujet. Ainsi Cicéron, dans son Oraison funèbre sur Turia, dit en parlant d'elle : *emancupata esset Cluvio*. Cette expression indique qu'elle n'avait joué dans l'acte qu'un rôle passif, c'est-à-dire qu'elle avait été mancipée et non qu'elle s'était mancipée elle-même.

En second lieu, Gaius, dans les textes où il parle de la différence des conditions d'une personne mancipée par la mancipation ordinaire et de la femme *in coemptione* (I, 113 et 123), dit seulement que la différence entre ces deux formalités se trouve dans la formule et n'indique pas d'autres signes distinctifs. Ce qui permet de conclure que, sous tous les autres rapports, la ressemblance était complète, et que, par conséquent, la femme n'avait dans la *coemptio* qu'un rôle passif, tout comme une chose, dans une *mancipatio*.

En outre, la *remancipatio* qui sert à dissoudre la *manus* acquise *coemptione* s'accomplit avec un tiers sur la femme même comme objet du droit.

Quant au seul argument vraiment sérieux qu'on invoque dans l'opinion contraire, celui du *mulier coemptionem facit cum viro*, il peut parfaitement s'expliquer comme faisant allusion à la formule *an sibi*... que la femme prononçait (1).

1. V. Roszbach, *op. c.*, p. 77.



Les auteurs qui vivaient à une époque où la personnalité de la femme était déjà reconnue, même en droit, puisque son consentement, du moins tacite, était exigé pour la validité du mariage (1), ne pouvaient que difficilement comprendre qu'on la traitât en simple objet passif. Aussi lui assignaient-ils un rôle, du moins dans leur langage et en se référant à des formalités qui, en réalité, n'étaient qu'accessoires et ne devaient pas être prises en considération, lorsqu'on voulait déterminer la nature de l'acte principal.

37. — Ce que nous venons de dire nous permet de résoudre différentes questions qui se rattachent à la *coemptio*. Et d'abord, pour ce qui concerne la question de l'objet de la *coemptio*, il faut répondre que l'objet en est la femme. C'est elle, sa personne même, que le futur revendiquera par la formule spéciale. Tant que la *mancipatio* était une vente réelle, c'était tout naturel : la vente avait bien pour objet la future même. Lorsque cette formalité est devenue une vente fictive, la formule de la *mancipatio* a pu changer, on a pu y faire allusion à la *manus* sous laquelle la femme tombait, mais le rôle de celle-ci est resté le même. Au lieu d'être comme auparavant l'objet de ce *meum esse*, qui comprenait autrefois la propriété et la puissance paternelle, et les autres droits sur les personnes et les biens (2), elle est maintenant l'objet de ce droit nouveau appelé *manus*, mais elle ne sort pas de son rôle purement passif. Sa personnalité ne s'affirme que dans la for-

1. Ulp. L. 12. D. XXIII.

2. V. Voigt, *op. c.*, II, p. 85 et s.

mule *an sibi*.... Mais cette formule ne faisait peut-être même pas partie de la *coemptio* et, en tout cas, elle y jouait un rôle secondaire, la partie principale étant la *mancipatio*. Or, dans celle-ci, les seules personnes agissantes étaient le père de la femme et le futur qui stipulait en son propre nom s'il était *sui juris* ou avec le *jusus patris* s'il n'avait pas cette qualité (1).

Parallèlement on doit dire que dans la *coemptio*, l'acheteur était le futur et le vendeur le père de la femme ou son tuteur. C'est donc à ceux-ci et non à la femme que le *raudusculum* était donné. Pour les tuteurs cette dernière affirmation est plus délicate que pour le père. Mais il faut se rappeler que la tutelle primitive était une puissance très réelle, qu'elle était en quelque sorte la continuation de la puissance paternelle et qu'enfin, dans la théorie que nous avons admise, cette conclusion est forcée.

Autrement la femme ne pouvant pas se manciper elle-même, il en résulterait que la femme *sui juris* ne pourrait jamais tomber *in manum coemptione*; et comme d'autre part, nous le verrons plus loin, l'*usus* lui était impossible, elle ne pourrait jamais par aucun moyen tomber *in manum*. Il n'y aurait que les *filiae familias* auxquelles cette voie serait ouverte. Or, ceci est inadmissible. Le mariage avec *manus* a été pendant très longtemps le mariage le plus considéré et presque le seul usité. Comment en aurait-on privé toute une catégorie de femmes à cause de leur seule qualité de *sui juris*?

1. Voigt, *op. c.*, II, § 159.



§ 3. — *L'usus.*

38. — Dans la *confarreatio*, la *manus* naissait en même temps qu'on célébrait le mariage; la *coemptio* aussi avait ordinairement lieu au moment même du mariage; l'*usus*, au contraire, n'intervenait jamais qu'au cours de l'union conjugale (1). Il faut donc qu'il y ait déjà mariage et qu'il ait duré pendant un certain temps pour que l'*usus* produise son effet.

L'*usus* se ramène à la théorie de l'usucapion (2). De même que celle-ci procurait, à l'expiration d'un délai déterminé et à de certaines conditions, au possesseur d'une chose la propriété de cette chose, de même l'*usus* procurait au mari ou au *pater* la *manus* sur la femme. Pour parler tout à fait exactement, il faut même dire que l'*usus* n'était rien autre que l'ancienne usucapion appliquée à un cas spécial. Les conditions de l'ancienne usucapion n'étaient pas, en effet, celles de l'usucapion de l'époque classique. Le but lui-même de cette institution à ces deux époques n'était pas identique. A l'époque classique, c'était un mode d'acquisition de la propriété, et la possession prolongée, la bonne foi et le

1. Gaius, I, III : *anno continuo nupta perseverabat*; Rossbach, *op. c.*, p. 149 et s.; Ihering, *op. c.*, II, p. 185 et s., Voigt, *op. c.*, II, § 159. Esmein, *op. c.*, 4, Baron, *Institutionen*, p. 60, et Cylar, *Institutionen* p. 215, 219, pensent au contraire que l'*usus* était un mode de mariage.

2. Gaius, I, III; *nam velut annua possessione usucapiebatur.*

juste titre en étaient des conditions indispensables. Anciennement, au contraire, c'était un mode d'acquisition de cette antique puissance, appelée *manus*, dont nous avons parlé au début et qui englobait, en même temps des droits réels, par conséquent aussi la propriété, et des droits personnels (1).

Une possession n'était pas nécessaire par la simple raison que cette notion ne s'était pas encore nettement dégagée comme notion juridique ; et d'ailleurs, tous les objets de l'ancienne *manus* n'étaient pas susceptibles de véritable possession ; ainsi la femme et les enfants. Un simple usage quelconque suffisait. De là venait aussi le nom d'*usus* qui était le nom primitif de l'usucapion.

Quant aux autres éléments de l'usucapion classique, la bonne foi et le juste titre, ils n'étaient pas non plus exigés. Le droit ancien paraît en effet n'avoir jamais tenu compte des intentions et des titres du détenteur ou de l'*usuarius* d'une chose ; le simple fait de la détention matérielle ou de l'usage lui paraissait suffisant pour faire acheminer le fait vers le droit (2).

Plus tard, lorsque l'ancienne *manus* s'est désagrégée et que les différents rapports qu'elle contenait sont devenus des institutions juridiques distinctes, l'*usus*, en tant que moyen d'acquisition de droits sur les choses, s'est graduellement modifié et transformé en usucapion, telle que la décrivent les jurisconsultes de l'époque classique.

Quant à l'*usus* appliqué à l'acquisition des droits sur la

1. Cf. Voigt, *op. c.*, II.

2. Cf. Esmein, *op. c.*, p. 10 et 34.



femme, il est pendant longtemps demeuré ce qu'il a été au début, c'est-à-dire un mode qui servait à faire entrer dans la maison, et sous la puissance de son chef, une femme unie à l'un des membres de la famille par les liens conjugaux. En parlant des évolutions graduelles du mariage libre et de la disparition de la *manus*, nous verrons quelles sont les raisons qui l'ont fait abolir ou tomber en désuétude. A l'époque où l'*usus* existait encore, il consistait simplement dans le fait de la cohabitation ininterrompue pendant une année de la femme avec son mari, délai au bout duquel l'union, de libre qu'elle était, se transformait en union avec *manus*.

39. — On pourrait se demander pourquoi l'*usus* qui, à l'époque où il servait à acquérir l'ancienne *manus*, était, théoriquement parlant, susceptible de faire acquérir au *pater* tous les droits personnels dont se composait sa puissance, pourquoi cet *usus* ne se manifeste-t-il à l'époque historique que comme moyen d'acquisition de la *manus* au sens restreint.

Une réponse à cela est évidemment très embarrassante à donner. On ne peut répondre que par une simple conjecture, à savoir que probablement, à l'époque reculée où a apparu l'*usus*, les adoptions et les acquisitions d'esclaves et de *mancipio dati* étant très rares, on n'a pas senti, pour ce qui les concerne, le besoin de l'*usus*, comme cela a eu lieu pour le mariage ou pour les acquisitions de droits sur les choses, qui sont tous les deux des faits habituels de la vie. Plus tard, lorsque les adoptions, etc., se multiplièrent, on était déjà sorti de la phase originaire où les droits réels et les droits personnels

se confondaient sous la même dénomination, et on commença à sentir ce qu'il y avait de juridiquement incorrect et de blessant, pour la dignité des personnes, de se servir des formes qui, de plus en plus, tendaient à être exclusivement employées dans le domaine des droits réels, pour faire acquérir des droits sur les personnes. L'*usus* a bien continué à être employé pour l'acquisition de la *manus* : mais c'était un effet de la tradition ; dans ces conditions les raisons qui plaidaient en faveur de sa conservation, là où il existait déjà, étaient encore assez puissantes. Mais celles qu'on aurait pu invoquer en faveur de son extension sur les domaines où jusque-là il n'était pas encore usité l'étaient beaucoup moins et la pratique ne les admit pas.

40. — L'*usus* servait donc à transformer un mariage libre en mariage avec *manus*. Son utilité apparaissait, par exemple, lorsque les futurs, ayant eu recours à la *coemptio*, n'avaient pas accompli toutes les formalités exigées par ce mode. La *coemptio* étant alors viciée ne pouvait pas produire son effet, la *manus* ; l'union des époux restait une union libre, ce qui pouvait avoir des inconvénients pour eux (v. chap. suiv.) Aussi s'ils tenaient à ce que leur union fût une union avec *manus*, l'*usus* leur fournissait le moyen d'y arriver, sans avoir recours à une *coemptio* nouvelle.

Ceci était d'autant plus utile qu'il pouvait se faire que les époux ne se fussent pas tout de suite rendu compte de la nullité de la *coemptio*, et qu'ils eussent continué à vivre dans l'union libre, se croyant mariés avec *manus*.

Cette situation aurait pu leur causer des désagréments que l'*usus* leur permettait d'éviter. Seulement pour que



L'*usus* opère, il ne suffira souvent pas de la seule cohabitation et de la persévérance chez les époux de l'*affectus maritalis*. Il faudra encore un autre élément qui sera, lorsque la femme est *alieni juris*, le consentement de son père. Celui qui a été donné pour la *coemptio* viciée ne saurait être considéré comme valable pour l'*usus*. Ce consentement n'aura pas besoin de se manifester expressément. Le silence du père pendant le temps nécessaire à l'accomplissement de l'*usus* suffira (1). Si au contraire la femme est *sui juris*, l'*usus* ne pourra plus avoir lieu. Le consentement des tuteurs ne pouvait en effet être manifesté que sous forme d'une *auctoritas*. Or, celle-ci devant être donnée au moment même de l'accomplissement d'un acte, et nécessitant la prononciation de paroles solennelles, ne se concevait qu'à propos d'un acte positif et non à l'occasion d'une simple inaction comme l'*usus*. Il en résulte qu'une femme *sui juris* ne pouvait pas tomber *in manum* par l'*usus* (2).

41. — Lorsque l'usage du mariage libre s'est développé, l'*usus* a dû fréquemment servir dans l'hypothèse suivante. Un père ne connaissant pas suffisamment son gendre, préférait ne pas se dessaisir immédiatement de sa puissance paternelle en laissant le futur acquérir la *manus* sur la femme. Il ne consentait alors qu'à un mariage libre, et, si au bout d'un certain temps son gendre lui inspirait confiance, il laissait l'*usus* s'accomplir (3).

1. Cf. Esmein, *op. c.*, p. 43, *in fine*.

2. V. Accarias, *Précis*, 3<sup>e</sup> édit., I, p. 280, note.

3. Cf. Ihering, *op. cit.*, II, p. 186.

Il est vrai que la *coemptio*, étant devenue dans sa forme définitive un simple mode d'acquisition de la *manus*, aurait pu, dans une hypothèse de ce genre, procurer au mari la *manus* postérieurement au mariage et même avant l'expiration de l'année, si le père avait bien voulu y donner son consentement. Mais on ignore absolument si la *coemptio* a jamais été employée dans ces hypothèses-là. En admettant la négative, l'*usus* conservait dans l'hypothèse émise son utilité exclusive.

42. — Dans les deux cas ci-dessus, l'*usus* suppléait à la *coemptio* absente ou viciée. Mais là s'arrêtait son application. Lorsque c'était une *confarreatio* qui était viciée, il ne pouvait pas la réparer ; cela s'explique d'ailleurs facilement. La *coemptio* était en effet une simple institution juridique ; elle servait à acquérir la *manus* sur la femme au même titre que la *mancipatio* ou l'*in jure cessio* procuraient la propriété. Et de même que, dans le domaine des droits réels, on admettait qu'une formalité pouvait être remplacée par un délai, de même, en matière de *manus*, la *coemptio* pouvait être remplacée par l'*usus*. La *confarreatio*, au contraire, n'était plus une simple formalité juridique : c'était une formalité religieuse.

Elle avait quelque chose de plus solennel et de plus rigoureux que les simples formalités juridiques, et il y eût eu une nuance blasphématoire dans le fait de la remplacer par un simple délai. Aussi une *confarreatio* omise n'a-t-elle jamais pu être remplacée, ni une *confarreatio* viciée, complétée ; c'est à cela que se référait Tibère lorsque, en énumérant les causes pour lesquelles la *confarreatio* fut délaissée, il mentionna parmi elles le fait de la



complication de ces formes. Ces formes n'étaient pas en réalité beaucoup plus compliquées que celles de beaucoup d'autres institutions qui se maintenaient parfaitement.

Seulement tandis qu'en recourant aux autres, on ne risquait jamais de faire un acte à la fois nul et impossible à réparer par l'expiration d'un certain délai, dans la *confarreatio*, au contraire, on risquait fort de ne pouvoir jamais obtenir les effets qu'on en attendait. Comme d'un côté elle ne pouvait pas être remplacée par l'*usus*, et comme d'un autre on pouvait ne pas se rendre tout de suite compte de la cause de nullité, on risquait quelquefois de s'engager en un simple concubinat au lieu d'un mariage. Plus tard, lorsque le mariage libre pénétra parmi les patriciens et qu'il leur fut permis de recourir à la *coemptio*, les mariages manqués en tant que mariages *confarreati*, devaient toujours valoir au moins comme mariages libres. Ces derniers, avec le temps, se transformaient en mariages avec *manus* et produisaient ainsi, sinon tous les effets des mariages *confarreati*, du moins une grande partie de ces effets.

43. — L'*usus*, étant comme nous le disions une variété de l'usucapion primitive, devait lui aussi être susceptible d'une interruption. En matière de droits réels l'*usurpatio* de la possession était une question de fait; c'est d'après les éléments de chaque cas spécial que devait être déterminé s'il y avait eu interruption de l'usucapion ou non.

Il a dû au début en être de même pour l'*usus*. Seulement, comme, au début, les mariages étaient généralement des mariages avec *manus*, on devait rarement chercher à in-

terrompre l'*usus*. Plus tard, lorsque le mariage libre pénétra davantage dans les mœurs, on a dû sentir les inconvénients du défaut de précision sous le rapport de l'*usurpatio*. Aussi la loi des XII Tables fixa-t-elle la durée de l'interruption à trois jours, ou plutôt à trois nuits consécutives, que la femme, désirant échapper à l'*usus*, devait passer hors du domicile conjugal.

44. — La fonction de l'*usus* consistait, on le voit, à transformer les unions libres en unions avec *manus*; et il faut remarquer que, sauf les mariages libres des *sui juris* qui ne pouvaient se transformer *usu* en mariages avec *manus*, tous les autres étaient destinés à subir ce sort. Le *trinodium* seul pouvait les en sauver. Pourquoi la tendance était-elle du côté des mariages avec *manus*? C'est probablement parce qu'ils étaient plus anciens, qu'ils répondaient mieux à l'idée de soumission de tous les membres de la famille au chef de la maison, qu'ils assuraient, par conséquent, mieux le principe de l'unité de la volonté dans la famille et dans le ménage, et qu'enfin ils présentaient, en outre, certains caractères de stabilité et d'indépendance que les mariages libres ne possédaient pas au même degré (v. chap. suiv.). Aussi les Romains présumaient à l'origine que la volonté des époux était toujours de faire un mariage avec *manus*. Si leur intention était contraire il fallait que l'époux intéressé manifestât sa volonté à ce sujet d'une manière claire, en exerçant le *trinodium*.

45. — La femme qui passait par la voie de l'*usus* sous la *manus* de son mari ou du *pater* de celui-ci, avait-elle besoin du consentement de son père ou de ses tuteurs? Pour la



*conventio in manum confarreatione* ou *coemptione* ce consentement était indispensable (1).

Pour l'*usus* il faut également poser en principe que le consentement était nécessaire. Seulement il y a ici, nous l'avons déjà remarqué, une différence entre le consentement du père et celui des tuteurs. La femme qui a commencé une cohabitation avec un homme sans le consentement du père, ne faisait pas encore un mariage. Pour qu'il y eût mariage, il fallait le consentement du père. Jusque-là l'union était une union illégitime. Le père avait le droit de reprendre à chaque instant sa fille par la revendication. Il pouvait même au besoin intenter contre le faux époux une action *furti*. S'il avait donné son consentement au mariage, celui-ci valait comme mariage libre et pouvait par l'*usus* devenir un mariage avec *manus*. Il est probable, nous l'avons également remarqué, qu'un consentement formel n'était pas nécessaire pour que ce résultat se produisît; il suffisait de l'inaction du père pendant une année de mariage. Il avait, en effet, toujours encore entre ses mains le moyen de la revendication, fondée sur sa puissance paternelle restée intacte, malgré le mariage de la fille; il pouvait donc imposer à sa fille le *trinoctium* et empêcher ainsi l'*usus*, comme il pouvait aussi rompre le mariage même, en imposant à sa fille le divorce (2).

Autre était la situation des tuteurs, mais sous un cer-

1. *Collatio*, tit. IV, c. 2, § 3 : *ea quæ eo (patre) auctore, quum in potestate esset, in manum convenerit*. — Cic. Pro Flacco, XXXIV, 84 : *in manum convenerat... coemptione omnibus ergo tutoribus auctoribus*.

2. V. Esmein, *op. c.*, p. 13 et 20.

tain rapport seulement. Leur consentement n'était pas nécessaire pour que la femme pût se marier en mariagelibre (Ulpien XI, 27) (1). Leur autorité ne s'étendait que sur les biens de la femme, non sur sa personne. Dans l'opinion qui admet que l'*usus* était non seulement un mode de *conventio in manum*, mais encore un mode de mariage on croit que les femmes pouvaient, sans le consentement des tuteurs, se marier *usu*, du moins au début, et que les tuteurs ne furent protégés que par la jurisprudence, et au moyen d'une interprétation spéciale (2).

Le consentement des tuteurs n'était donc pas nécessaire pour le mariage, mais il était impossible au mari d'acquérir la *manus usu*. Nous en avons déjà donné la raison juridique et celle-ci partait elle-même de l'idée que, si l'*usus* avait pu s'accomplir, la femme aurait eu entre ses mains un moyen indirect d'aliéner ses biens contre la volonté de ses agnats, et le but de la tutelle aurait été manqué. Or, il était de la plus haute importance que les tuteurs agnats n'eussent pas pu être ainsi lésés. La conservation de la fortune dans la famille agnatique et dans la *gens*, à laquelle la femme et les tuteurs appartenaient, était nécessaire, afin de maintenir la puissance et le rang politique et social des familles et des *gentes*. Les tuteurs, en veillant à ce que la fortune ne sortît pas de la famille et de la *gens*, surveillaient non pas un intérêt personnel et mesquin, mais un intérêt supérieur et honorable.

1. Esmein, *op. c.*, p. 14, note 3; *contra*, Accarias, I, 3<sup>e</sup> édit., page 186. Voigt, *op. c.*, p. 226, note 13.

2. Esmein, *op. c.*, p. 13 et 20.



46. — D'ailleurs les conclusions que nous venons d'exposer sont formellement confirmées par un texte de Cicéron.

Il s'agit de l'espèce suivante : Turia, femme de Cluvius, qui avait contracté un mariage *solo consensu*, étant morte, deux personnes se disputèrent sa succession : d'un côté son mari, de l'autre son tuteur, à titre de plus proche agnat. Le tuteur prétendait que Turia, n'étant pas tombée *in manum* de son mari, était restée son agnate et *extranea* pour son époux ; qu'en conséquence c'était à lui que la succession devait être dévolue.

Le mari, de son côté, affirmait que Turia avait bien passé sous sa *manus* par l'*usus* et qu'elle était ainsi devenue son agnate à lui, et une *extranea* pour son tuteur. Cicéron, qui défendait l'intérêt du tuteur, soutenait la thèse de celui-ci et démontrait que la femme ne pouvait pas être tombée sous la *manus* du mari : *in manum, inquit convenerat*, disait-il, *nunc audio, sed quero usu an coemptione ? Usu non potuit, nihil enim potest de tutela legitima nisi omnium tutorum auctoritate deminui ; coemptione ? omnibus ergo auctoribus, in quibus certe Flaccum fuisse, non dices* (1).

La phrase dans laquelle Cicéron parle de l'*usus*, doit être entendue de la même manière que celle où il parle de la *coemptio*. Pour l'un comme pour l'autre, le consentement des tuteurs est nécessaire. C'est seulement par pure rhétorique que Cicéron donne à la première phrase une tournure différente de la seconde (2).

1. Cic., *Pro Flacco*, XXXIV, 84.

2. Roszbach, *op. c.*

47. — Beaucoup d'auteurs n'admettent pas cette interprétation du texte de Cicéron et en tirent au contraire un argument en faveur de l'opinion, que l'*usus* pouvait bien avoir lieu dans le mariage d'une femme *sui juris* et qu'il s'accomplissait même malgré la volonté des tuteurs. La différence de rédaction des deux phrases où Cicéron parle de l'*usus* et de la *coemptio*, ne serait pas l'effet de préoccupations oratoires, mais d'une différence de principes. Pour la *coemptio* le consentement des tuteurs était nécessaire ; c'est universellement reconnu. Aussi Cicéron est-il sur ce point nettement affirmatif et clair : *omnibus ergo auctoribus... non dices*. Il n'en est pas de même lorsqu'il parle de l'*usus*. C'est que, si l'*auctoritas* des tuteurs était nécessaire à la femme pour accomplir un acte juridique, il n'en était pas de même pour un simple fait où la femme ne jouait aucun rôle actif, alors même que ce fait avait pour conséquence une acquisition ou une perte de droits ou une création d'obligations (1). Etant donnés ces principes, et Flaccus n'ayant pas interrompu l'*usus* ; celui-ci s'est accompli au profit du mari de Turia qui, par conséquent, se trouvait au moment de sa mort, *in manu mariti*.

Aussi Cicéron, pour soutenir la cause de son client, se sert-il d'un artifice oratoire, plutôt que d'un argument juridique. Il a recours au principe général et exact d'après lequel les droits de la tutelle ne peuvent pas être diminués sans le consentement des tuteurs, et cherche ainsi à faire conclure, par son auditoire, une chose inexacte ; à savoir

1. Voigt, *op. c.*, II, p. 226, note 13.



qu'en vertu de ce principe l'*usus* n'a pas pu s'accomplir. Mais il ne dit pas lui-même d'une manière positive que pour l'*usus* le consentement des tuteurs est nécessaire. Et cependant, si ce principe était exact, il devrait immédiatement l'exposer et le mettre en lumière d'une manière aussi nette et plus nette que pour la *coemptio*, puisque dans le cas spécial qu'il a devant lui, il s'agit justement de combattre une prétention fondée sur l'*usus* accompli sans l'*auctoritas* des tuteurs (1).

Cette opinion, enlevant aux tuteurs la garantie qu'ils possèdent dans l'interprétation précédente du texte de Cicéron, est forcée de leur accorder le *jus trinocitii*. Or, l'exercice de ce droit est très délicat. Exercé par le père, il présente déjà certains inconvénients, et lorsque ce sont des agnats qui en sont investis, il devient tout à fait compromettant pour la femme. Aussi croyons que c'est un sérieux argument contre la deuxième interprétation du texte *Pro Flacco*.

48. — De ce que nous venons de dire, il résulte que les tuteurs étaient en quelque sorte mieux protégés que le père. Celui-ci, en effet, s'il n'avait pas exercé son droit de revendication, ou n'avait pas imposé à sa fille le *trinocitium*, perdait au bout de l'année sa puissance paternelle, et la *manus* était acquise au mari (2). S'il voulait donc conserver sa puissance, il devait recourir à un acte positif. Les tuteurs, au contraire, n'avaient besoin de se déranger en aucune façon. L'*usus* ne pouvant pas s'accomplir, les

1. Karlowa, *op. c.*, *Usus*.

2. Esmein, *op. c.*, p. 13, *in fine*.

années pouvaient se suivre sans que leurs droits de tutelle fussent perdus.

Cette différence en faveur de la tutelle était nécessaire, parce que le père avait, dans son droit de consentement au mariage ainsi que dans sa puissance paternelle qu'il conservait en toute sécurité pendant la première année du mariage libre le moyen de se défendre contre l'*usus*. Les tuteurs au contraire, avons-nous dit, n'avaient pas le droit d'empêcher le mariage de la femme, ni de lui imposer le *trinoctium*.

Il leur fallait donc une autre protection. Elle fut trouvée dans les règles que nous avons indiquées.

Le *trinoctium* se réduisait donc à ces hypothèses : il pouvait être imposé à la *filiafamilias* par son père, qui voulait conserver sa puissance sur elle. Il pouvait en outre être entrepris, mais sans doute beaucoup plus rarement, par la femme elle-même lorsqu'elle désirait rester sous la puissance de son père et qu'elle craignait que celui-ci ne voulût pas exercer son droit. Quant aux femmes *sui juris*, elles ne pouvaient jamais tomber *usu* sous la *manus*; aussi n'avaient-elles pas besoin d'user du *trinoctium*, et il ne pouvait être question pour ses tuteurs de le leur imposer.

De ce que nous venons de dire il résulte, que la *confarreatio* était à la fois un mode d'acquisition de la *manus* et un mode de mariage; la *coemptio*, du temps où elle était une vraie vente, se manifestant par une *mancipatio* identique à celle usitée en matière de droits réels, était également un mode de mariage accompagné de la *manus*. Plus tard, lorsque la vente devint fictive et que l'ancienne



formule se transforma elle-même, la *coemptio* devint un simple mode d'acquisition de la *manus*, le mariage se faisant par le seul consentement des futurs et des autres qui de droit. L'*usus* enfin n'a jamais été qu'un mode d'acquisition de la puissance sur la femme et a servi principalement à transformer les mariages libres en unions avec *manus*.

### CHAPITRE III

#### MARIAGE LIBRE OU SANS MANUS.

##### SOMMAIRE :

49. Effets du mariage sans *manus*. — 50. Trait caractéristique de ce mariage et compléments apportés par les mœurs. — 51. Hypothèse de Bernhöft sur son origine. — 52. Il peut cependant s'expliquer par les seuls principes du droit romain. — 53. Les circonstances forcées qui l'ont fait naître à l'origine. — 54. Comment expliquer qu'à côté du mariage libre, le mariage avec *manus* se soit pendant très longtemps maintenu comme mariage de droit commun. — 55. Le droit du père de rompre le mariage donnait quelquefois lieu à des abus. — 56. Hypothèse d'un mari *alieni juris*. — 57. D'une femme *sui juris*. — 58. L'*usus* agissait vigoureusement en faveur du mariage avec *manus*. — 59. Ce dernier point a été indirectement contesté. — 60. Le mariage avec *manus* était à l'origine plus considéré que le mariage libre.

49. — Dans le mariage sans *manus*, la femme n'entre pas dans la famille du mari ; elle demeure soumise à la puissance de son père (1) ; les *sacra* de celui-ci continuent

1. *Uxor quam pater in potestate habet Pap. (Collatio IV, 7, 1). Paul, Collat., 4, 2, 3.*



à être aussi les siens ; la juridiction compétente pour la juger, en cas de délit, ou de quelque autre infraction, est, en règle générale, celle de son père, et non celle de son mari (1) ; ses biens personnels, si elle en a, lui sont conservés et la tutelle à laquelle elle était soumise subsiste également. Elle peut, étant *extranea*, faire des contrats avec son mari, de même qu'elle peut, en cas de vol, être poursuivie par le mari par l'action *furti* (2). Ses enfants sont bien ses parents par le sang, mais non par la loi ; elle n'en héritera pas, de même qu'eux à leur tour ne lui succéderont pas et ne seront pas ses tuteurs à la mort du mari. Elle a le droit de quitter à chaque instant son mari (sauf le droit du *repudium* de celui-ci), sans qu'il puisse la forcer à rentrer dans la maison conjugale, comme pourrait le faire un mari qui aurait la *manus*. Son père pourra également, en vertu de sa *patria potestas*, la revendiquer qu'il le voudra, ou lui imposer le divorce, même malgré elle (3).

Le seul effet juridique du mariage libre, c'est la légitimité des enfants qui en naissent pendant l'union ; encore cette légitimité n'en est-elle pas la conséquence directe (n. 22) ; la dot de la femme est soumise à un régime spécial et enfin les donations entre les deux époux sont interdites (4).

1. Dion, II, 25, dit expressément que la juridiction du mari s'étend seulement sur la femme *in manu*.

2. V. Esmein, *op. cit.*, p. 29, *in fine*.

3. Cicér. *Ad Heren*, II, 24, 38. — Esmein, *op. cit.*, p. 20. — Ulp. L. 1, § 5, D. XLIII, 30 : *si quis filiam suam quæ mihi nupta est vel abducere vel exhiberi sibi desideret*.

4. Ulp. L. 1. D. XXIV, 1. *Moribus apud nos receptum est ne*

50. — Le trait caractéristique de ce mariage est une indépendance presque absolue de la femme vis-à-vis de son mari ainsi qu'une absence presque également complète de devoirs et obligations du mari envers sa femme. Les conjoints sont, au point de vue légal, pour ainsi dire étrangers l'un à l'autre. Cette situation est tellement anormale et tellement peu compatible avec les exigences naturelles du mariage que M. Voigt a pu dire, avec raison, que le mariage sans *manus* ressemblait beaucoup plus à un concubinat légitime, ou à un mariage de la main gauche, qu'à un vrai mariage (1).

Le droit étant resté presque complètement étranger à la réglementation du mariage libre, les effets complémentaires de celui-ci doivent être cherchés dans les mœurs. Les mœurs ont toujours admis que le mari ne devait pas être totalement dépourvu de toute autorité sur sa femme, et que celle-ci ne devait pas être absolument libre de toute obligation envers lui.

Aussi voit-on que, malgré l'absence de dispositions législatives à ce sujet, la femme était, en dehors du devoir de fidélité, tenue à une série d'autres obligations. Telle était par exemple l'obligation de cohabiter avec le mari. Le *trinoctium* lui avait été, sans doute, permis ; mais c'était une interruption de la cohabitation légalement autorisée et qui avait un but spécial. En

*inter virum et uxorem donationes valerent.* — Voigt, *op. c.*, II, § 160.

1. *Op. c.*, II, p. 707 ; *Jus natur.*, III, 1170, ff.



outre, le mari avait le droit de tuer sa femme adultère (1). Ce droit ne lui a toutefois été reconnu par la loi que beaucoup plus tard (Lex Julia). Au point de vue du droit strict, et d'après les principes généraux, un mari qui n'avait pas la *manus*, ne devait pas avoir ce droit de justice suprême sur la femme, puisqu'en l'exerçant il supprimait un membre de la famille du *pater* de la femme et portait ainsi préjudice à ce dernier. Mais les mœurs inspirées par des considérations spéciales reconnurent ce droit au mari, malgré l'atteinte que son exercice portait à la puissance du père. Quant aux obligations du mari, il était tenu de protéger sa femme et de l'entretenir conformément aux exigences du rang social qu'il occupait (2). En revanche la femme lui devait obéissance et respect (3).

La sanction de l'observation de ce devoir se trouvait dans un droit de correction du mari également dépourvu de base juridique, mais tout à fait enraciné dans les mœurs. Ce droit de correction consistait en des peines légères et pouvait être exercé sans le concours des cognats de la femme. Si l'infraction avait été plus grave, il est probable ou plutôt certain que le droit de correction n'appartenait qu'au *pater* de la femme.

1. Cat. de Dote, ad Gell. X, 23, 5: *in adulterio uxorem tuam siprehendisses sine iudicio (sc. domestico) impune necares.*

2. L. 1, § 5, L. 2. D. XLIII 30; L. 12, § 1, D. L. 1; L. 7 pr. D. XXIII 3.

3. L. 14, § 1. D. XXIV, 3: *recepta reverentia quæ marito exhibenda est.* Ov. ars. am. III 613: *Nupta virum timeat, rata sit custodia nuptæ: hoc docet hoc leges jusque pudorque jubent.*

51. — Le mariage libre s'éloigne tellement par ses caractères juridiques du mariage avec *manus*, qui est le mariage primitif de tous les peuples indo-européens, que certains auteurs se sont refusés à y voir la conséquence d'une évolution ou le produit nécessaire des circonstances spéciales, mais le considèrent comme le résultat de l'influence d'un droit appartenant à une autre race. M. Bernhöft (1), notamment, pense que l'absence d'autorité du mari sur la femme indique une situation analogue à celle des maris chez les peuples autochtones qui ne connaissaient que la parenté par les femmes, admettaient la dissolution toujours possible du mariage par la volonté de l'une des parties, ne punissaient pas l'adultère de la femme, ou du moins pas plus sévèrement que celui du mari, et pratiquaient même la polyandrie.

Dans ce cas, le principe de la famille étant tout différent, il ne pouvait pas y être question d'une puissance paternelle au sens romain, attendu que c'est à la femme seulement, à la mère, que les enfants appartenaient. On ne saurait y parler d'une puissance maritale non plus, puisque la femme pouvait avoir plusieurs maris. C'est ce droit qui se serait, selon M. Bernhöft, mélangé avec le droit des Romains primitifs et aurait donné, comme résultat, les mariages libres qui s'en rapprochent par l'absence de la *manus*, mais qui tiennent encore au droit indo-européen par la puissance paternelle, par la parenté agnatique et par les devoirs sociaux qu'imposaient aux époux des mœurs absolument romaines.

1. *Staat und Recht der römischen Königszeit*, p. 179 et s.



52. — Nous croyons que le mariage libre peut être expliqué par les seuls principes du droit romain sans qu'on ait besoin de recourir à l'idée d'une influence étrangère quelconque. Et d'abord, en ce qui concerne l'objection que la situation, résultant du mariage libre, présente quelque chose d'anormal et de choquant par le fait de l'absence de toute obligation légalement consacrée des époux l'un envers l'autre, il faut se rappeler que le droit romain présente encore beaucoup d'autres faits non moins choquants au point de vue de nos idées actuelles, et qui cependant ont été constamment admis à Rome comme application des idées romaines et non comme des importations étrangères. Ainsi, il est certain que les Romains n'ont jamais reconnu au père de droits sur ses enfants à raison de sa seule qualité de père. Du moins, des adoucissements à cette règle ne furent apportés que plus tard. A l'origine, un père *alieni juris* n'avait ni le droit de donner ses enfants en *mancipium* ni celui de les émanciper, et ce n'était pas son consentement à lui qu'on exigeait lorsque les enfants devaient se marier. Au point de vue naturel, cette situation n'était pas moins anormale que celle de la femme mariée *sine manu*.

Mais elle découlait des mêmes principes fondamentaux du droit de famille romain. Pourquoi alors ces mêmes principes n'auraient-ils pas produit des conséquences analogues en matière de mariage? Pourquoi la puissance du père de la femme, lorsque rien ne la lui avait fait perdre, ne se serait-elle pas manifestée dans le mariage de la fille, par la suppression de toute autorité maritale au même titre qu'elle supprimait complètement tout droit du père *alieni juris* sur ses enfants.

Il est bien vrai que le mariage avec *manus* était plus en harmonie avec l'esprit général du droit de famille romain que le mariage sans *manus* ; aussi avons-nous admis que les mariages de la première catégorie sont, sans doute, les plus anciens, mais nous avons dit également que ces mariages ne doivent pas être considérés comme la conséquence nécessaire d'un principe juridique (n° 22). La *manus* a été le résultat des circonstances sociales beaucoup plus que des principes juridiques (n° 23) ; et, lorsque les circonstances sociales se sont modifiées en ce sens que la femme a pu trouver suffisamment de protection dans sa famille naturelle sans avoir besoin d'entrer dans la famille du mari, et qu'en outre, l'esprit patriarcal s'affaiblissant, il s'est trouvé des pères de famille désireux de conserver leur puissance sur leur fille, le mariage libre a dû apparaître tout naturellement comme un produit spontané des circonstances nouvelles, et non pas comme une importation exotique. Le respect de la tradition, inné aux Romains, ne leur permettait pas de faire des innovations législatives ; ils se bornèrent à appliquer à ces unions, qui jusque-là n'étaient pas en usage et que, maintenant pour des raisons diverses, on se mettait à pratiquer, les principes généraux du droit existant. Or, ces principes voulaient que la puissance du père, n'ayant pas été aliénée ou annulée, subsistât intégralement.

53. — Il y avait d'ailleurs des circonstances où le mariage libre était forcé parce qu'une union avec *manus* n'était pas possible.

M. Voigt pense que sa première application a dû avoir



lieu dans les unions des clients entre eux, ou des patrons avec des affranchis (1).

Mais sans sortir du cercle des mariages entre personnes libres, le mariage sans *manus* a dû se produire dans les hypothèses suivantes :

A. — Lors du mariage d'une femme *sui juris* n'ayant pas reçu de ses tuteurs l'*auctoritas* nécessaire pour accomplir les formalités de la *coemptio*.

B. — En cas d'émancipation du fils marié *cum manu*. Son mariage se transformait alors en mariage sans *manus* et, à la mort du *pater*, la femme tombait sous la puissance de ses agnats et non sous la *manus* de son mari.

C. — En cas de mancipation de la femme qui passait sous la puissance du *mancipio accipiens* ; le mariage demeurait dans ce cas dépourvu de la *manus*.

D. — En cas d'adoption du fils ; le mariage se transformait alors, par rapport au mari et au nouveau *pater*, en mariage sans *manus*.

54. — Le mariage libre, une fois admis dans la pratique, se développa graduellement jusqu'à supplanter complètement le mariage avec *manus*. Et cependant cette extension du mariage sans *manus* ne se fit que très lentement. On sait par exemple que le mariage avec *manus* a subsisté pendant longtemps encore après la loi des XII Tables et que pendant toute la durée de la république et jusque sous l'empire on a continué d'y avoir recours comme au mariage de droit commun. Il y a lieu de se demander quelles sont les raisons de ce phénomène, car le mariage

1. *Op. c.* §, 160.

libre paraît après tout beaucoup plus favorable à la femme puisqu'il la soustrait à la *manus*.

On pourrait d'abord invoquer la puissance de l'habitude : on s'est accoutumé à faire des mariages avec *manus* ou à laisser l'*usus* s'accomplir, et on tenait à rester dans la tradition. Mais cette explication serait manifestement insuffisante. Lorsqu'un usage est par trop contraire à un intérêt nouveau on ne se fait pas faute de le changer.

Pour qu'il subsiste, il faut, ou bien que l'intérêt qu'on aurait à l'éviter ne soit pas bien grand, ou bien qu'à côté de l'intérêt qu'on a à y échapper, il en existe un autre favorable à son maintien. On pourrait trouver dans la *manus* l'une et l'autre de ces deux raisons.

Nous avons déjà mentionné que par suite de l'influence des mœurs la *manus* était réduite en somme à peu de chose ; elle s'était d'abord beaucoup adoucie. En second lieu, lorsque le mari était *alieni juris*, c'était à lui que les mœurs avaient fini par reconnaître l'exercice de presque toutes les prérogatives de la *manus*. D'autre part, les futurs maris avaient un intérêt manifeste à faire des mariages avec *manus*. C'était notamment le cas lorsque le futur était *sui juris*. L'avantage pour lui à faire un mariage avec *manus* plutôt qu'un mariage sans *manus* consistait en ce que, dans le mariage avec *manus*, l'union était plus solide, parce qu'elle était plus indépendante du père de la femme ; en outre, le droit de divorcer appartenait au mari seul, qui se trouvait ainsi à l'abri et de la volonté du père de la femme et des caprices de celle-ci.

En effet, en ce qui concerne le divorce, il faut se rappeler que dans les premiers divorces romains connus, c'était



toujours le mari qui répudiait sa femme. Tel est le cas de Servilius Ruga, de Sulpitius Gallus, de P. Sempronius, etc... et un passage du *Mercator* de Plaute est encore plus concluant sur ce point : « Par Castor, dit Syra, les femmes vivent sous une loi bien dure et bien injuste, les misérables, si on les compare aux hommes. Le mari prend-il une maîtresse à l'insu de sa femme et celle-ci l'apprend-elle, il est impuni. Si la femme, à l'insu de son mari, sort seulement de la maison, c'est pour le mari un grief suffisant : elle est répudiée. Plût au ciel que la loi fût la même pour le mari et pour la femme ! Une femme vertueuse se contente d'un seul homme, pourquoi un mari ne se contenterait-il pas d'une seule femme ? Les femmes sont renvoyées lorsqu'elles ont commis quelque faute, eh bien ! je le dis en vérité, si les maris étaient traités de même lorsqu'ils prennent une maîtresse à l'insu de leur femme, on verrait plus d'hommes privés de leurs femmes qu'on ne voit aujourd'hui de femmes privées de leurs maris (1) ».

Pareil état de choses était en harmonie complète avec la situation générale de la femme dans la *manus*. Elle était subordonnée au mari, sa volonté devait s'effacer devant celle de son époux, et elle ne devait avoir aucun pouvoir de coercition sur celui-ci, pas plus que les enfants ou les esclaves n'en avaient sur leur père ou leur maître (au commencement du moins). De même que ceux-ci ne pouvaient pas forcer le *pater* à les affranchir, de même la femme ne pouvait pas contraindre son mari à divorcer. Le mariage

1. *Mercator*, act. IV, sc. 5, 3 et s., cité par Esmein, *op. c.*, p. 19.

lui avait procuré une puissance dont il était maintenant le seul dépositaire, et que lui seul pouvait abandonner ou annuler.

Dans ces conditions, le divorce, aux yeux des Romains, n'avait nullement le caractère de la rupture d'un contrat ; c'était un jugement que le mari rendait en vertu de son pouvoir de juge sur sa femme (1). Aussi, le divorce ne pouvait-il pas être prononcé par lui sans aucun motif. C'eût été un abus du droit et le mari aurait pu être puni par le censeur (2). Cette censure constituait une protection pour la femme :

55. — Etant donnée la situation que nous venons d'indiquer de la femme *in manu* sous le rapport du divorce, on comprend que le futur ait eu intérêt à se marier avec *manus*. Le mariage sans *manus* l'exposait en effet à bien des inconvénients surtout en ce qui concerne le droit pour le père de rompre le mariage. L'usage par les *patres* de cette prérogative paraît avoir donné lieu dans la pratique à des abus. Des auteurs témoignent que les *patres* dissolvaient quelquefois des mariages parfaitement unis, où ni le mari ni la femme ne voulaient se séparer. Il nous est resté des textes où des filles reprochent amèrement à leurs pères leurs actes d'autorité (3).

56. — En contractant un mariage avec *manus*, le futur mettait son union à l'abri de la puissance du père de la femme et la rendait ainsi indépendante d'une volonté

1. V. Voigt, *op. c.*, p. 709 et s.

2. Esmein, *op. c.*, p. 22.

3. Cicéron, *ad Heren.*, II, 24, 38.



étrangère au ménage. La femme, lorsque le mariage était uni, trouvait également avantage dans cette combinaison. Il est vrai qu'elle dépendait alors de la volonté du mari, et que celui-ci pouvait malgré elle rompre le mariage ; mais d'abord, ce fait ne changeait en rien sa situation par rapport à celle qu'elle avait dans le mariage libre, puisqu'il est probable que lorsqu'elle était *alieni juris*, elle ne pouvait pas valablement dénoncer le divorce (1). En second lieu, ce droit pour le mari subsistait même lorsqu'elle demeurait soumise à la puissance du *pater* ; enfin, l'exercice du droit de divorce par le mari était soumis au contrôle des censeurs ce qui ne paraît pas avoir jamais existé pour le droit du *pater*. On peut ajouter encore que l'avantage pour la femme *alieni juris* consistait en ce qu'étant mariée avec *manus* elle n'était exposée qu'au *repudium* venant d'un seul côté ; tandis que dans le mariage sans *manus* la rupture du mariage pouvait venir de la part du *pater*, aussi bien que de la part du mari.

Prenons maintenant le cas d'un mari *alieni juris*. Dans ce cas la *manus* sera acquise au *pater* qui pourra, quand cela lui plaira, faire usage de tous les droits qu'elle renferme au seul risque de froisser une coutume, plus ou moins solidement établie, mais sous la pleine garantie de la loi. L'inconvénient que nous signalions tout à l'heure, comme venant du père de la femme, apparaissait ici sous la forme d'une menace continuelle d'une intervention possible du père du mari. L'inconvénient cependant était moindre parce que la *manus* du *pater* était, comme nous

1. Esmein, *op. c.*, p. 20.

le disions tout à l'heure à propos de la *manus* du mari, soumise au contrôle du censeur, et qu'en outre les mœurs en avaient transféré l'exercice au mari, de sorte que, dans la majorité des cas du moins, la situation de la femme était identique en fait à celle où le mari était *sui juris*.

57. — Il en était autrement lorsque la femme était *sui juris*. Dans ce cas, elle devait avoir intérêt à conserver son indépendance. N'étant pas soumise à la puissance paternelle, elle n'avait pas à craindre une intervention inopportune du titulaire de cette puissance dans le ménage, et, d'autre part, elle avait intérêt à conserver sa qualité de *sui juris*, non seulement au point de vue de la conservation de ses biens, mais aussi au point de vue de l'exercice du droit de divorcer; sa qualité de *sui juris* lui permettait de n'être plus sous ce rapport à la discrétion de son mari en ce sens qu'elle n'était pas impuissante à rompre une union qu'elle trouvait intolérable.

Etant demeurée *sui juris*, malgré le mariage, elle pouvait à chaque instant quitter son mari et amener ainsi par sa volonté la rupture du mariage. Tant que le divorce ne fut pas admis comme institution d'ordre public, cet avantage ne devait pas échapper à une *sui juris*. D'ailleurs le mariage d'une femme *sui juris* ne pouvait être un mariage avec *manus* que si les tuteurs y avaient donné leur consentement, c'est-à-dire s'il avait été contracté *coemptione*. Si les tuteurs refusaient leur approbation, le mariage devait forcément être un mariage libre.

58. — En résumé, le mariage avec *manus* présentait dans certains cas des avantages qui devaient le faire préférer par les époux au mariage libre. Ces avantages se présen-



taient, d'après ce que nous venons de dire, lorsque la femme était *alieni juris* et le mari *sui juris*. Ils existaient aussi lorsque ce dernier était *alieni juris*. Or, comme le cas des futurs *alieni juris* devait être le plus fréquent, on comprend que pendant longtemps encore après l'admission dans la pratique du mariage libre, les époux aient dû préférer se marier avec *manus*. Il y avait donc deux raisons à mettre en ligne pour conserver la *manus*: la force de l'habitude et la possibilité pour les époux de rendre leur union indépendante de la volonté du père de la femme (1).

Il faut d'ailleurs remarquer que tant que subsistait l'*usus*, il agissait vigoureusement en faveur du mariage avec *manus*. A supposer que les époux en se mariant eussent eu l'intention de ne faire qu'un mariage sans *manus*, les intéressés devaient veiller à ce que l'*usus* ne s'accomplît pas. Le père de la femme devait soigneusement user du *trinoctium*; or, cela était évidemment gênant, de sorte que, sauf le cas de la femme *sui juris* incapable de tomber *in manum usu*, il fallait que l'épouse, ou son père, eussent des raisons sérieuses pour ne pas permettre au mariage libre de se transformer en mariage avec *manus*. Cela pouvait se faire, notamment lorsque le père ne jugeait pas prudent d'abandonner sa puissance sur sa fille, soit peut-être parce que les qualités administratives de son gendre ne lui inspiraient pas confiance, soit parce que pour d'autres raisons, il ne voulait pas lais-

1. Cf. Esmein, *op. cit.* p. 20 et s.

ser sa fille tomber sous la *manus*, par exemple afin de se réserver la faculté de dénoncer le divorce.

59. — En disant que l'*usus* agissait ainsi en faveur du mariage avec *manus*, nous partons du point de vue que tout mariage libre d'une *filiafamilias* se transformait avec le temps en mariage avec *manus*, à la seule condition, bien entendu, que le *trinoctium* ne fût pas observé. Cette opinion n'est pas admise par tous les auteurs. M. Karlowa pense, notamment, que le mariage libre supposait qu'il y avait eu à l'origine une déclaration formelle de la part des époux, de ne faire qu'un mariage sans *manus* et que, cette déclaration une fois faite, la femme, ainsi que tous les autres intéressés, était à l'abri de l'*usus*. Cette déclaration devait, selon lui, être faite par une formule spéciale, qu'il trouve dans les termes: *uxorem ducere liberum quæsendum causa*. Ces termes se trouvent en effet presque toujours à côté de l'expression *uxor* qui, comme nous le savons, ne désignait que la femme mariée sans *manus*. La régularité avec laquelle ces termes se trouvent accouplés dans les textes, force, dit-il, le lecteur à admettre qu'il ne s'agit pas là d'une simple phrase de langage courant: cette expression a dû avoir une portée juridique, et signifier notamment que l'union, que les époux voulaient contracter, était un mariage sans *manus*. Sans elle, l'union ne devait être qu'une union illégitime, mais avec elle la transformation du mariage était impossible. Graduellement cette formule serait tombée en désuétude, et le mariage libre serait résulté d'un simple accord de volontés sans formalité ni paroles solennelles aucunes.

Cette opinion est conforme à l'esprit général du droit



romain d'après lequel les conséquences juridiques d'un acte étaient attachées à la prononciation d'une formule spéciale. Mais d'abord, nous avons vu que les effets juridiques du mariage libre étaient pour ainsi dire nuls : la légitimité des enfants dépendait non pas du mariage, bien qu'il fût nécessaire que celui-ci existât, mais de la volonté du père : le régime spécial de la dot était un effet des mœurs, ainsi que l'interdiction des donations entre époux.

En second lieu, cette opinion ne nous explique pas pourquoi la formule du mariage aurait disparu de si bonne heure, qu'à l'époque historique on n'en trouve plus nulle trace, tandis que la formule d'acquisition de la *manus* a continué à subsister.

Enfin comment se fait-il que cette formule, à l'exception de ce qui était la règle en droit romain, n'ait pas été sanctionnée par une action ?

Dans l'opinion qui admet que le mariage libre était un simple pacte, tous ces points s'expliquent parfaitement. Aussi pensons-nous devoir nous ranger du côté des auteurs qui admettent que le mariage libre devait toujours se transformer en mariage avec *manus*. Cela nous paraît plus en harmonie avec les idées de considération plus grande pour ce dernier mariage, qui ont toujours eu cours à Rome, et d'après lesquelles c'était élever la dignité de l'union que de la laisser se transformer en union avec *manus*.

60. — Ainsi donc le mariage avec *manus* avait pour lui, la force de l'habitude, la tradition et ensuite l'*usus*. Il faut y ajouter encore que, malgré tout, il paraît avoir été,

même sous la république et jusque sous l'empire, plus considéré que le mariage libre. C'est d'ailleurs ce fait qui explique l'*usus* (1).

Il répondait en outre mieux à la nature même du mariage, qui est une association entre les époux, mais où le rôle prépondérant appartient, d'après les idées indo-européennes, au mari qui doit avoir le moyen de maintenir cette situation prépondérante ; or, le mariage libre, n'ayant eu lui-même aucune base juridique, ne devait pas être considéré comme l'idéal du mariage. Aussi les Romains paraissent-ils avoir toujours fait une distinction entre les deux catégories de femmes : les femmes *in manu* d'un côté, les femmes hors de la *manus* de l'autre (2). *Genus est uxor*, disait Cicéron (Top. III, 14), *ejus duæ formæ, una, matrumfamilias, eæ sunt quæ in manum convenereunt, altera, carum quæ tantummodo uxores habentur*. Les femmes *in manu* étaient appelées *matresfamilias*, les autres simplement *uxores*. Le titre de *materfamilias* était plus respecté que celui d'*uxor* et il ne s'appliquait pas aux femmes

1. Cf. Gell, V. 19. § 9 : XVIII, 6, § 9 : *Serv ad Aen.* XI, 476.

2. V. Esmein, *Op. c.* p. 5 et s. ; Voigt. *op. c.* p. 686. M. Labbé (*Nouv. Revue historique de dr. franç. et étrang.*, 1887, p. et s.) a présenté plusieurs objections contre le texte cité de Cicéron et le mot *materfamilias*. Ce mot ne désignait en effet que la femme *in manu* d'un *sui juris*. Il est toutefois permis de croire que Cicéron, en disant d'une façon générale que les femmes *in manu*, étaient appelées *matresfamilias*, ne songeait qu'au type le plus parfait de la femme *in manu*, celle d'un *sui juris*, et que son texte n'a rien d'inexact.



mariées dans un mariage libre. Cela répondait au degré de considération dont ces deux sortes de femmes jouissaient à Rome. Comme preuve, on peut citer aussi les textes des auteurs, qui, parlant des *pellices*, ne donnent ces mots qu'aux femmes qui entretiennent des relations avec des hommes mariés *cum manu* ; ceux dont le mariage n'était qu'un mariage sans *manus* n'offensaient pas la sainteté de l'union conjugale par des relations en dehors d'elle. C'est encore probablement parce que ce deuxième mariage ne jouissait pas de la même considération que le premier. Le mariage avec *manus* était plus considéré, parce que la femme y était plus solidement unie au mari dont elle prenait le rang, et qu'elle était unie à ses enfants par les liens de la parenté, ce qui n'avait pas lieu dans le mariage libre.

Nous verrons au chapitre suivant que, par suite du développement ultérieur du mariage et des anciennes institutions, en général, ces raisons, qui ont, pendant longtemps, fait préférer le mariage avec *manus*, ont graduellement disparu. Alors, les deux mariages, devenant à tous les points de vue égaux entre eux, celui qui exigeait des formalités spéciales, et qui impliquait la soumission de la femme a fini par être considéré comme onéreux ; et ne fournissant pas, d'autre part, les anciens avantages, il a été complètement abandonné.

Remarquons d'ailleurs que les raisons que nous venons d'énumérer en faveur du mariage avec *manus* se tiennent. Elles se réduisent en somme à la considération plus grande dont jouissaient les mariages avec *manus*, parce

1. Esmein, *op. c.* 26,

que ceux-ci répondaient mieux au but de l'institution. Aussitôt cette considération disparue, et nous en verrons les causes, la *manus* déclinera et les modes par lesquels on l'acquerrait disparaîtront successivement.



## CHAPITRE IV

### DISPARITION DE LA MANUS.

#### SOMMAIRE :

60-61. Nivellement des effets des deux sortes de mariages : la *manus* se réduit à un simple contrat de mariage — 62. L'*usus* disparaît le premier. — 63. La *coemptio* et la *confarreatio* ensuite.

60. — Tant que le mariage sans *manus* a été l'union que nous avons décrite au chapitre précédent, et tant qu'on n'a pas osé s'attaquer à la puissance paternelle du père de la femme pour en restreindre l'influence sur la destinée du mariage de la fille, le mariage avec *manus* a été le seul moyen d'échapper aux inconvénients de la précarité de l'union conjugale et d'en consolider les effets. Mais ce palliatif avait lui-même des défauts. Il plaçait la femme dans une dépendance que les conditions sociales et les mœurs ne justifiaient plus et qui pouvait lui répugner. Entre autres choses, l'impossibilité où elle se trouvait de demander le divorce, le fait d'être sous ce rapport absolument à la merci de son mari et de ne pouvoir sortir de l'union, quelque sérieux que fussent les motifs qu'elle pût avoir, tout cela lui créait une situation inférieure et absolument injuste

dans laquelle elle devait souvent hésiter à se mettre. Aussi, sentit-on bientôt le besoin d'une réforme en cette matière. Celle-ci pouvait consister soit en une augmentation de la liberté de la femme *in manu*, dans l'attribution des droits qu'elle n'avait pas jusque-là, soit en une diminution des droits du père par rapport au mariage. On eut recours à l'une et à l'autre de ces alternatives. On sait que le divorce a été sous l'empire considéré comme une institution d'ordre public, comme un droit qui ne pouvait pas être retiré aux époux et auquel il leur était impossible de renoncer.

Nous avons conjecturé que cette innovation était due à l'interprétation de l'esprit des lois caducaires et qu'elle avait pour but de faire échapper un époux aux peines que, sans cela, il aurait été obligé de subir uniquement par la volonté d'un tiers. Quelle que soit d'ailleurs l'origine de la réforme, le fait en lui-même est certain, et alors la situation de la femme sous le rapport du divorce devint pour ainsi dire identique dans les deux mariages.

61. — Cette première réforme a relâché certains des liens du mariage avec *manus* : une seconde affermit ceux du mariage libre. Elle consista en ce que des constitutions impériales interdirent au père de rompre le mariage de son enfant, fils ou fille. Cette réforme paraît avoir été opérée par Antonin-le-Pieux ou par Marc-Aurèle (1). Mais on ne s'arrêta pas là. On accorda au mari une véritable action, l'action de *uxore exhibenda et ducenda*, qui lui

1. Paul, V, 6, § 15; L. 5, C., *de rep.* V, 17. Esmein, *op. c.*, p. 31; Accarias, *op. c.*, 3<sup>e</sup> éd. I, p. 221.



permettait de forcer le père de lui restituer la femme qu'il aurait malgré elle ramenée à la maison paternelle.

A partir de ce moment, qui se place à l'époque classique, le mariage libre fut assuré au même titre que le mariage avec *manus*. Il présentait même certains avantages sur ce dernier. La *manus* se réduisit en somme à un simple contrat de mariage qui transférait la propriété des biens de la femme au mari, et en un acte qui créait en même temps l'agnation. Or, les liens agnatiques ne présentaient plus à l'époque classique, et bien avant déjà, les avantages qu'ils avaient antérieurement; la *cognatio* commença même à être considérée comme un lien pouvant donner lieu à la vocation héréditaire par l'intermédiaire des *bonorum possessiones*, et, quant à la translation de propriété au mari, on comprend qu'il pouvait quelquefois y avoir intérêt à n'y pas recourir. Les deux principales différences entre les deux sortes de mariage : l'absence du droit de divorce et la stabilité des effets de l'union ayant disparu, il n'y avait plus aucune raison pour que l'un d'eux fut plus considéré que l'autre. Les conditions sociales firent même qu'il pouvait très souvent y avoir intérêt à ne pas recourir au mariage avec *manus*.

62. — Dans ces conditions, l'*usus* n'avait plus aucune raison d'être. Anciennement il pouvait être considéré comme un moyen mis à la disposition des époux ou plutôt créé par le législateur en vue d'un service à rendre à certaines catégories d'époux, à savoir celui de transformer leur union en une autre plus considérée et plus solide. Maintenant que ni la considération ni la solidité ne manquaient au mariage libre, l'*usus* ne pouvait plus être qu'une

gène. Aussi dût-il être abrogé. Gaius nous dit qu'à son époque il n'existait plus (I, III) et que cette abolition était due en partie aux mœurs et en partie aux lois. A l'époque de Cicéron il existait cependant encore (*pro Flacco*, XXXIV, 84).

Il a donc disparu dans l'intervalle. Les lois dont parle Gaius sont peut-être les lois caducaires bien qu'on n'en sache rien de positif. M. Esmein émet à ce propos la conjecture suivante : L'*usus* a été une application à la *manus* des anciennes règles de l'usucapion (Nous avons même admis que c'était l'ancienne *usucapio* elle-même, appliquée à un cas spécial). Or, ces règles n'ont pas été à l'origine les mêmes que plus tard. Au début, pour qu'il y eut usucapion il suffisait que la chose eut été pendant un certain temps l'objet d'une jouissance quelconque, et de là venait aussi le mot *usus*, qui était le mot générique pour dire usucapion. Plus tard, la théorie de l'usucapion s'est un peu raffinée ; on commença à ne considérer comme susceptibles d'usucapion que les choses pouvant être l'objet d'une possession. Aussi certaines choses qui antérieurement pouvaient être usucapées, telles que les servitudes, ne peuvent plus l'être à une époque plus récente parce qu'elles ne peuvent pas être l'objet d'une *possessio* telle que les jurisconsultes l'entendaient.

Etant donné ce fait, d'une part, et la disparition de l'*usus* en matière de *manus*, de l'autre, ne peut-on pas dire que cette dernière disparition tient aux mêmes causes que l'abrogation de l'usucapion dans les hypothèses ci-dessus. La jurisprudence aurait fini par établir que



*l'usus*, maintenant usucapion, exigeant une possession et la femme, ne pouvant pas être l'objet d'une possession, ne pouvait non plus par conséquent être l'objet de *l'usus*. On oubliait ainsi l'origine de l'institution et on rompait en fait avec une tradition. Cela a pu se faire d'autant plus facilement que *l'usus* avait alors perdu toute son ancienne utilité.

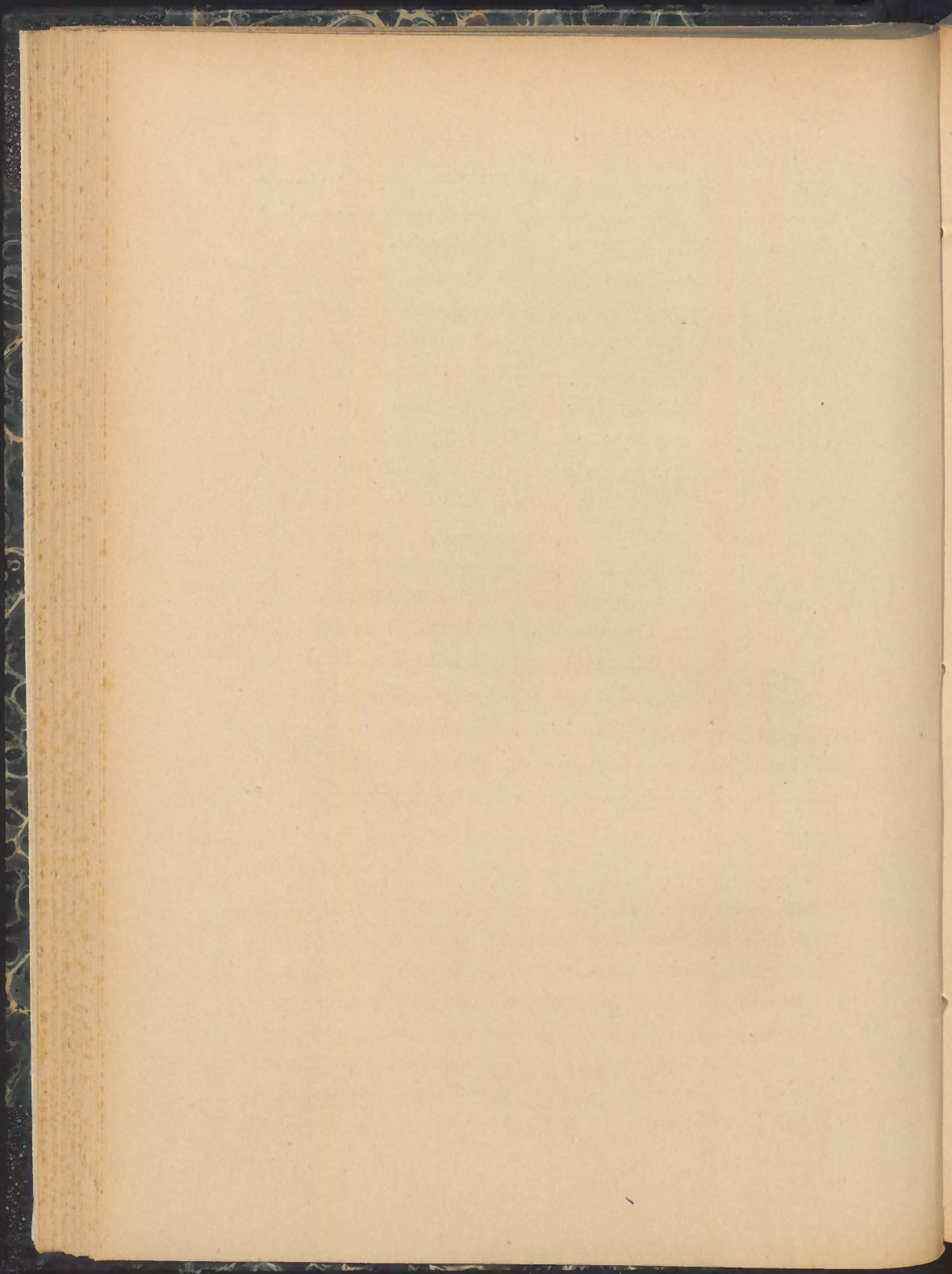
63. — *L'usus* disparu, la *manus* ne pouvait plus être acquise que si les époux en manifestaient la volonté formelle, c'est-à-dire recouraient, soit à la *confarreatio*, soit à la *coemptio*. La *coemptio* était désormais un simple contrat de mariage et une source d'agnation, aux effets de laquelle on ne devait plus tenir beaucoup. Elle tomba sans doute en désuétude, par suite des mêmes causes qui ont amené la disparition de *l'usus*. On ne connaît aucune loi qui l'ait abrogée et à la vérité une loi était ici absolument superflue. *L'usus* était gênant, il s'introduisait dans chaque mariage et menaçait, si le *trinoctium* n'était pas observé (sauf ce que nous disions pour le mariage de la femme *sui juris*), à le transformer en mariage avec *manus*. Il portait ainsi atteinte à la volonté des époux. On conçoit donc facilement que le législateur ait pu s'en occuper. Mais à propos de la *coemptio*, le même inconvénient n'existait pas ; la *manus* qu'elle produisait n'avait lieu que si les deux parties l'avaient bien voulu et si elles avaient eu recours à la formalité. Sans cela, elle n'imposait jamais son effet, malgré la volonté des parties, comme *l'usus*. Aussi le législateur n'avait-il aucun besoin de l'abolir. Le simple, non usage suffisait. A l'époque de Cicéron elle a encore été en vigueur ; à l'époque de Gaius aussi, mais aux deux épo-

ques déjà elle paraît avoir été assez rare. Cicéron nous montre la sœur de Turia mariée *coemptione*, mais Turia elle-même mariée dans un mariage libre (1).

La *confarreatio* ayant un caractère religieux et étant limitée à un cercle restreint de personnes, s'est conservée plus longtemps que les deux autres modes d'acquisition de la *manus*. Nous avons cependant vu que ses effets ont été altérés par la réforme de Tibère, qui décida qu'elle n'aurait plus pour conséquence de faire sortir la femme de sa famille naturelle, et qu'elle ne produirait plus d'effet que *ad sacra tantum*. Le principal effet de la *confarreatio* étant ainsi supprimé et les autres ne présentant plus un intérêt bien grand et ne répondant plus aux conditions nouvelles, la *confarreatio* était elle-même condamnée à une disparition prochaine. Elle cessa complètement d'exister, après l'abolition de la dignité de flamine par Théodose en 394. Ce fut en même temps l'effacement complet, jusque dans ses derniers vestiges, de la *manus* elle-même. Celle-ci cessa désormais d'avoir le moindre intérêt pratique et passa définitivement dans le domaine de l'histoire.

1. Esmein, *op. c.*, p. 35.





# DROIT FRANÇAIS

---

## LES TRAITÉS DE COMMERCE

---

### INTRODUCTION

APERÇU HISTORIQUE SUR LES TRAITÉS DE COMMERCE  
LEURS RÔLE ET CARACTÈRE AUX DIFFÉRENTES ÉPOQUES

#### CONSULTER :

Amé, *Tarifs de douanes*. — Beer, *Geschichte des Welthandels*.  
— Bouchaud, *Théorie des traités de commerce* (Paris 1777). —  
Espinass, *Histoire des doctrines économiques*. — Kaltenborn,  
*Handelsverträge* (dans le *Staatswörterbuch* de Bluntschli et  
Brater, t. IV). — List, *Système national d'économie politique*  
(première partie). — W. v. Melle, *Handels-und Schifffahrts-  
verträge* (dans le *Handbuch des Völkerrechts* de Holtzendorff,  
t. III). — Pardessus, *Collection des lois maritimes antérieures*



au XVIII<sup>e</sup> siècle, t. I, II, III, Introduction. — Pigeonneau, *Histoire du commerce de la France*. — Pradier-Fodère, *Traité de droit international*, t. IV. — Richelot, *L'association douanière allemande*. — Rougier, *La liberté commerciale*. — Scherrer, *Histoire du commerce*. — Weber, *Der Zollverein*. — Wolowski, *La liberté commerciale*. — Nouveau dictionnaire d'économie politique, vis *Libre-échange*, *Protection*, *Cobden*, *Huskisson*, *Chevalier*, *Blocus continental*, etc. — Les divers Recueils de traités, De Clercq, Martens, etc.

## SOMMAIRE :

1. Définition des traités de commerce ; considérations générales. —
2. Rareté des traités de commerce dans l'antiquité et au moyen âge ; nations qui ont le plus contribué à leur développement. —
3. Traits caractéristiques des traités antérieurs au XVIII<sup>e</sup> siècle. —
4. Influence des changements économiques et politiques des siècles suivants sur le système des traités. — 5. Système colonial, mercantile et prohibitif ; leur influence sur les traités ; le traité de Methuen et le traité d'Eden. — 6. Changements qui se sont opérés dans le régime des échanges à la fin du XVIII<sup>e</sup> siècle et au cours du XIX<sup>e</sup>. — 7. Révolution française, blocus continental et ses effets en France, en Angleterre et en Allemagne. — 8. Réformes libérales : Angleterre, France ; traité de 1860 ; triomphe du système des traités. — 9. Tendances actuelles. — 10. Objet des traités de commerce contemporains. — Plans de l'ouvrage.

1. — Actuellement, entre nations de civilisation européenne, les traités de commerce sont des arrangements diplomatiques déterminant les conditions dans lesquelles se feront les échanges entre deux Etats.

Ces conditions consistent ordinairement dans la fixation de droits d'entrée et de sortie, dans des stipulations relatives au transit, aux prohibitions, aux admissions temporaires, aux différentes espèces de commerces spéciaux : commerce direct et commerce-frontière, etc.

Mais très souvent les traités de commerce renferment également des clauses qui, rigoureusement interprétées, ne devraient peut-être pas s'y trouver. Telles sont, par exemple, les clauses relatives aux consuls et aux marques de fabrique. Des stipulations de ce genre ont, en effet, un intérêt plus général que ceux que nous venons de nommer en premier lieu et elles devraient être moins variables et moins précaires que celles-ci.

La même observation s'applique, et plus encore, aux stipulations relatives aux droits des personnes, qui sont dans certains traités très détaillées.

Dans les traités de commerce les contractants se préoccupent ordinairement d'égaliser par des moyens artificiels les conditions économiques où ils se trouvent et se font des concessions qu'ils s'efforcent de rendre strictement équivalentes. Cette réciprocité rigoureuse de concessions en matière économique a surtout été de principe autrefois; aujourd'hui on est déjà un peu plus libéral sous ce rapport, ne fût-ce que parce qu'on insère presque invariablement dans les traités la clause de la nation la plus favorisée qui aboutit souvent à déjouer les calculs de réciprocité les mieux établis.

Au fond cependant cette idée de réciprocité de concessions en matière économique subsiste quand même. Son opportunité est, comme nous le verrons, contestée par les

Veillevitch

7



partisans de la liberté commerciale, mais dans la grande majorité des pays elle domine encore. Lorsque, par suite de circonstances spéciales, cette réciprocité dans le domaine économique est impossible à obtenir, on cherche des compensations ailleurs. Ainsi on voit souvent des Etats s'entendre pour conclure, outre un traité de commerce, une série d'autres conventions portant sur des matières variées et destinées, dans la pensée des contractants, à rétablir l'équilibre que le traité de commerce considéré, isolément, pourrait rompre en faveur de l'un d'eux. Ces conventions sont ordinairement conclues simultanément au traité de commerce et ont la même durée et les mêmes conditions de dénonciation; de sorte qu'elles peuvent cesser d'exister en même temps que ces derniers.

Les traités de commerce contiennent le plus souvent des tarifs d'entrée, mais très fréquemment ils n'en ont pas et se fondent principalement sur la clause du traitement de la nation la plus favorisée. Dans les derniers temps on a essayé de donner aux traités de commerce une signification restreinte en disant qu'il ne fallait entendre par cette expression que des arrangements internationaux avec tarifs d'entrée annexes. Les autres arrangements ne seraient que des « conventions » de commerce. Cette distinction est arbitraire et d'ailleurs oiseuse, puisqu'elle se réduit à une simple question de mots. La doctrine n'établit généralement pas cette distinction tranchée entre les termes « traité » et « convention » et la pratique jusqu'ici ne l'a pas fait non plus. Aussi, dans le langage habituel des auteurs, la campagne qu'on a menée dernièrement contre les traités de commerce a-t-elle été en réalité dirigée contre les tarifs

conventionnels seulement puisqu'on n'a jamais soutenu qu'il fallait renoncer à conclure même des arrangements sans tarifs.

Dans les rapports avec les nations de l'Extrême-Orient l'objet des traités de commerce est plus large. Là, ils n'ont pas seulement pour but de préciser les conditions dans lesquelles se feront les échanges mais de procurer en outre et avant tout le droit même de faire le commerce avec les indigènes; ce droit, en effet, n'y étant pas encore reconnu comme un droit naturel qu'il serait inutile de stipuler expressément. Au cours de cet ouvrage nous aurons à maintes reprises l'occasion de revenir sur cette différence, et dans l'exposé historique ci-dessous nous verrons que les Etats européens étaient, dans les siècles passés, dans la nécessité réciproque de stipuler formellement le droit de faire le trafic même dans leurs traités entre eux.

Nous verrons également quelles ont été les différentes phases par lesquelles ont passé successivement les idées économiques qui président à la conclusion des traités et à la confection des tarifs.

2. — Dans l'antiquité et dans la première partie du moyen âge, les traités de commerce paraissent avoir été extrêmement rares. Du moins il ne nous en est parvenu qu'un petit nombre; encore faut-il se résigner à ranger sous le nom de traités, des arrangements internationaux bien sommaires et bien imparfaits.

Le commerce extérieur, quand il y en avait un, se faisait alors habituellement au moyen de licences, c'est-à-dire de concessions unilatérales et par conséquent révocables à tout moment au gré du concédant. Celui-ci était ainsi



libre de remettre les choses dans leur état primitif, aussitôt qu'il croyait que les conditions existantes du trafic ne lui étaient plus profitables, ou qu'il jugeait plus avantageux d'en accorder le bénéfice exclusif à une autre nation.

Les arrangements bilatéraux ne devinrent un peu plus fréquents que beaucoup plus tard : aux XIII, XIV et XV<sup>e</sup> siècles. Les relations commerciales étant devenues alors plus nombreuses et les intérêts engagés plus importants, les Etats crurent devoir s'en occuper d'une manière plus sérieuse, en stipulant et concédant des engagements formels. Ceux qui au moyen âge ont le plus contribué au développement des rapports commerciaux, aussi bien entre les différents pays d'Europe qu'entre l'Europe et les autres parties du monde connu, ce sont les petites cités italiennes de l'Adriatique et de la mer de Ligurie. Gênes et Venise, se distinguèrent entre toutes. A côté d'elles, il faut également nommer les villes hanséatiques du nord de l'Europe et Marseille qui, dès la plus haute antiquité, a été une ville commerçante puissante et très prospère.

Les cités italiennes et Marseille ont pendant longtemps été presque les seuls intermédiaires entre les peuples d'Orient et ceux de l'Occident. Ces villes avaient obtenu de nombreuses licences de commerce et même réussi à faire quelquefois de véritables traités avec les peuplades du Pont-Euxin et de l'Asie Mineure, avec Tunis, Tripoli, etc. L'esprit toujours en éveil, elles guettaient la moindre occasion pour étendre leurs privilèges et acquérir de nouveaux marchés d'approvisionnement ou de vente. Ainsi, lors des croisades, Venise consentit à prêter à Louis IX sa flotte pour le transport des troupes ; mais elle ne manqua

pas de stipuler en même temps des avantages spéciaux pour son commerce, dans toutes les contrées qui devaient être conquises par les croisés. En vertu de ces arrangements, les Vénitiens acquirent en Palestine et en Syrie de nombreux privilèges. Ils jouissaient notamment d'une diminution et quelquefois d'une exemption complète des droits d'entrée et de sortie ; ils étaient soustraits à la juridiction locale et soumis exclusivement à celle de leurs magistrats nationaux ; ils possédaient leurs quartiers réservés, leurs églises, leurs magasins publics et leurs marchés où la surveillance était faite par des agents de leur nationalité. En navigateurs hardis et entrepreneurs les Vénitiens allèrent même jusqu'en Grande Bretagne, et il existe un traité de 1325 par lequel le roi Edouard III leur accorde le droit de venir pendant une période de dix ans faire librement le commerce dans son pays. Des arrangements analogues à ceux que nous venons de citer pour les Vénitiens existaient également avec différentes nations au profit des Gênois, des Marseillais, etc.

La partie septentrionale de l'Europe était surtout accaparée par les commerçants des villes hanséatiques.

Ces dernières, au milieu de l'insécurité du moyen âge et poussées précisément par cette insécurité pernicieuse pour leur commerce, avaient formé une ligue commerciale et politique tellement puissante qu'elle fut capable de tenir tête aux États les plus importants de la période féodale. La ligue s'agrandissait d'ailleurs constamment de sorte qu'au <sup>xiv</sup><sup>e</sup> siècle elle comptait déjà non moins de quatre-vingts villes. Elle approvisionnait de marchandises presque toutes



les contrées du Nord ; pays scandinaves, Russie, Hollande, Angleterre. Elle avait également des comptoirs en France, en Belgique, en Pologne, en Germanie, etc. Partout les hanséates avaient obtenu, soit des licences, soit même des traités, et possédaient des privilèges pour leur commerce. Ces privilèges étaient même quelquefois tellement étendus qu'ils plaçaient leurs titulaires dans une situation plus avantageuse que celle des nationaux eux-mêmes. D'ailleurs, des stipulations de ce genre se rencontrent assez fréquemment dans les conventions anciennes.

3. — Les traits caractéristiques de tous les traités dont nous venons de parler, et qui appartiennent tous à la période antérieure au xvi<sup>e</sup> siècle, sont les suivants. Ils avaient d'abord pour objet principal -- comme nous l'avons remarqué plus haut à propos des nations de l'Extrême-Orient -- d'assurer aux étrangers le droit même de faire le commerce avec les nationaux. C'est que d'après les idées, ou plutôt les préjugés de l'époque, le commerce n'était pas toujours considéré comme un bien, ni la profession de commerçant comme honorable ou même morale. « L'opinion, dit M. Espinas (1) en parlant de cette époque, déniait au commerçant le droit de percevoir un gain pour les déplacements effectués et les risques courus ; on voyait dans tout approvisionnement commercial un accaparement, et dans toute exportation d'aliments une menace de famine. Les étrangers étaient vus d'un mauvais œil comme d'importuns rivaux sur les marchés même où l'on ne pouvait se

1. *Histoire des doctrines économiques*, p. 77.

passer d'eux... Toute grande fortune non domaniale était réputée de source impure, et quelques bienfaits qu'ils répandissent autour d'eux, les grands négociants, surtout les banquiers, avaient quelque chose de néfaste.... Industrie, commerce, finance, toute la vie économique était tenue en échec par cet ensemble d'idées fausses. « Les pouvoirs publics, à leur tour, n'étaient pas plus éclairés que l'opinion et partageaient absolument les erreurs des masses. »

Ils ne se rendaient pas compte de l'utilité de l'échange, et n'apercevaient pas les profits qui pouvaient en résulter pour le pays entier au point de vue du bien-être matériel.

De là de nombreuses mesures qui, loin de contribuer au développement des relations commerciales, leur étaient directement funestes. Telle était, par exemple, la prohibition du prêt à intérêt, qui immobilisait les capitaux entre les mains des capitalistes et les empêchait d'aller à des emplois productifs, à une époque où, sans cela déjà, la rareté du numéraire était un embarras pour le commerce. Il faut encore citer les prescriptions déterminant le prix maximum des marchandises, les nombreuses prohibitions d'exportation, d'importation, ou même, pour telle ou telle contrée, de tout commerce extérieur en général. Il n'était pas rare, en effet, à cette époque que le commerce étranger ne fût autorisé que dans certaines parties du territoire rigoureusement délimitées, ou à des époques spécifiées. Beaucoup de ces mesures, la prohibition du prêt à intérêt entre autres, portaient certainement d'intentions louables et de sentiments élevés, puisqu'elles voulaient réagir contre l'avidité et les gains faciles. Il n'en



reste pas moins vrai que, par leur caractère tranchant et absolu, ces mesures méconnaissaient d'une manière presque complète les intérêts du commerce, même dans ce qu'il avait de moins contestable et de plus légitime.

Dans de telles conditions le rôle des traités était nécessairement fort considérable. C'est seulement en stipulant un engagement formel de laisser faire le commerce librement, qu'on procurait à ses nationaux une base tant soit peu solide pour leur négoce. Aussi, dans les traités de l'époque, on ne manquait jamais de faire cette stipulation.

La seconde préoccupation des traités était d'assurer aux nationaux une protection suffisante pour leurs personnes et leurs biens. Au milieu de la prévention générale contre les étrangers et plus spécialement contre les commerçants, cette partie des traités était fort importante, et les dispositions qu'on y trouve sont nombreuses et minutieuses.

En troisième lieu on cherchait aussi, quelquefois, à s'assurer au moyen de traités le monopole du commerce, monopole, soit total, soit particulier à certaines catégories de marchandises. On s'efforçait surtout d'obtenir de l'autre signataire l'engagement que les concessions contenues dans un traité ne seraient pas étendues aux nations que l'on considérait comme rivales et tout particulièrement dangereuses au point de vue de la concurrence. Les pays de la Méditerranée étaient ainsi aux <sup>xii</sup><sup>e</sup> <sup>xiii</sup><sup>e</sup> et <sup>xiv</sup><sup>e</sup> siècles en quelque sorte divisés en plusieurs groupes, soumis à l'influence commerciale exclusive de telle ou telle cité de la côte italienne. Les plus puissantes entre toutes étaient, comme nous l'avons dit, Venise et Gènes.

Enfin lorsqu'une nation avait des raisons spéciales pour

croire que les engagements pris par l'autre contractant ne devaient pas être fidèlement tenus, elle ne se contentait pas des stipulations des traités mais prenait encore d'autres garanties qu'elle jugeait propres et nécessaires pour que les avantages obtenus ne devinssent pas lettre morte.

Parmi ces garanties on considérait comme la plus importante et la plus efficace la construction de forteresses sur le territoire étranger. Cet usage de construire des forteresses paraît avoir été très répandu à cette époque. Plus tard, lorsque les Etats occidentaux devinrent politiquement plus puissants et mieux organisés, ils ne consentaient plus à des concessions de ce genre, mais la pratique persista pendant longtemps encore à l'égard des peuples moins civilisés. M. Bouchaud (1), qui écrivait au XVIII<sup>e</sup> siècle, en parlant des moyens propres à assurer l'exécution des traités, cite en premier lieu la construction de forteresses sur le territoire de l'autre contractant. « Ces forteresses contiennent dans leur devoir la nation avec laquelle on trafique, et les sujets du souverain qui les a fait bâtir y trouvent un sûr asile contre l'oppression. Dès lors le commerce qu'ils font n'est plus un commerce précaire, mais stable, et pour lequel ils jouissent de toute la liberté dont ils ont besoin. L'expédient d'élever des forts dans les pays étrangers, pour la sûreté du commerce qu'on y fait, remonte à une très haute antiquité. Les Phéniciens suivirent cette méthode... Les Carthaginois... marchèrent sur la trace des Phéniciens et ces peuples

1. *Théorie des traités de commerce entre nations*, p. 453. Paris 1777.



furent imités dans ces derniers siècles par les Portugais, les Espagnols, les Anglais, les Français, les Danois, les Hollandais, les Brandebourgeois et même les Curlandais. Toutes ces nations européennes ont bâti un nombre prodigieux de forts tant en Amérique que dans les Indes Orientales pour assurer leur commerce. »

Il importe toutefois de se rendre compte de la nature exacte de ce droit de construire des forteresses. Il n'était pas, à la vérité, stipulé autant contre les abus possibles de la part des pouvoirs publics de l'autre contractant que contre les violences venant de la part des populations. Ces stipulations rentrent dans la même catégorie que celles que font aujourd'hui certaines nations européennes dans leurs arrangements avec les Etats de l'Extrême-Orient. Dans ces arrangements on stipule en effet, quelquefois, que les représentants diplomatiques auront le droit de tenir une escorte armée, composée d'un petit nombre d'hommes, cinquante ou cent, pour leur sécurité personnelle et celle de leurs nationaux. De telles stipulations n'ont de sens que dans les conventions avec les États où les pouvoirs n'étant pas suffisamment organisés, ne sont pas toujours en état de garantir même les droits primordiaux de la sécurité des personnes et des biens. On est donc forcé de se protéger soi-même.

4. — Dans les siècles suivants les conditions économiques et politiques des Etats européens se modifient, ce qui a pour conséquence, comme nous le verrons, un certain changement dans le système de traités existant.

Jusque-là le centre du commerce international se trouvait dans le bassin de la Méditerranée et les petites cités ita-

liennes en avaient presque le monopole exclusif. Les grandes découvertes du xv<sup>e</sup> siècle : la nouvelle voie des Indes par le Cap de Bonne-Espérance et la découverte de l'Amérique en frayant au commerce des voies nouvelles, en étendent le mouvement et diminuent singulièrement l'importance internationale du trafic de la Méditerranée.

En même temps les grands peuples de l'Europe, qui jusque-là étaient restés inertes et se bornaient au commerce passif, c'est-à-dire se contentaient de vendre et d'acheter dans leur propre pays aux étrangers qui venaient leur demander ou leur offrir des marchandises, se mettent à trafiquer directement avec les nations lointaines en se faisant eux-mêmes navigateurs. Les premiers qui entrent dans cette nouvelle voie sont les Portugais et les Espagnols. A la fin du xvi<sup>e</sup> siècle les Hollandais suivent cet exemple. Leur glorieuse lutte contre le plus puissant monarque de l'époque, Philippe II, en interrompant leur ancien commerce avec le Portugal et l'Espagne les force à chercher des moyens de se mettre directement en rapport avec les pays dont ils consommaient et débitaient les produits. Ils commencent eux aussi à naviguer, au long cours, vont jusque dans les Indes et réussissent finalement à enlever beaucoup de colonies aux Portugais et à les supplanter presque complètement dans le commerce indien. Les Français et les Anglais ne tardent pas à entrer à leur tour en lice et à devenir commerçants et navigateurs. La puissance navale anglaise notamment date du fameux acte de navigation de Cromwel de 1567.

Ce réveil général des nations qui commencent à faire le



commerce directement et non plus par l'intermédiaire des petites cités maritimes cause dans le Nord la décadence rapide ou même quelquefois la ruine des villes hanséatiques comme, dans le Midi, des cités italiennes.

Avec le développement des relations commerciales les traités se multiplient. Les pouvoirs publics commencent à se faire une idée plus juste de la légitimité du commerce et se rendent mieux compte de l'importance de son rôle dans l'Etat comme moyen d'enrichissement. On sent l'obligation et la nécessité de faire autre chose pour lui que d'édicter des mesures qui l'entravent. Dans son édit de 1557 sur la libre exportation des marchandises Henri II s'exprime comme suit : « L'on a toujours veu et cogneu, par commune expérience, que le principal moyen de faire les peuples et sujets des royaumes, pays et provinces, aisés, riches et opulents, a esté et est la liberté du commerce et trafic qu'ils font avec les voisins et les étrangers auxquels ils vendent troquent et eschangent les denrées, marchandises et commodités qu'ils leur portent des lieux et pays dont ils sont pour y en apporter d'autres qui y défont, avec or, argent et autres choses utiles, nécessaires et profitables. » Avec de telles idées on devait déjà être beaucoup plus large sur le chapitre de la première des préoccupations des traités antérieurs, cette relative à la concession du droit même de faire le commerce.

En second lieu les monopoles de fait en matière de commerce, existant anciennement au profit des petites cités, cessent, et quant aux monopoles de droit, stipulés dans les traités anciens, on en rencontre encore par-ci par-

là, mais bien restreints, et seulement dans le commerce avec des pays extra-européens. C'est ainsi par exemple que les Hollandais s'étaient réservé à Ceylan et à Java le commerce exclusif de certaines denrées exotiques. Les Français de leur côté stipulèrent dans un traité de 1729 avec Tunis que « la pêche du corail serait toute réservée par la nation française et que la dite Régence lui rembourserait de plus les pertes causées à cet égard dans l'année par les armateurs de Tunis (1) ».

Parmi les monopoles de commerce qui persistaient encore, à cette époque, le plus important était celui qui fut accordé par Philippe II d'Espagne à une compagnie anglaise relativement à la traite des Noirs. La concession se trouve dans l'article 18 du traité d'Utrecht qui dispose « qu'à compter du premier jour de mai de la présente année de 1713 jusqu'à ce qu'ils aient pris possession de l'Assiento ni après qu'ils l'aurent prise, il ne sera plus permis à la Compagnie française de Guinée, ou à qui que ce soit, de transporter des esclaves nègres aux Indes, et au cas qu'ils le fissent, Sa Majesté catholique déclarera, comme elle le déclare par le présent article, confisqués en faveur et au profit des Assientistes. »

Mais, en règle générale, les monopoles de commerce deviennent désormais impossibles. De grands et puissants Etats s'étaient formés et organisés qui tous tenaient au maintien et au développement de leurs relations commerciales ; dans ces conditions il y avait déjà des inconvénients politiques à accorder des avantages commer-

1. V. Bouchaud, *op. c.* p. 190.



ciaux à l'un d'eux sans les accorder en même temps aux autres. En 1669 l'Angleterre avait demandé à la France de lui accorder la jouissance du tarif de 1664, plus libéral que celui de 1667 auquel elle était soumise, et réclama en outre certains avantages nouveaux pour ses navires, Colbert répondit que cette concession était impossible, entre autres raisons, parce qu'elle « nécessiterait le roi de rendre cette grâce commune aux Espagnols, Hollandais, Suédois et villes hanséatiques. »

Aussi voit-on à la place de l'ancien système de monopoles apparaître celui des concessions communes à toutes les grandes nations des avantages qu'on avait accordés à l'une d'elles. Ainsi la France, avait en vertu des capitulations de 1604 et 1673, acquis de nombreuses prérogatives pour son commerce dans le Levant ; en 1675 et 1680 ces mêmes avantages durent être concédés aux Anglais et aux Hollandais. Un traité entre l'Espagne et l'Angleterre de 1667 contenait certains avantages qui l'année suivante durent être accordés par les Espagnols aux Portugais.

On prit même l'habitude d'insérer dans les traités la clause que les avantages consentis à une tierce nation seraient étendus à l'autre contractant. C'était l'apparition, en partie, de la clause de la nation la plus favorisée que l'on rencontre aujourd'hui dans tous les traités de commerce. Cette clause, aux <sup>xvii</sup><sup>e</sup> et <sup>xviii</sup><sup>e</sup> siècles, différait néanmoins de celle employée aujourd'hui en ce qu'elle n'assurait pas, comme celle-ci, tous les avantages présents ou futurs, mais seulement les avantages présents. De sorte que si l'un des contractants accordait postérieurement à une

tierce nation de nouveaux avantages, l'ancien contractant n'était pas autorisé à en réclamer le bénéfice. Pour l'obtenir il lui fallait faire un arrangement nouveau ou du moins une stipulation supplémentaire.

Mais au XVIII<sup>e</sup> siècle on voit déjà apparaître exceptionnellement, il est vrai, la vraie clause de la nation la plus favorisée telle qu'elle est conçue dans les traités actuels. Ainsi le traité de paix et d'amitié entre la France et le Maroc du 28 mai 1767, dans son article 5, s'exprime comme il suit : « Les marchands français pourront vendre et acheter dans toute l'étendue de l'Empire de Maroc comme ceux des autres nations ; et si jamais il arrivait que l'empereur de Maroc vint à favoriser quelque autre nation sur les droits d'entrée et de sortie dès lors les Français jouiront du même privilège. » De même le traité anglo-espagnol de 1713 : « Les sujets des deux parties jouiront de toutes les libertés, privilèges et immunités qui ont été ou qui seront dans l'avenir accordés aux sujets de la nation la plus favorisée ».

Enfin parallèlement à tous ces progrès la condition des étrangers s'améliore également. Du moment où l'on avait commencé à s'occuper activement de l'extension du commerce extérieur, on ne pouvait guère négliger ceux qui en étaient les représentants dans le pays, ni les laisser exposés aux exactions anciennes. Dans les traités des XVII<sup>e</sup> et XVIII<sup>e</sup> siècles une grande partie du texte est occupée par des stipulations du genre de celles que nous rencontrons encore aujourd'hui dans les conventions avec les nations de l'Extrême-Orient et parmi lesquelles il faut citer notamment : la sûreté pour les personnes



et la propriété privée, la liberté du culte, l'exemption du droit d'aubaine, l'engagement de traiter à l'occasion de la faillite d'un commerçant national les créanciers étrangers sur un pied d'égalité avec les créanciers indigènes, l'exemption du droit de pillage puisque à cette époque le pillage des navires, échoués sur la côte d'un pays étranger, était considéré comme un droit pour la population du littoral, l'exemption du droit d'émigration, la fixation des droits locaux et des droits de déduction en cas de succession, etc., etc. Voir comme exemples les traités : franco-portugais de 1641, le traité de paix et d'alliance anglo-portugais de 1654, le traité de paix anglo-espagnol de 1667, le traité anglo-turc de 1675, le traité entre la France et les villes hanséatiques du 1<sup>er</sup> avril 1769, etc.

En même temps on voit apparaître une nouvelle clause qu'on ne trouve pas dans les traités antérieurs ; c'est celle relative au traitement des nationaux de l'autre contractant en cas de guerre. D'après cette clause qui était, hâtons-nous de le dire, encore beaucoup trop prématurée pour l'état des esprits à cette époque, on devait accorder, aux commerçants de l'autre belligérant, un délai suffisant pour liquider leurs affaires et on s'engageait à leur donner la protection nécessaire pour quitter en toute sécurité le pays désormais ennemi. Une telle stipulation se trouve dans les traités de Nimègues de 1678 et d'Utrecht de 1713. Ce dernier notamment dans son article 15 s'exprime ainsi : « S'il arrivait par quelque accident, ce qu'à Dieu ne plaise, qu'il y eut quelque interruption d'amitié entre la Couronne de France et la Couronne de Portugal, on accordera toujours le terme de six mois aux

sujets de part et d'autre après ladite rupture pour vendre ou transporter tous leurs effets et autres biens et retirer leurs personnes ou bien leur semblera ».

Dans la pratique les engagements de cette dernière espèce étaient en général rarement observés ; quant aux premiers, bien que leur exécution laissât également quelquefois à désirer, ils étaient beaucoup moins fréquemment violés. En tout cas ces clauses constituaient un progrès réel sur ce qui se passait antérieurement.

5. — L'épanouissement du commerce, qui a été la conséquence des conditions économiques et politiques nouvelles, et qui aurait pu produire les plus heureux résultats, a été partiellement arrêté par l'apparition des certains systèmes qui formèrent désormais la base de la politique économique de toutes les nations commerçantes et industrielles de l'époque. C'étaient le système colonial et le système mercantile suivis de très près par le système protecteur sous sa forme primitive, le prohibitionisme. Ces systèmes n'étaient pas en principe contraires au commerce même ; nous avons déjà dit que celui-ci avait commencé à être envisagé d'un œil très favorable ; seulement en s'efforçant, sous l'influence des doctrines économiques erronées, à donner au trafic international une forme particulière, les pouvoirs publics aboutissaient en réalité à lui donner des entraves et à le rendre finalement moins productif qu'il n'eût été si on l'eût laissé se développer librement.

Le système colonial était le pendant ou plutôt l'application sur un terrain nouveau et restreint de l'ancienne pratique des monopoles. L'esprit de privilège en matière



de commerce international paraît avoir été tellement inné chez toutes les nations à cette époque qu'à peine furent-elles forcées de l'abandonner d'un côté qu'elles se dépêchèrent de le rétablir de l'autre. On eut la prétention de faire des colonies nouvellement découvertes des marchés d'approvisionnement et de vente exclusivement réservés aux métropoles. L'idée même de laisser les étrangers faire le commerce dans les colonies paraissait monstrueuse. Les États généraux de la Grande Bretagne, après avoir, dans une de leurs résolutions de 1663, exprimé le vœu que les relations commerciales avec la France fussent continuées et étendues, ajoutaient que cette extension ne devait pas comprendre le droit de faire le commerce avec les colonies.

Ils n'admettaient même pas que la France pût manifester un tel désir, « ce serait comme si un étranger prétendait vendanger et moissonner autant de raisins et de bleds qu'il voudrait dans les vignes et les terres de M. Colbert sans avoir contribué à l'achat et à l'entretien des vignes et des terres de ce seigneur, puisque les terres et les colonies de la compagnie (des Indes) lui avaient coûté plusieurs millions et qu'elle en jouissait comme de son patrimoine ». Le marché des colonies fut donc réservé à la mère-patrie et, pour que l'exploitation en fût plus complète, on alla même quelquefois jusqu'à leur interdire la culture ou la fabrication de certains objets, uniquement parce que ces objets étaient produits dans la métropole, à laquelle les colonies ne devaient pas faire concurrence. La condition de ces dernières était donc injuste au point de vue économique. La métropole avait

le droit d'acheter ou de vendre où elle voulait ; les colonies, au contraire, devaient se contenter des débouchés qu'elles pouvaient trouver dans la métropole. La seule compensation qui leur fut accordée était le droit d'approvisionnement exclusif de la mère-patrie en certaines denrées, en sucre par exemple. Encore leur était-il interdit de le raffiner sur place : cela eût été faire concurrence aux raffineries de la métropole.

Le second système était le système mercantile. Il prenait sa source dans la fausse idée économique que la richesse des nations consiste dans la possession de l'or et de l'argent monnayés. Sous l'influence dominante de cette idée, toute l'activité économique d'une nation devait prendre une direction spéciale. Elle devait être organisée de manière à faire affluer dans le pays tout le numéraire, et à en laisser sortir le moins possible. Pour arriver à ce résultat il fallait tâcher de ne rien acheter à l'étranger et de lui vendre beaucoup. Si un objet ne pouvait pas être produit dans le pays on devait s'en passer ; s'il ne pouvait y être produit que moins bon, il valait encore mieux acheter celui-là que celui de l'étranger ; s'il coûtait plus cher peu importe. Ce qu'il fallait éviter avant tout c'était l'exportation du numéraire. Cette exportation fut même en principe rigoureusement interdite.

Dans les conventions internationales cette interdiction était formellement stipulée. « Arrivant que des marchandises défendues, dit l'article 15 du traité anglo-espagnol de 1667, soient transportées des Royaumes, États et Territoires de l'un ou de l'autre desdits Rois par les peuples ou sujets respectifs de l'un ou de l'autre, en ce cas-là il n'y



aura que les marchandises défendues qui seront confisquées et non pas les autres biens : et le délinquant n'en courra point d'autre punition à moins que ledit délinquant ne transporte des Royaumes et Etats respectifs du Roi de la Grande-Bretagne de l'argent monnayé et fabriqué au coin desdits Royaumes ou des laines et de la terre à foulon ; et des Royaumes et Etats respectifs dudit Roi d'Espagne de l'or, et de l'argent fabriqués ou non fabriqués en l'un ou l'autre desquels cas les loix des pays respectifs seront exécutées. »

Les exportations des marchandises étaient au contraire encouragées au moyen de primes. On alla même quelquefois jusqu'à fabriquer une monnaie spéciale et fausse pour payer les importations.

Le système mercantile a surtout été pratiqué au xvi<sup>e</sup> et au xvii<sup>e</sup> siècle par l'Espagne, mais il se retrouve chez tous les autres peuples à la même époque. Ce qui devait décider si le commerce d'une année avec un autre pays avait été avantageux ou non, c'était la balance du commerce, c'est-à-dire la comparaison des importations avec les exportations : si l'ensemble de celles-ci dépassait l'ensemble de celles-là, c'est que l'étranger devait un solde en numéraire et qu'on se trouvait avoir réalisé un profit d'autant. Dans ce cas on disait que la balance était favorable ; si le cas inverse se produisait on la disait défavorable. Cependant rien n'est plus facile à démontrer que la fausseté de l'idée qui forme la base du système mercantile. Ce n'est pas l'or et l'argent qui constituent la richesse d'une nation. Un pays peut à un moment donné avoir du numéraire à profusion et cependant être beaucoup plus

pauvre qu'un autre. Ce qui importe à un pays c'est d'avoir un travail productif d'objets utiles à l'existence. La monnaie est un instrument d'échange et non pas une richesse. L'accumulation exagérée de numéraire dans un pays est même absolument déraisonnable. La monnaie étant après tout une marchandise comme une autre, avec ceci de particulier qu'elle sert de mesure commune pour déterminer le rapport de valeur de toutes les autres, ne saurait s'accumuler dans un pays sans perdre de sa puissance d'achat ; parce qu'elle est également régie par la loi de l'offre et de la demande. De même que la rareté de l'argent en augmente la valeur en abaissant les prix des marchandises de même son abondance produit le phénomène inverse.

En outre le système mercantile méconnaît cette grande vérité économique que les produits des nations s'échangent en somme les uns contre les autres, de sorte qu'un pays qui ne veut rien acheter à l'étranger enlève par là même à ce dernier, la possibilité d'acheter à son tour.

Enfin le troisième système qui a contribué à entraver le commerce et a influé sur le caractère des traités, est le système protectionniste dont la première manifestation fut la prohibition. Au lieu de considérer, comme le système mercantile, l'or et l'argent comme la richesse principale, presque unique, d'un pays, le système prohibitionniste part de ce point de vue que la richesse git dans la possession du plus grand nombre d'industries possible, et dans la variété du travail indigène. Aussi, pour faire naître ces industries et donner au travail national la variété désirable, il ne faut pas reculer devant des mesures



radicales telles que la prohibition totale de l'importation des produits similaires étrangers, qui pourraient par leur concurrence gêner ou même complètement ruiner l'industrie nationale. Le renchérissement qui en résulterait ne doit pas préoccuper ; il pourra d'abord n'être pas de longue durée, et puis, durât-il, que l'ensemble du pays y gagnerait quand même puisqu'il aurait alors dans son sein une source continuelle de richesse et de prospérité.

A ces considérations on en joignait beaucoup d'autres qui ne cessent pas d'être invoquées encore aujourd'hui lorsqu'on plaide en faveur du régime protecteur, et parmi lesquelles se trouvent notamment le souci de maintenir l'indépendance nationale, le désir de ne pas faire perdre le travail aux ouvriers engagés dans telle ou telle industrie, etc. (v. chap. vi).

Par ses moyens le système prohibitionniste ressemble au système mercantile au point qu'on les a souvent confondus. Dans le système mercantile également, en effet, on prohibait souvent certaines importations ou exportations. Seulement les mobiles étaient dans les deux cas différents : susciter telle ou telle branche d'industrie dans l'un, attirer et empêcher la sortie du numéraire dans l'autre.

Le principe fondamental du système prohibitionniste a été connu et appliqué, dans des cas isolés, bien avant le xvii<sup>e</sup> siècle. Il existe beaucoup d'édits d'anciens rois, presque contemporains de ceux qui proclamaient avec tant de conviction l'utilité et la nécessité du commerce libre, qui décrétaient quand même la prohibition. Telle est, par exemple, l'ordonnance de Charles IX de 1572

qui disposait : « Afin que nos dits sujets se puissent mieux a lonner à la manufacture et ouvrages de laines, lins, chanvres et fillaces qui croissent et abondent en nos dits royaumes et pays, et en faire et tirer le profit que fait l'étranger, lequel les y vient acheter communément à petit prix, les transporte et fait mettre en œuvre et après apporte les draps et linges qu'il vend à prix excessifs : avons ordonné et ordonnons qu'il ne sera dorénavant loisible à aucun de nos dits sujets et estrangers, sous quelque cause ou prétexte que ce soit, transporter hors nos dits royaumes et pays aucunes laines, lins, chanvres et fillaces. Défendons aussi très expressément toute entrée en cettuy notre dit royaume de tous draps, toiles passements, et canetelles d'or ou d'argent, ensemble tous velours, satins, damas, taffetas, camelots, toiles et toutes sortes d'étoffes rayées ou ayant or et argent et pareillement de tous harnais de chevaux ceintures, épées ou dagues, estrieux ou éperons dorés, argentés ou gravés sous peine de confiscation des dites marchandises ».

Toutefois, avant le xvii<sup>e</sup> siècle, le système des prohibitions n'a jamais été appliqué avec esprit de suite et méthode. Les rois s'en servaient souvent comme d'un moyen pour battre monnaie : ils offraient les prohibitions aux industries intéressées sous condition de dédommagements pécuniaires que celles-ci devaient payer au fisc. De là aussi de nombreuses inconséquences dans son application. Ces mesures restrictives ne devinrent un véritable système qu'à partir du xviii<sup>e</sup> siècle, et ce fut surtout l'Angleterre qui en eut le culte et qui s'en servit avec le plus de rigueur et de logique.



Tous ces systèmes divers ont évidemment dû laisser des traces sur le régime des traités. Le commerce des colonies en était régulièrement exclu, et quant à l'autre on s'efforçait de lui donner la forme la mieux appropriée aux idées mercantiles ou protectionnistes. On cherchait toujours et avant tout à se procurer une balance favorable, et pour y arriver il passa en principe de ne reculer devant aucun moyen propre à amener ce résultat. On pensait alors que c'était le comble de l'habileté pour un diplomate de tromper l'autre contractant sur l'importance des concessions qu'on lui faisait, et la portée de celles qu'on lui réclamait en retour. Le traité de Methuen, conclu en 1703 entre l'Angleterre et le Portugal, fut considéré comme le chef-d'œuvre du genre et valut à son auteur une gloire immortelle au point de vue mercantile. Ce fameux traité ne comprenait pas plus de deux articles : par le premier le gouvernement portugais autorisait, moyennant un droit de 15 p. 0/0, l'entrée en Portugal des tissus de laine anglais qui jusque-là étaient prohibés, et par le second le gouvernement anglais s'engageait à faire bénéficier les vins portugais d'une diminution d'un tiers sur les droits d'entrée payés par les vins français.

Pour apprécier le genre d'habileté de Methuen, le négociateur anglais, il faut rappeler les deux faits suivants : la balance du commerce entre l'Angleterre et la France était à cette époque défavorable à la première ; aussi l'Angleterre avait-elle décidé, et cela bien avant d'avoir entamé des négociations avec le Portugal, de diminuer les importations françaises au moyen d'une élévation des droits sur l'un des principaux articles fran-

çais, les vins; elle comptait ainsi tourner la balance en sa faveur, et l'habileté du diplomate anglais consista en ce qu'il a su représenter le fait d'un droit plus élevé sur les vins français comme une faveur faite par son pays au Portugal. En second lieu, les vins portugais étaient déjà à meilleur marché que les vins français; ils auraient donc pu faire à ces derniers une concurrence victorieuse, même sans un traitement différentiel favorable; mais ce point encore a été habilement dissimulé par Methuen qui s'y est pris de manière à faire croire à un avantage nouveau qu'il fallait naturellement payer en conséquence. Tout cela montre que l'habileté de Methuen tirait principalement sa force de ce que les négociateurs portugais n'étaient pas suffisamment renseignés, ni sur les conditions du commerce anglais, ni sur celles de leur propre pays.

Le traité de Methuen est aujourd'hui encore considéré par le protectionniste comme le traité type d'un arrangement léonin, et on ne manque jamais de l'invoquer comme un exemple topique des effets funestes de la libre concurrence entre deux pays de développement industriel inégal. Car, dit-on, le Portugal a, pour se procurer l'avantage immédiat d'un débouché étendu pour ses vins, sacrifié ses manufactures qui étaient cependant pour lui une source de richesse importante et qui, encore jeunes et peu développées, avaient besoin d'une protection beaucoup plus efficace que celle que pouvait leur donner le nouveau droit de 15 pour 100; aussi leur décadence et leur ruine finale doivent-elles être attribuées exclusivement à ce malencontreux traité de Methuen.

Il existe cependant sur le même traité une autre opi-



nion qui admet, que cet arrangement était en réalité plus avantageux pour le Portugal que pour l'Angleterre, et que, si le Portugal n'en a pas profité, cela tient à d'autres causes qu'aux stipulations du traité. Ce traité en effet, ne s'appliquant pas aux colonies, offrait au Portugal un marché dix à vingt fois plus étendu que celui qu'obtenait l'Angleterre. En outre, le traitement qu'il garantissait au Portugal était un traitement différentiel favorable, tandis que l'industrie anglaise avait, sur le marché portugais, à lutter avec les autres nations dans des conditions d'admission égales. Or, les concurrents pour ses draps ne manquaient pas ; il y avait là les draps de Flandre, de France et surtout d'Espagne, qui à cette époque étaient très renommés.

Quant à l'échec de l'industrie du tissage portugaise, il n'est pas dû au traité de Methuen ; la cause de ce phénomène est plus profonde et d'un ordre plus général, car ce n'est pas seulement l'industrie du tissage qui a périclité en Portugal, mais toute l'industrie en général. C'est notamment parce que, à cette époque, le Portugal se trouvait encore sous la domination de la plus pure doctrine mercantile et s'imaginait qu'en exploitant des usines des métaux précieux du Brésil, qu'il détenait en colonie, il pouvait se passer de toute industrie chez lui. Avec des idées économiques pareilles il serait certainement arrivé là où il en est finalement arrivé, même si le traité de Methuen n'avait jamais été conclu.

Le second traité classique inspiré par la balance du commerce et les idées protectionnistes, et négocié dans le même esprit que celui que nous venons d'examiner,

est le traité conclu par l'Angleterre avec la France en 1786. Ce traité est appelé quelquefois traité d'Eden, du nom du négociateur anglais, et est généralement considéré comme ayant été tout à l'avantage de l'Angleterre. Les conditions dans lesquelles il a été conclu sont les suivantes.

Vers la fin du XVIII<sup>e</sup> siècle il y eut en France un courant favorable à une entente commerciale avec l'Angleterre. Les classes instruites non industrielles et celles qui fabriquaient des articles d'exportation se plaignaient vivement du régime en vigueur. On lui reprochait de provoquer des représailles et de perpétuer l'hostilité entre les nations. Déjà Colbert avait fait des efforts pour amener les autres nations à adoucir vis-à-vis de la France la rigueur de leur régime protectionniste, mais en vain. Il avait eu recours, à cet effet, à des mesures de rétorsion consistant dans la prohibition du plus grand nombre de marchandises anglaises et hollandaises; mais les Anglais et les Hollandais trouvaient moyen d'écouler en contrebande de grandes quantités de leurs produits et ne modifiaient rien à leur régime. Sous Louis XVI, de Vergennes se servit aussi du moyen de Colbert en l'aggravant : il allongea la liste des prohibitions et édicta des peines pécuniaires très sévères contre les délinquants. Ces mesures extrêmes, secondées par le fait que l'Angleterre avait, en ce moment, perdu le marché des Etats-Unis et se trouvait posséder chez elle une quantité de marchandises en quête de placement, aboutirent finalement à une entente qui fut scellée par le traité de 1786.

Du côté anglais ce traité fut très adroitement composé.



Il comprenait d'abord des concessions sur quelques articles de grande consommation, puis sur des articles de luxe et sur les vins. Seulement les premiers furent si habilement choisis que les concessions se réduisaient presque à rien. On avait pris soin de n'accorder des diminutions de droits que sur les objets que l'Angleterre produisait aussi bien et à meilleur marché que la France et auxquels, par conséquent, les stipulations nouvelles ne pouvaient guère profiter. Quant aux articles de luxe les concessions étaient sérieuses, mais comme ces articles étaient consommés exclusivement par les classes riches qui les achetaient même sous l'empire des droits antérieurs, il était presque certain que les nouvelles diminutions n'en augmenteraient pas sensiblement les débouchés. Enfin, quant aux vins, la réduction était très forte, mais le droit resta quand même encore fort élevé, 125 francs par hectolitre, ce qui était suffisant pour empêcher la consommation des vins ordinaires; et puis il y avait aussi le traité de Methuen qui garantissait aux vins portugais une réduction d'un tiers. En résumé, les concessions anglaises se réduisaient à peu de choses : à quelques nouveaux avantages pour les industries de luxe et pour les vins fins. Du côté français, au contraire, les concessions étaient sensibles : les droits sur les tissus de laine, les draps, la mercerie fine et usuelle, la faïence, la poterie en grès, etc., étaient fixés à 10 ou 12 pour 100 de la valeur des objets, taux qui, grâce à l'habileté des négociants anglais d'un côté et à la négligence intéressée des fermiers généraux français de l'autre, fut effectivement réduit à 2, 3 et 4 pour 100.

Cela équivalait presque à la suppression totale de la douane. Il est évident que cette volte-face si inattendue devait avoir pour beaucoup d'industries des conséquences extrêmement fâcheuses. L'industrie française se vit forcée de passer pour ainsi dire instantanément du régime de la protection à outrance à celui d'une concurrence presque complètement libre. Le mécontentement fut très vif, et comme on se trouvait à la veille de la Révolution, dont on sentait déjà les premières secousses, nombre de souffrances, provoquées par des causes absolument étrangères au traité, furent mises sur le compte de celui-ci. Ceci explique l'extrême impopularité dont ce traité fut l'objet dans les milieux industriels pendant toute son existence qui d'ailleurs ne fut pas bien longue, puisque l'ouverture des hostilités contre l'Angleterre y mit fin; cela explique, en outre, le sentiment de terreur qu'il ne manque pas d'inspirer aujourd'hui encore aux protectionnistes qui le considèrent comme un instrument qui, s'il avait fonctionné plus longtemps, aurait certainement amené la destruction et la ruine complète de l'industrie française. Il y a, sans doute, beaucoup d'exagération dans cette conclusion, mais il faut reconnaître que l'inexpérience du négociateur français a eu pour l'industrie française de l'époque des conséquences qui auraient pu et dû être évitées, ne fut-ce que parce que, en matière de changement de régime économique, les transitions ne doivent jamais être par trop brusques.

6. — Au XIX<sup>e</sup> siècle les conditions des échanges se modifient. Le mouvement de réforme avait déjà commencé à la fin du siècle précédent. A la suite de nombreuses inven-



tions techniques, la production devient si puissante et si abondante qu'elle commence à se sentir à l'étroit sur les marchés nationaux. La possession de débouchés extérieures devient une nécessité, et pour se les assurer on recourt aux traités beaucoup plus fréquemment qu'on ne le faisait auparavant.

On acquiert aussi la notion de la solidarité des nations en matière d'échange. On se rend notamment compte qu'il vaut beaucoup mieux pour un peuple de faire le commerce avec un pays riche qu'avec une contrée pauvre et par conséquent la conviction s'accrédite qu'on ne doit pas, comme on l'a professé jadis, chercher à nuire aux nations que l'on considère comme rivales.

Les colonies avaient fini par s'impatisser de la situation quasi-servile dans laquelle on avait la prétention de les maintenir indéfiniment et, poussées à bout, quelques-unes prirent le parti de se détacher complètement de la mère-patrie. Tel fut le cas des États-Unis d'Amérique qui s'émancipèrent vers la fin du XVIII<sup>e</sup> siècle.

Cet exemple fut à la fois un signal d'insurrection pour les autres colonies et un avertissement sérieux donné à l'égoïsme étroit des métropoles. Ces dernières commencèrent d'ailleurs à se rendre compte elles-mêmes du dommage qu'elles se faisaient en ne permettant pas aux colonies de développer toutes leurs facultés industrielles, et en restreignant leur commerce d'une manière aussi arbitraire. Toutefois ce fut seulement vers le milieu du XIX<sup>e</sup> siècle que le système appelé pacte colonial ce sa d'exister.

Les idées mercantiles se trouvent, il est vrai, toujours

encore au fond des préoccupations économiques des gouvernements, mais déjà bien atténuées. On n'a plus l'idée d'interdire la sortie du numéraire, mais on est quand même inquiet lorsqu'on voit que la somme des importations dépasse celle des exportations. La science économique s'efforce de lutter contre des préjugés de ce genre et réussit à en ébranler fortement la base. Elle démontre d'abord que le commerce entre deux nations se réduit en dernière analyse à un simple échange des produits, et que les tableaux de statistique ne sont pas tout ce qu'il faut consulter pour se rendre compte du mouvement du commerce extérieur d'une nation. Elle renvoie, à titre de preuve, à l'exemple de grands États commerçants, tels que l'Angleterre, où les exportations restent constamment inférieures aux importations sans que le progrès de sa richesse en souffre.

Le système prohibitionniste, après avoir longtemps résisté, cède à son tour. Il est remplacé par le protectionnisme plus ou moins prononcé et, dans certains pays, même par le libre-échange à peu près complet. C'est surtout à partir du traité franco-anglais de 1860 que le régime prohibitionniste peut être considéré comme définitivement vaincu.

Les anciens monopoles de commerce sont aussi relégués parmi les souvenirs historiques. Nous avons vu qu'ils étaient devenus rares aux <sup>xvii</sup><sup>e</sup> et <sup>xviii</sup><sup>e</sup> siècles déjà ; au <sup>xix</sup><sup>e</sup>, on les considère comme tout à fait impossibles et personne n'y songe plus.

Pareillement la condition des étrangers s'améliore considérablement. Les stipulations minutieuses sur la sécu-



rité des personnes et des biens, les conditions de séjour, le droit de faire le commerce, etc., deviennent en grande partie inutiles et sont souvent omises dans les traités. On pourrait même se demander si les nations européennes ne vont pas un peu loin aujourd'hui en éliminant quelquefois des conventions (de commerce ou autres) qu'elles concluent entre elles, toute stipulation relative aux droits des personnes. Dans les relations avec les nations de l'Extrême-Orient et les autres peuples qui se trouvent en dehors de la civilisation européenne, ces clauses conservent encore toute leur utilité. Aussi sont-elles régulièrement insérées dans les traités qu'on conclut avec ces pays.

Il va de soi d'ailleurs que toutes ces réformes ne se sont pas accomplies d'un seul trait. Il y eut une longue période de lutte pendant laquelle c'étaient tantôt les idées libérales qui semblaient près de triompher, et tantôt au contraire les anciens principes restrictifs qui prenaient le dessus. Nous allons passer en revue les principaux points de cette évolution.

7. — Aux approches de la Révolution française le souffle libéral qui traversait la France promettait de renverser les barrières qui se dressaient encore devant l'industrie et le commerce, et de faire entrer ces derniers dans la voie de l'émancipation. Le premier coup à l'ancien édifice avait déjà été porté, un peu brutalement, il est vrai, par le traité de 1786. Le décret du 5 novembre 1790 y fit une nouvelle brèche en abolissant complètement les douanes intérieures. Cette mesure était d'autant plus nécessaire que le traité de 1786, en soumettant les marchandises anglaises à un seul droit, qui une fois payé leur donnait accès sur

tous les marchés de France, aboutissait à les placer quelquefois dans une situation supérieure à celle des marchandises similaires françaises. Celles-ci, en effet, lorsqu'elles avaient un long trajet à accomplir pour arriver sur le marché auquel elles étaient destinées, devaient acquitter une série de droits dont l'ensemble était quelquefois supérieur au taux des droits payés par les marchandises britanniques.

La Révolution proclama en outre l'égalité devant la loi des Français et des étrangers, vota un tarif général de douanes relativement libéral, supprima les maîtrises et les jurandes, décréta la liberté de navigation, etc. Toutes ces mesures étaient de très heureux indices pour le commerce, et qui, les souffrances causées par le traité de 1786 une fois disparues, auraient pu produire les meilleurs résultats.

Malheureusement les événements politiques qui à cette époque se précipitèrent avec une rapidité vertigineuse ne permirent pas de recueillir tous les fruits que ces réformes étaient susceptibles de donner. Bientôt on retourna à des procédés de guerre économique qui dépassèrent en violence tous ceux qu'on avait employés sous l'ancien régime, et les innovations libérales se trouvèrent ainsi pendant un certain temps complètement annulées.

La cause de cette réaction fut la guerre avec l'Angleterre. En ouvrant les hostilités contre cette dernière puissance en 1793, la Convention se rendait bien compte qu'elle n'en viendrait pas à bout par les armes, mais elle se faisait illusion d'en triompher en s'attaquant directement à la



source même de sa richesse et de sa puissance, à son commerce. Des lois et décrets furent rendus par la Convention et le Directoire, d'abord pour élever les droits d'entrée et plus tard pour interdire absolument l'importation de produits anglais. Des peines très sévères, des amendes exorbitantes, le bagne, furent édictés contre les contrevenants.

Et cependant, malgré cela, le commerce avec l'Angleterre ne cessa pas. La contrebande s'exerçait sur une grande échelle. Nombre de produits anglais étaient en effet devenus pour les consommateurs ou les producteurs français des objets tellement nécessaires qu'il leur était maintenant presque impossible de s'en passer.

Les complices dans le public furent si nombreux que les pouvoirs publics se trouvèrent impuissants à conjurer la fraude.

Mais l'apogée des hostilités économiques entre les deux pays fut atteinte sous l'Empire, dans les premières années du XIX<sup>e</sup> siècle. L'Angleterre ayant déclaré les côtes de France, depuis Brest jusqu'à Hambourg, en état de blocus, Napoléon répondit par le décret du 21 novembre 1806, par lequel il interdit toute relation de commerce ou de correspondance avec les voisins d'outre-Manche. Les marchandises anglaises furent déclarées de bonne prise, et les sujets anglais, trouvés en France, ou sur les territoires occupés par les troupes françaises ou alliées, prisonniers de guerre. Ces mesures n'ayant pas encore paru suffisantes on les renforça au moyen de prohibitions et de peines supplémentaires. Cela fit l'objet de deux décrets, datés de Milan, en 1807 et 1808. Les navires des neutres

qui auraient touché à un port anglais, ou qui auraient souffert la visite d'un croiseur anglais ou qui auraient consenti à payer une imposition quelconque à la Grande-Bretagne, étaient déclarées dénationalisés. En conséquence ils perdaient la garantie de leur pavillon et, étant considérés désormais comme navires anglais, devenaient de bonne prise.

Des mesures aussi draconiennes eurent bientôt pour effet de supprimer complètement le commerce régulier avec l'Angleterre, et pour venir à bout du trafic interlope, le gouvernement impérial se décida à sévir par des peines de la dernière rigueur : les travaux forcés, les marques au fer rouge, le tout suivi d'amendes énormes et du brûlement de marchandises confisquées. Un pareil état de choses ne pouvait durer bien longtemps. Le préjudice éprouvé par le pays, par suite de l'absence de toute relation avec la Grande-Bretagne, fut tellement considérable que force fut au gouvernement d'apporter quelques tempéraments à son régime. Il consentit à délivrer des permis de commerce, mais imposa toutefois à ceux qui les obtenaient des conditions spéciales. Ceux-ci devaient notamment s'engager à exporter une certaine quantité de marchandises françaises, parmi lesquelles devaient figurer les soieries, et à n'importer en revanche en France qu'une quantité d'objets de valeur moindre que celle des objets exportés ; on voulait ainsi se ménager une balance favorable. L'administration douanière fut chargée de veiller à l'observation rigoureuse de ces conditions.

L'obligation d'exporter des marchandises françaises était un grand embarras pour l'armateur qui avait obtenu



la licence de commerce, attendu que l'Angleterre, où il devait porter ces objets, leur infligeait un traitement analogue à celui que la France faisait subir aux marchandises anglaises, et qu'en outre elle punissait l'importateur. Pour tourner la difficulté, on eut recours au stratagème suivant : on fit fabriquer exprès des étoffes de qualité très inférieure, auxquelles on donnait un certain brillant au moyen de différents procédés industriels, et qu'on faisait suivre pour la douane de factures exorbitantes. La douane, se laissant prendre à l'apparence extérieure, enregistrait que tel ou tel titulaire d'une licence avait exporté une quantité de... de marchandises. L'armateur de son côté, aussitôt après avoir quitté le port français, jetait les marchandises à l'eau et se rendait sur lest en Angleterre, où il chargeait des marchandises anglaises d'une valeur moindre que la valeur supposée de celles dont il s'était débarrassé. Il rentrait ensuite en France où il regagnait sur le prix des articles importés la valeur des objets sacrifiés et y trouvait encore ses profits. Les économistes, partisans de la balance du commerce, s'imaginaient, sans doute, en consultant les registres de douanes, qui constataient plus d'exportations que d'importations, que la France avait fait d'excellentes affaires, puisque d'après ces mêmes registres il y avait en faveur de la France un solde en argent à régler. En réalité, la France n'avait pas, par tout ce commerce, reçu un seul sou de l'Angleterre par la simple raison qu'elle ne lui avait rien vendu.

Nous avons déjà observé que le blocus continental n'était pas une guerre entreprise dans un but économique, notamment dans celui de favoriser l'industrie nationale,

mais dans un but purement politique et militaire : on espérait par ce moyen forcer l'Angleterre à capituler en l'atteignant au plus sensible de ses intérêts matériels, dans son commerce. Mais en fermant aux produits anglais une bonne partie des marchés européens le blocus a indirectement produit des résultats auxquels son auteur n'avait pas songé : il a fait naître sur les territoires bloqués une foule d'industries qui jusque-là, pour des raisons diverses, ou bien n'y existaient pas du tout, ou bien n'y existaient qu'en nombre restreint et avec des apparences modestes. Toutes ces nouvelles manufactures étaient évidemment intéressées au maintien de l'état de choses créé par le blocus. Les producteurs nouveaux ne dissimulaient pas leur joie et ne cachaient pas leur désir de voir continuer l'état de choses existant.

Ils ne cessaient d'envoyer à l'empereur des lettres de félicitation et des témoignages de reconnaissance, dans lesquels leur intérêt égoïste satisfait s'étalait avec un cynisme à la fois inconscient et révoltant. Les industries d'exportation supprimées, les grandes manufactures qui importaient leurs matières premières d'Angleterre, lésées ; les consommateurs forcés de payer au poids de l'or des marchandises qu'ils eussent pu avoir à des conditions beaucoup plus favorables, tout cela leur importait peu. Ils étaient heureux de voir s'allumer de toutes parts « ces feux vengeurs qui réduisent, disaient-ils, en cendre ces étoffes qu'une criminelle avidité avait osé introduire dans un sol qui les repousse. »

Le blocus, en se prolongeant ainsi pendant une série d'années, finit par créer des situations industrielles et com-



merciales nouvelles. Ces situations se fortifièrent graduellement et acquirent par leur durée même droit de cité, de sorte qu'il devenait de plus en plus difficile d'en faire table rase en les exposant à la liberté complète du commerce. On dut bon gré mal gré garder un système protecteur. Ce fut précisément ce qui eut lieu en France après la levée du blocus. Les mesures restrictives y furent maintenues d'abord à titre provisoire, mais ne tardèrent pas à devenir définitives. Le courant protectionniste était trop puissant parmi les industries intéressées et le gouvernement se trouvait d'autant moins à même de lui résister, que les classes industrielles étaient précisément celles sur lesquelles il s'appuyait ; il craignait de les mécontenter. Aussi ses propositions de réformes libérales furent-elles assez timides, et n'ont-elles jamais été soutenues avec énergie. Le gouvernement fit bien entendre des protestations contre les exigences exorbitantes des prohibitionnistes, mais il ne fit jamais rien d'efficace. Cet état de choses se continua pendant toute la Restauration et la Monarchie de Juillet. Durant cette période, on introduisit à l'imitation de l'Angleterre l'échelle mobile. Celle-ci avait pour objet de satisfaire à la fois et les intérêts des consommateurs et ceux des producteurs ; mais elle ne répondit pas plus à ce but en Angleterre qu'en France. Les traités de commerce conclus pendant cet espace de temps, ne purent procurer que des résultats modestes, vu les dispositions du Parlement. Le projet d'union douanière avec la Belgique en 1840 échoua, en partie pour des raisons purement politiques, mais en partie aussi à cause de l'opposition des Chambres qui y voyaient une menace pour l'industrie nationale. Il en fut

de même pour les traités de commerce, notamment pour ceux avec la Sardaigne, la Russie, la Hollande, etc., que le Parlement ne consentit à voter que lorsqu'on leur eut fait subir divers amendements, soit sur les tarifs, soit sur la durée.

Il en a été de même en Angleterre où les grands seigneurs fonciers ayant, pendant la période de guerre vendu leur blé à des prix de monopole, voulurent maintenir ces prix après la conclusion de la paix et la cessation du blocus. Ils proposèrent dès 1815 une loi fixant un droit d'entrée très élevé sur les blés étrangers. Pour justifier cette mesure et les hauts prix qui en étaient la conséquence, on alléguait surtout un des arguments les plus hypocrites de la protection, à savoir l'intérêt des ouvriers, des fermiers, etc. On affirmait que les prix très rémunérateurs de la culture du blé devaient contribuer à augmenter leur bien-être et les aider à constituer, avec le temps, une classe de paysans riches et propriétaires de la terre qu'ils cultivaient; comme si les taux des salaires ne dépendaient pas en première ligne de la concurrence que se font les ouvriers sur le marché du travail, mais du prix de la denrée produite ou du profit que font le propriétaire ou l'entrepreneur. Les événements ultérieurs montrèrent d'ailleurs combien ces perspectives qu'on faisait briller devant les yeux des fermiers étaient chimériques et fausses. Au début cependant, ces mesures restrictives étaient soutenues par l'opinion publique qui toujours égarée dans les idées protectionnistes ne se rendait pas encore compte de tout ce que ce système contenait d'inique et de contraire aux véritables intérêts de la masse de la nation.



En Allemagne le blocus continental ne demeura pas non plus sans effets.

Le régime prohibitif y avait fait naître des industries qui, la paix une fois signée et le blocus levé, ne purent pas subsister sans la protection. Seulement, par suite des conditions politiques spéciales, dans lesquelles se trouvait alors l'Allemagne, leurs vœux n'y étaient pas aussi faciles à satisfaire que dans les autres pays.

Les nombreux petits Etats dont se composait la Confédération n'offraient pas un marché assez étendu pour satisfaire aux nécessités d'une industrie de quelque importance. La protection limitée au territoire de chacun de ces petits pays n'eut donc nullement atteint le but ; aussi fallait-il chercher une autre solution. On la trouva facilement dans l'idée d'une union douanière entre les différents membres de la Confédération politique ; mais la réalisation de cette idée ne fut pas très facile. C'est que tous les États n'en ressentaient pas le besoin d'une manière également pressante. La Prusse, avec son territoire étendu et sa population beaucoup plus nombreuse que celle des autres Etats de la Confédération, pouvait à la rigueur, avec moins d'inconvénients, se replier sur elle-même et attendre, tandis que les industries de tel ou tel petit duché avaient absolument besoin de débouchés extérieurs pour subsister. Néanmoins, au bout de quelques années, le mouvement unitaire se manifesta par certains résultats pratiques. Le Wurtemberg conclut en 1824 une union douanière avec les principautés de Hohenzollern, et en 1828 une autre, beaucoup plus importante, avec la Bavière. Ces deux puissances réunies joignirent alors leurs efforts pour faire de

nouveaux prosélytes; et ces efforts ne semblaient pas devoir rester inutiles. Alors la Prusse, qui, jusque-là, était restée en dehors du mouvement, s'en mêla à son tour. Elle avait bien déjà pris part à des conférences qui avaient pour mission de débattre la question de la constitution d'un grand Zollverein comprenant tous les États de la Confédération, mais son attitude à ces conférences fut telle qu'elle ne contribua en rien à la réalisation du projet (1). Lorsqu'elle vit que l'idée unitaire gagnait quand même les esprits elle craignit que la constitution d'une union douanière dont elle ne ferait pas partie, ne portât pas atteinte à son prestige et à son hégémonie politique dans la Confédération. Aussi se dépêcha-t-elle de conclure, presque au lendemain de la signature du traité d'union douanière entre la Bavière et le Wurtemberg, une union de la même nature avec la Hesse-Darmstadt. Ces deux unions furent bientôt suivies d'une troisième et d'une quatrième, à la suite de quoi commença entre ces unités isolées un procès de fusion. Par des ententes successives on arriva finalement, en 1833, à la constitution d'une vaste association qui ne cessa dès lors de grandir en attirant vers elle, un à un, les autres États de la Confédération.

A la différence de la France et de l'Angleterre, la politique douanière du Zollverein à cette époque ne fut pas très protectionniste. Il est vrai que l'industrie n'y était pas encore aussi développée ni la classe manufacturière aussi puissante pour imposer aux gouvernements une politique

1. V. Weber, *Der Deutsche Zollverein*.



d'exclusion à outrance comme ce fut le cas dans les pays voisins.

8. — Enfin arriva aussi l'heure des réformes libérales. Le signal en fut donné par le pays même qui jusque-là avait été le pays de la protection par excellence, l'Angleterre. Cette dernière était, en effet, le pays où les mesures restrictives avaient toujours été les plus rigoureuses et où les principes protectionnistes furent appliqués avec un esprit de suite et une logique implacables. L'opinion publique elle-même y a constamment soutenu le gouvernement dans la politique prohibitionniste. Au XVIII<sup>e</sup> siècle le Parlement interdit l'importation en Angleterre des étoffes de soie et de coton venant des propres factoreries britanniques des Indes sans que le public fit entendre la moindre plainte. Ces mesures avaient été prises dans l'intérêt des fabriques similaires de la métropole, dont les produits étaient beaucoup moins bons et coûtaient plus cher. Le public consentit à payer ce supplément d'impôt, dont on le frappait, avec une résignation et même un entrain remarquables. Il payait cher pour qu'on l'habillât mal et résistait vaillamment à toutes les tentations du dehors, vinsent-elles même du génie industriel des enfants de ses propres colonies !

Il applaudit également à l'esprit d'initiative des fabricants indigènes lorsque ceux-ci, pour rendre les prescriptions prohibitives plus efficaces, formèrent une police spéciale, entretenue à leurs frais, et ayant pour mission de seconder les agents de la douane dans la repression de la contrebande.

Mais les protectionnistes ne surent pas garder la me-

sure et ce fut, comme toujours, de l'excès même du mal que sortit le bien.

Les premiers pas dans la voie de l'affranchissement du commerce des entraves douanières furent faits en 1824 et 1825 sous le ministère de William Huskisson. Cet homme d'État réussit à faire supprimer par le Parlement des lois interdisant certaines exportations, diminua les droits sur beaucoup de matières premières, introduisit le principe de la réciprocité en matière de traitement à accorder aux navires étrangers, et abolit même complètement toutes les prohibitions à l'entrée en les remplaçant par un droit de 30 pour 100. Toutes ces réformes étaient non seulement utiles mais presque nécessaires. Les droits sur la navigation étaient devenus par suite du développement du commerce très gênants et avaient provoqué des représailles rigoureuses de la part de plusieurs pays étrangers. Les États-Unis, la Hollande, le Portugal, etc., se plaignirent vivement de ce qu'on forçait leurs navires à se rendre sur lest dans les ports anglais pour pouvoir en repartir chargés. Aussi répondirent-ils à l'Angleterre par des mesures analogues.

La conséquence en fut que le commerce, entre ces divers pays, se fit désormais des deux côtés avec des frais de transport doubles, chaque nation perdant à l'aller le bénéfice du fret qu'elle aurait eu si les surtaxes de pavillons exorbitantes n'avaient pas existé. Huskisson attira l'attention du Parlement sur cette situation anormale et cette manière d'agir déraisonnable et fâcheuse pour le commerce et pour la marine. En outre, la production était, à cause de l'absence d'une émulation suffisante, dans certaines de ses



branches très arriérée et fabriquait à des conditions trop onéreuses. Les soieries notamment prélevaient de ce chef sur le public un impôt qui montait, affirme-t-on, à 200 millions. La protection d'industries primordiales entraînait avec elle le renchérissement des matières premières et portait ainsi préjudice aux industries des degrés subséquents. La protection de la laine gênait la fabrication des filés, et celle des filés la fabrication des tissus, etc.

Toutes ces raisons étaient plus que suffisantes pour justifier amplement les projets de réformes d'Huskisson. Et cependant ces réformes parurent à l'époque où elles furent projetées tellement hardies que le Parlement ne les adopta qu'après de longues hésitations et beaucoup de résistance. Quant au public, qui tenait absolument et toujours à ce que ces fabricants fissent de gros bénéfices à ses dépens, il en fut tellement indigné que le ministre novateur fut pendu et brûlé en effigie.

Mais les réformes d'Huskisson portèrent des fruits et furent bientôt suivies d'autres, plus importantes. La célèbre loi sur les céréales était restée intacte et c'est elle cependant qui incarnait le régime protecteur dans tout ce qu'il avait produit de plus funeste. Les espérances qu'on y avaient attachées étaient déçues : les fermiers n'en avaient guère profité comme on le leur avait prédit, et le peuple fut à plusieurs reprises réduit à un état voisin de la plus grande misère à cause de la cherté du pain que cette loi avait occasionnée. Les fermiers n'en avaient pas tiré profit par la simple raison que la perspective de prix élevés pour le blé avait immédiatement fait affluer vers les fermages une foule de personnes qui jusque là étaient

occupées dans d'autres industries, ce qui fit hausser les prix des fermages et en abaissa les profits au niveau des profits moyens des autres industries du pays. Ainsi s'évanouirent les chimères des gains énormes et les rêves d'une reconstitution de la société par la création d'une classe agricole aisée et prospère. Les prix des blés étaient bien élevés, mais ce furent les propriétaires fonciers qui en bénéficièrent, exclusivement, et non les fermiers ; encore moins les consommateurs.

Les fermiers devinrent bientôt vaguement conscients de ce résultat de la loi, et le public, lui-même, commença à s'émouvoir de la cherté persistante de la denrée la plus nécessaire à la vie. C'est ce moment psychologique que choisit un économiste distingué doublé d'un agitateur hors pair, Cobden, pour entreprendre une campagne vigoureuse en faveur de la liberté des échanges et pour réclamer l'abolition des lois sur les céréales. Avec plusieurs de ses amis, à cette époque encore inconnus comme lui-même, il créa en 1838, à Manchester, une ligue pour la propagation de ses vues.

La lutte fut vive et acharnée. On fonda des journaux, on fit des meetings, des cours et des conférences qui eurent bientôt un succès éclatant. Un meeting, tenu à Colchester en 1843, fut particulièrement significatif au point de vue des résultats obtenus par la ligue. Les adversaires de celle-ci avaient fait à cette occasion des efforts désespérés pour donner à cette réunion un caractère de protestation imposante contre la campagne libérale. On y fit venir de nombreux fermiers que, malgré tout, on croyait



toujours encore favorables aux lois restrictives. Mais au cours des débats on se convainquit du contraire. Les fermiers se déclarèrent presque tous en faveur du régime de la liberté et une résolution condamnant les lois agraires fut votée à une majorité écrasante. A partir de ce moment la ligue pouvait dire que la réalisation de ses vœux n'était pas éloignée. Secondée par ce succès la ligue réussit à gagner des partisans parmi les membres du Parlement et jusque dans le cœur même du parti tory qui fut de tout temps dévoué à la protection à outrance. Une des plus précieuses recrues parmi les membres du corps législatif fut Robert Peel. Celui-ci avait, dès 1841, à la tête d'un ministère protectionniste, fait voter certaines diminutions de droits d'entrée, lorsque en 1846, définitivement gagné aux idées de la ligue il s'engagea résolument et énergiquement dans le chemin des réformes libérales. Dans son remarquable discours du 28 janvier 1846 il exposa tout un système de douanes nouveau où l'abolition des lois sur les céréales était le point capital. Le Parlement, cédant enfin lui-même à la pression du mouvement populaire qui se dessinait de plus en plus dans le sens de la liberté, vota le projet de Peel, et consacra ainsi la défaite des protectionnistes dont les doctrines ne rentrèrent jamais plus en crédit en Angleterre. Le revirement était complet.

En France la réforme fut plus longue à se faire. Nous avons déjà fait mention des raisons politiques qui ne permettaient pas au gouvernement de prendre une attitude catégorique en face du protectionnisme intéressé des Chambres. Certaines réformes accomplies en 1836 et 1841 ainsi que les traités avec la Hollande de 1840, avec la Belgique

de 1842, avec la Sardaigne de 1843, avec la Russie de 1846, avec les deux Siciles de 1847 méritent sans doute d'être signalées. Mais toutes ces innovations n'étaient encore que des essais timides, presque nuls, dans le chemin d'une politique libérale. Des réformes de quelque importance ne furent entreprises que sous le second Empire. Celui-ci suspendit pour plusieurs années l'échelle mobile et proposa l'abolition des prohibitions. La résistance des Chambres fut énergique et tenace. Arrêté par des soucis politiques le gouvernement impérial n'insista pas beaucoup pour faire voter son projet, et le décret de 1853 suspendant l'échelle mobile fut lui-même rapporté en 1859. Les deux tentatives avaient cependant donné à l'Empereur la conviction qu'il n'y avait rien à attendre des Chambres sous le rapport des réformes libérales, et que, si l'on tenait à en faire, il fallait prendre le parti de se passer d'elles. La constitution de 1852 donnait au chef du pouvoir exécutif le droit de conclure des traités de commerce sans le concours des Chambres. Napoléon résolut d'user de cette disposition et signa en 1860, sans consulter le Parlement, un traité avec l'Angleterre.

La conclusion de ce traité est un événement capital dans les annales économiques du XIX<sup>e</sup> siècle. Elle marque le point de départ d'une politique économique nouvelle dans tous les pays d'Europe. Par ce traité qui fut principalement l'œuvre de Michel Chevalier et du même Cobden dont nous avons déjà parlé, la France abolissait toutes les prohibitions existantes et les remplaçait par des droits d'entrée ne dépassant pas 30 pour 100 de la valeur des objets importés. L'Angleterre de son côté accor-



dait de nombreuses et importantes diminutions sur les tarifs existants.

9.-- Ce traité, quoique passionnément attaqué en France aussi bien qu'en Angleterre, fut bientôt suivi d'une foule d'autres. A des intervalles très rapprochés la France en conclut avec la Turquie, la Belgique, le Zollverein, l'Italie, la Suisse, la Suède et la Norvège, etc. Les autres Etats de l'Europe firent de même. L'Europe entière fut en peu de temps couverte d'un réseau de traités de commerce tous conçus d'après le même principe que le traité franco-anglais, c'est-à-dire fondés sur la concession réciproque de la clause de la nation la plus favorisée, avec tarifs annexes et stipulés pour une longue durée, ordinairement dix ans.

Ce système fut partiellement abandonné par l'Allemagne en 1879. Cette puissance inaugurant à ce moment un système de politique rigoureusement protectionniste, ne voulait plus conclure que des traités sans tarifs fondés sur la seule clause de la nation la plus favorisée. Les autres Etats demeurèrent en règle générale fidèles au système de 1860. Par ses traités nouveaux qu'elle vient de conclure avec l'Autriche-Hongrie, l'Italie, la Belgique et la Suisse, l'Allemagne est revenue au système antérieur. Mais en revanche, une défection se manifeste, en ce moment, de la part du pays qui le premier avait levé le drapeau de la politique de traités, la France. En 1890, lors des élections générales, le mouvement contre les traités fut tellement prononcé que le gouvernement, dans son projet de loi sur les tarifs de douanes, n'osa même pas revendiquer toute la liberté d'action que la constitution lui

reconnait sous ce rapport. Dans la commission des douanes de la Chambre des députés il déclara même formellement qu'il ne ferait pas de traités (1). Ce mouvement paraît être assez puissant encore aujourd'hui. Cependant le refus à peu près général des pays étrangers d'accorder à la France en échange du nouveau tarif minimum le traitement de la nation la plus favorisée, et le danger auquel se trouvent, par suite de ce refus, exposées les nombreuses industries, a déjà fait hésiter le gouvernement dans ses résolutions primitives.

Dans ses déclarations postérieures à la Chambre des députés et au Sénat, il a en effet énergiquement exprimé qu'il se réservait pleinement tous les droits que lui conférait la constitution. Il a en outre laissé entendre qu'il pourrait éventuellement encore faire usage de ses prérogatives.

10. — La manière de conclure des traités de commerce est également différente aujourd'hui de ce qu'elle a été autrefois. Les anciennes supercheries à la Methuen ne sont plus guère possibles. C'est qu'on est aujourd'hui mieux renseigné sur les conditions économiques et de son propre pays et des pays étrangers. On est donc plus à même d'apprécier la véritable portée des concessions qu'on obtient ainsi que des avantages qu'on accorde.

En outre, les traités, avant d'entrer en vigueur, sont soumis à une discussion publique préalable, ce qui permet de les examiner en détail et d'en prévoir, dans la

1. V. Méline. Rapport général ; discussion à la Chambre, des députés, mai 1891.



mesure du possible, tous les effets. D'ailleurs tout le monde est aujourd'hui convaincu qu'un traité, pour avoir quelque chance de durée, doit satisfaire aux intérêts des contractants dans une mesure à peu près égale. Le *do ut des* y est de principe et personne ne songe plus sérieusement à s'y soustraire.

Il arrive bien encore que des avantages échangés soient plus considérables d'un côté que de l'autre, mais la disproportion entre les deux groupes n'est plus jamais aussi grande que cela arrivait autrefois.

Le droit de faire le commerce étant considéré aujourd'hui comme un principe de droit commun les traités de commerce n'ont plus pour objet que de déterminer les conditions dans lesquelles se feront les échanges. Il en résulte que leur rôle, bien que toujours fort considérable, l'est cependant moins qu'il ne l'a été aux époques où il s'agissait de s'assurer, avant tout, le droit même de faire le trafic. Nous verrons au cours de cette étude quelles sont les clauses qu'on insère dans les conventions de commerce contemporaines et quelles sont par conséquent les conditions dans lesquelles se fait aujourd'hui le commerce international.

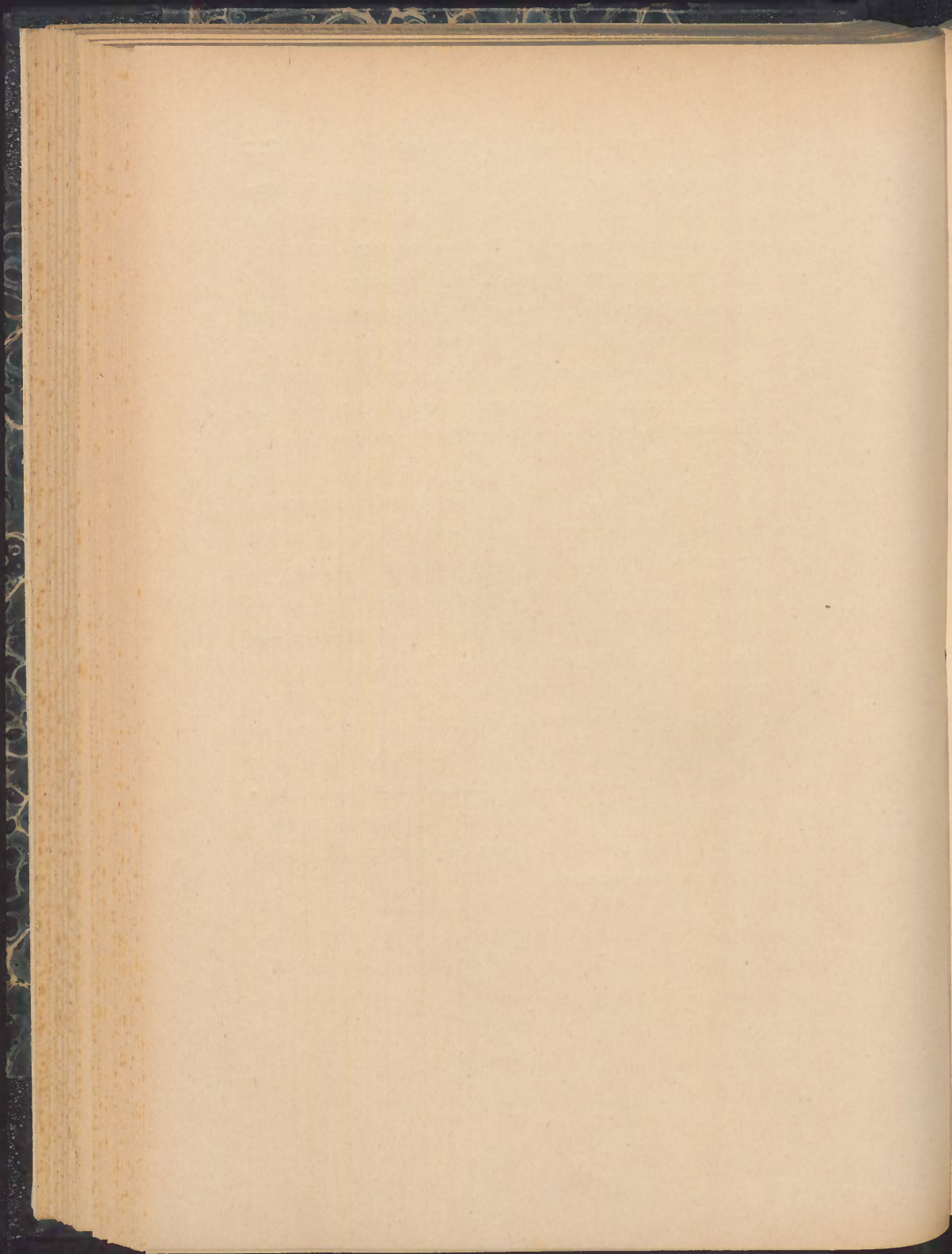
Après avoir jeté un coup d'œil historique sur les régimes douaniers appliqués dans les principaux pays commerçants et le caractère des conventions de commerce aux différentes époques nous allons maintenant pénétrer dans le système même des traités de commerce contemporains. Ce système a été adopté par presque tous les pays civilisés et, avec des défections partielles, il a été pratiqué

par eux jusqu'à ce jour. Les derniers événements, notamment la conclusion de nouveaux traités pour une période de douze ans par les pays de l'Europe centrale, assurent pendant ce temps encore le maintien du régime.

En outre, à juger d'après certains indices, il n'est pas impossible (nous l'avons dit plus haut) que les pays, qui ont abandonné ce système, n'y reviennent de nouveau. Cela rendrait aux traités leur caractère de forme commune de politique économique qu'ils ont eu depuis 1860 jusqu'à aujourd'hui.

Nous diviserons la matière des traités de commerce en trois parties. Dans la première, nous parlerons des traités de commerce en général : des appréciations dont ils sont l'objet au point de vue économique, des matières qu'ils renferment, de la manière dont on les prépare, négocie et conclut, de leur interprétation, de leur durée, etc. Dans la deuxième partie nous parlerons des différentes clauses particulières qu'ils contiennent : de la clause relative aux droits des personnes, des droits d'entrée, de sortie, de transit, des tarifs, de la clause de la nation la plus favorisée, etc. Dans la troisième enfin nous jetterons un coup d'œil sur le rôle de ces traités dans la politique douanière des nations contemporaines.





## PREMIÈRE PARTIE

---

### Généralités sur les traités de commerce.

---

#### CHAPITRE PREMIER

LES TRAITÉS DE COMMERCE ET LES ÉCOLES ÉCONOMIQUES;  
MATIÈRES ET DIVISION DES TRAITÉS.

##### CONSULTER :

Meier, E. *Über den Abschluss von Staatsverträgen*. v. Melle, *op. c.* — Pradier-Fodéré, *op. c.* — Schraut, *System der Handelsverträge und der Meistbegünstigung*. — Nouveau dictionnaire d'économie politique, v° *Traités de commerce*. — Les traités de droit international de Funck-Brentano et Sorel (p. 161), Klüber (p. 214) et s.), G. de Martens (t. I, p. 374), Sir Travers Twiss (371). — Les traités d'économie politique de Smith, Say, Mill, etc. — Recueils de traités : De Clercq, etc.

##### SOMMAIRE :

11. Adversaires protectionnistes des traités de commerce — 12.



Adversaires libre-échangistes. — 13. Défenseurs des traités. — 14. Avantage de la stabilité. — 15. L'accord des protectionnistes et des libre-échangistes sur les traités de commerce n'est qu'apparent. — 16. Variété des matières contenues dans les traités. — 17. Stipulations qui caractérisent les traités de commerce. — 18. Arguments allégués en faveur de la multiplicité de sujets insérés dans un même traité ; inconvénients du système. — 19. Stipulations commerciales dans les traités politiques. — 20. Division des traités d'après le critérium des tarifs et de la clause de la nation la plus favorisée.

11. — Nous avons vu dans l'introduction que le rôle des traités de commerce se réduit actuellement à déterminer les conditions dans lesquelles se feront les échanges entre deux peuples. Leur objet ainsi restreint, les traités de commerce présentent encore un système de politique douanière qui offre cette particularité d'avoir à la fois des défenseurs et des adversaires résolus dans les camps opposés des deux écoles économiques, celle du libre échange et celle de la protection. Ordinairement cependant ce sont les protectionnistes qui les attaquent, tandis que la majorité des libre-échangistes les défendent.

Les attaques des protectionnistes portent principalement sur les stipulations de tarifs et sur leur durée. Un tarif de douanes doit, selon eux, avoir pour but de contribuer au maintien, dans le pays, des conditions favorables à la prospérité de l'industrie nationale. Il doit être composé de façon à contenir l'affluence sur le marché national des marchandises similaires étrangères. Celles-ci, en effet, étant produites dans des conditions meilleures pourraient faire à l'industrie indigène une concurrence telle

qu'elles lui enlèveraient tous ses débouchés. Pour jouer ce rôle un tarif doit toujours être suffisamment élevé afin de compenser les inégalités dans les conditions de production entre les deux pays. Mais, en même temps, il ne doit pas être exagéré non plus afin de ne pas supprimer totalement la concurrence étrangère et avec elle un stimulant du progrès. Il doit, en d'autres termes, toujours se plier aux circonstances: celles-ci deviennent-elles plus favorables pour un pays étranger qu'elles ne l'étaient auparavant, le tarif doit s'élever; dans le cas contraire il doit s'abaisser.

Supposons qu'à l'étranger on ait fait quelque nouvelle découverte, qu'on ait, par exemple, inventé un procédé de fabrication perfectionné. Il se peut, pour des raisons diverses, que l'industrie nationale ne soit pas à même d'employer ce procédé et que cependant cette invention diminue les frais de production de la manufacture étrangère dans une proportion telle que ses produits vont désormais menacer, par leurs bas prix, l'existence même de l'industrie nationale. Dans ce cas, dit-on, le tarif de douanes doit immédiatement être modifié de façon à procurer au travail national une protection efficace. On en élèvera les chiffres et on forcera ainsi le producteur étranger à augmenter ses prix; ce qui permettra à l'industriel national de soutenir la concurrence. Ce dernier aura alors le temps de se mettre au niveau du progrès réalisé par ses rivaux du dehors.

Il en sera de même lorsqu'un pays neuf, spécialement favorisé par la nature pour telle ou telle branche de production, mais qui jusque-là ne produisait pas, se met à ex-



porter ses marchandises et finit par compromettre par ses importations à bon marché la production similaire nationale ; c'est encore au tarif qu'il faudra recourir.

Or, les traités de commerce en fixant ces tarifs pour une durée déterminée suppriment pour toute cette période leur mobilité. Celle-ci continue bien à exister dans le sens de la diminution, attendu que la diminution des droits est toujours favorable au producteur étranger et qu'il ne se plaindra jamais lorsqu'on les abaissera au-dessous des chiffres stipulés dans le traité. Mais l'élévation en devient impossible et c'est précisément la faculté d'élever les tarifs quand et comme on veut que les protectionnistes jugent utile de ne pas aliéner.

12. — Le principe des traités de commerce, disions-nous, a également des adversaires parmi les partisans de la liberté des échanges. Seulement leurs raisons sont, bien entendu, toutes différentes de celles que nous venons d'exposer. S'ils attaquent les traités de commerce c'est, disent-ils, parce que ces traités reposent sur une fausse idée économique. En faisant un traité, et en s'efforçant d'y faire sur le tarif le moins de concessions possible, on part de ce point de vue que le commerce peut quelquefois être nuisible à l'un des coéchangistes et qu'il faut, par des moyens artificiels, atténuer les conséquences fâcheuses du trafic libre. Or, ceci est une erreur. Le commerce est toujours profitable à ceux qui s'y livrent, attendu que chacun y échange les produits qu'il possède, et qu'il a en abondance, contre ceux qu'il n'a pas et dont il a besoin. Le commerce étant utile, moins il rencontrera d'obstacles, mieux il pourra se développer et plus il y aura de profit pour tout le monde.

C'est donc mal entendre ses propres intérêts que de l'entraver par des taxes douanières. Cela reste vrai, même pour le cas où l'autre coéchangiste tiendrait absolument à avoir des tarifs protecteurs. La réciprocité sur ce point est un pur sophisme. Si, pour des raisons quelconques une nation fabrique certains produits à meilleur marché qu'une autre, cette dernière aurait profit à ne plus se livrer à la fabrication de cet objet et à l'acheter de l'étranger. Il lui resterait ainsi un reliquat de capital qu'elle pourrait utilement employer dans la production d'objets où elle excelle à son tour. Si la première nation, par des considérations protectionnistes, refusait les produits de la seconde, celle-ci aurait tort de l'imiter ; car, en repoussant les produits étrangers, la première nation, tout en portant préjudice à la seconde, se nuirait en même temps doublement : d'abord, en diminuant par son fait la puissance d'achat du pays contre lequel elle se protège et qui lui vendant moins lui achètera moins ; et, en second lieu, en s'astreignant à payer plus cher les produits qu'elle pourrait avoir à meilleur marché. En outre, la deuxième nation établira par ce moyen chez elle une division artificielle du travail, qui n'étant pas en harmonie avec les conditions naturelles de production du pays, rendra en somme son travail moins productif que sous le régime de la concurrence libre.

D'après cette opinion les traités de commerce sont pour le moins inutiles sinon même dangereux : inutiles puisqu'ils tendent à garantir contre des entraves futures une institution que chacun des contractants a intérêt à voir libre de tous liens - non seulement chez les autres



mais aussi chez lui-même ; dangereux parce qu'ils portent à croire que les relations commerciales entre les peuples ne sont pas profitables en elles-mêmes, et qu'ils apportent dans ces relations un esprit de méfiance et même d'hostilité qui y est absolument déplacé.

Les nations devraient donc renoncer à conclure des traités et supprimer purement et simplement les tarifs aux visées économiques pour ne laisser subsister que ceux qui sont absolument indispensables pour des raisons fiscales. Encore ces derniers eux-mêmes ne devraient-ils subsister que pendant le temps qu'ils seraient indispensables, attendu, en effet, que l'impôt de douanes, en raison des conséquences multiples qu'il produit sur l'industrie d'un pays, est parmi les pires qui existent.

Comme on voit, les libre-échangistes intransigeants, arrivent par un autre chemin au système des tarifs généraux qui est celui des partisans de la protection.

13. — Ces considérations sont, au point de vue purement économique, exactes. Cependant, nous l'avons dit, la majorité des libre-échangistes est aujourd'hui pour les traités de commerce. Leurs raisons pour cela ne sont pas des raisons scientifiques, mais purement pratiques. La liberté absolue des échanges est bien l'idéal du commerce, mais dans l'état actuel des esprits, il ne faut pas espérer pouvoir arriver d'emblée à ce but. D'abord, il faut compter avec les préjugés économiques encore très puissants dans les masses et puis, avec bon nombre de situations acquises sous le régime de la protection. Ces situations, il serait injuste et même impossible de les compromettre par une réforme radicale. Une période de transition s'impose et le régime

des traités est un excellent moyen pour amener cette période et par conséquent pour préparer la liberté. En fixant les droits d'entrée dans un traité on les rend immuables pour le nombre d'années convenu. On force ainsi les industries à se contenter pendant toute cette période de la protection existante. En les mettant dans l'impossibilité de réclamer utilement de nouvelles élévations de droits — ce que sous le régime du tarif autonome elles ne manquent pas de faire souvent au moindre symptôme alarmant — les traités forcent les industries à ne compter que sur leurs propres ressources. Ils contribuent à développer chez elles l'esprit d'initiative et de lutte grâce auquel elles arriveront souvent, sans surcroît de protection, à triompher des dangers et des difficultés qu'elles craignaient. Les traités réalisent ainsi, dans une certaine mesure, les conditions d'une concurrence libre ; ils permettent donc de mieux apprécier la véritable puissance industrielle d'une nation et de se rendre compte du genre d'activité économique dans lequel elle peut réussir avec le moins d'efforts.

Il résulte de là que les traités de commerce sont aux yeux de leurs partisans actuels un simple instrument de combat, un moyen d'arriver à la liberté complète, par conséquent à l'absence totale de tous tarifs de douanes et de tous traités. Lorsque toutes les nations seront sincèrement convaincues qu'un commerce stable et affranchi d'entraves est plus profitable que tout autre, alors les traités de commerce disparaîtront d'eux-mêmes comme des instruments inutiles.

14. — Outre qu'ils contribuent à soutenir et à développer l'esprit d'émulation, les traités de commerce procurent aux



relations d'échange entre les peuples un autre avantage qui est une des conditions indispensables du commerce en général : la stabilité. C'est seulement quand il y a une certaine stabilité dans les conditions du commerce que celui-ci peut entreprendre des opérations importantes et à longue échéance, et qu'en général il peut progresser. Cette stabilité est universellement appréciée de façon que c'est principalement, presque exclusivement même, à cause d'elle que beaucoup de protectionnistes se déclarent partisans des traités, malgré la répugnance qu'ils ont d'ailleurs pour le régime de liberté. Cet avantage de stabilité joue dans les préoccupations commerciales un rôle tellement considérable qu'il n'est pas rare qu'on le préfère même à un tarif moins élevé, mais dont la fixité ne serait pas garantie. Lors de toutes les négociations commerciales qui ont traîné en longueur (p. ex. les négociations pour le traité franco-anglais en 1873 et 1882) et à cause desquelles on a quelquefois été forcé de faire des conventions provisoires d'une durée qui souvent ne dépassait pas deux ou trois mois, dans toutes ces circonstances on a pu enregistrer des plaintes vives de la part des commerçants et des industriels qui disaient préférer, à la rigueur, un régime moins libéral que celui qu'on s'efforçait d'obtenir, pourvu seulement qu'on sortit de cette phase d'incertitude mortelle à leurs intérêts.

15. — Comme on le voit, les traités de commerce réussissent quelquefois à mettre d'accord les partisans de la protection et ceux du libre-échange. Toutefois, il ne faut pas s'y tromper; l'accord ne porte que sur l'institution en elle-même et non pas sur les stipulations qu'elle peut con-

tenir ni sur leur esprit. Les protectionnistes tendront toujours à y insérer des droits élevés et s'efforceront de faire dans leurs tarifs conventionnels le moins de concessions qu'ils pourront, tandis qu'ils chercheront au contraire à en obtenir beaucoup dans le tarif de leur cocontractant. Les libre-échangistes, eux, ne chicaneront sur le point des chiffres (à moins qu'il ne s'agisse des droits de douane fiscaux) que pour en obtenir les plus bas possibles de l'autre contractant ; mais ce résultat une fois obtenu ils ne feront pas de difficulté sur la composition de leur tarif conventionnel à eux.

On a pu remarquer que les objections dirigées contre les traités de commerce, ainsi que les avantages qu'on leur attribue et que nous avons énumérés jusqu'ici, n'avaient en vue que les traités avec tarifs. C'est que ces traités sont beaucoup plus importants au point de vue de la fixation des conditions du commerce entre deux pays que ceux qui ne sont fondés que sur la concession réciproque du traitement de la nation la plus favorisée. Aussi l'entente sur ces derniers est-elle ordinairement plus facile que sur les premiers. En étudiant plus loin la clause de la nation la plus favorisée nous verrons les raisons de ce fait. Disons cependant dès maintenant que le régime, que représentent les traités fondés sur la seule clause de la nation la plus favorisée, ne présente que des incompatibilités d'un ordre secondaire avec les exigences du système protecteur. Ce régime laisse en effet à un gouvernement, — ce qui est le point capital pour les protectionnistes — la liberté complète de modifier ces tarifs comme et quand il voudra à la seule condition de le faire d'une manière égale pour tou-



tes les nations. L'Allemagne, en se convertissant en 1879 au protectionnisme, s'est parfaitement accommodée de ce système de traités, et dernièrement encore la France, en se décidant à remanier son tarif dans un sens protectionniste, n'a dénoncé en 1891 que les traités avec tarifs en laissant subsister ceux dont le fondement se trouvait dans la seule clause de la nation la plus favorisée (Russie, Serbie, Autriche-Hongrie, Mexique).

16. — Les matières contenues dans les traités de commerce sont nombreuses et variées. Cette variété a surtout été considérable dans les traités anciens, mais elle est encore bien grande aujourd'hui. Ces traités contiennent, en effet, très souvent à côté des stipulations relatives aux différentes catégories des droits de douanes, des dispositions se référant aux droits des personnes, à la compétence des tribunaux, à la nomination et aux fonctions des consuls, à la protection des marques de fabrique et jusqu'à la protection de la propriété littéraire et artistique. Il est vrai que, dans les derniers temps, on a pris l'habitude de distraire certaines de ces matières des traités de commerce et d'en faire l'objet de conventions spéciales ; cela arrive notamment pour la protection de la propriété littéraire et artistique et assez souvent pour la protection des marques de fabrique.

Les dispositions relatives à la navigation qui sont très fréquemment unies aux autres matières que nous venons d'énumérer et forment avec elles des traités de commerce et de navigation, constituent également, dans les derniers temps surtout, souvent l'objet de conventions distinctes. C'est ce qu'a fait par exemple la France dans ses arrange-

ments avec la Belgique, l'Autriche-Hongrie, la Suède, la Norvège, etc. Avec la Suisse la différenciation est poussée au point qu'il existe des conventions distinctes pour la propriété littéraire, les marques de fabrique et l'établissement des citoyens. Avec la Belgique il existe pareillement des arrangements distincts pour la propriété littéraire et les marques de fabrique. Mais dans les derniers traités de l'Allemagne et de l'Autriche-Hongrie avec l'Italie, la Suisse et la Belgique, on rencontre des dispositions relatives aux marques de fabrique, à la compétence des consuls, etc.

Tout cela montre que la matière propre des traités de commerce ne s'est pas encore nettement dégagée. Certaines conventions renfermant un trop grand nombre de dispositions assez étrangères au commerce portent parfois le nom de traités d'amitié et de commerce, ou d'amitié de commerce et de navigation; mais outre que la dénomination de « traité d'amitié » a quelque chose de vague et d'indéterminé elle n'est même pas employée partout; de sorte qu'on rencontre des traités qui ont franchement pour titre la seule dénomination de traité de commerce, ou de commerce et de navigation, et qui cependant contiennent des dispositions sur les droits civils des ressortissants respectifs, sur la compétence ou la procédure des tribunaux, sur les marques de fabrique et autres matières n'ayant qu'un rapport plus ou moins éloigné avec le commerce proprement dit (1).

17. — La dénomination officielle des traités est donc

1. V. p. ex. le traité franco-espagnol de 1882.



assez incertaine. On ne peut pas, d'après le titre seul, préjuger avec certitude, sur les catégories de matières qui y sont renfermées.

Au Sénat belge on a discuté, en 1840, la question de savoir ce qu'il faut entendre par traité de commerce. On voulait déterminer d'une manière précise ce genre de conventions afin d'être facilement à même de savoir quels sont les arrangements qui ont besoin de l'approbation du pouvoir législatif. D'après la constitution belge, en effet, il n'y a que certaines conventions qui doivent être votées par le Parlement et les traités de commerce se trouvent parmi celles-là.

On décida qu'il ne faut entendre par traité de commerce que celui « qui modifie les tarifs de douanes ou établit certains avantages nouveaux pour l'admission réciproque des navires marchands » (1). Il est évident au premier abord déjà, que cette définition est trop étroite : tout le monde admet en effet qu'il n'est nullement nécessaire qu'un traité contienne des modifications de tarifs pour être considéré comme traité de commerce ; il peut parfaitement ne contenir que la fixation des tarifs existants, et nous avons admis que nous considérerons comme traités de commerce, même les conventions relatives aux échanges entre deux nations qui ne contiendraient aucun tarif, mais seraient par exemple fondées uniquement sur la clause de la nation la plus favorisée (n° 1).

D'ailleurs la question de savoir quelles matières rentrent dans le domaine des traités de commerce est plutôt

1. E. Meier, *Über den Abschluss von Staatsverträgen*, p. 353.

une question de méthode et n'a pas eu jusqu'ici de grande valeur pratique.

Dans la pratique, en effet, on ignore s'il y a jamais eu de contestation sérieuse au sujet de la question de savoir si tel traité était un traité de commerce ou non et si, par conséquent, il avait besoin, pour être valable, d'être voté par le Parlement (dans les pays où ce vote est exigé par la Constitution). C'est que, si les traités de commerce contiennent souvent des stipulations variées, les clauses relatives au commerce proprement dit présentent ordinairement un caractère tel qu'on ne se trompe guère sur leur nature; aussi du moment qu'une telle clause se rencontre dans le traité, tous les gouvernements ont plutôt été enclins à soumettre le traité entier à l'approbation du parlement que de l'y soustraire sous prétexte que les autres stipulations n'avaient pas besoin d'être votées.

Il pourrait cependant y avoir quelques hésitations au sujet des conventions portant sur des matières spéciales. Tel serait par exemple le cas des conventions sur les marques de fabrique. Dans les pays où le vote du Parlement n'est exigé que pour les traités de commerce, on pourrait se demander si une telle convention aurait besoin de l'approbation législative. Nous pensons que non.

Les stipulations qu'on peut considérer comme rentrant incontestablement dans la catégorie des stipulations commerciales et qui, à notre avis, devraient se rencontrer dans les traités de commerce, sont celles relatives aux droits d'entrée, de sortie et de transit, celles qui se réfèrent aux prohibitions, aux admissions temporaires, au commerce frontière, au mode de perception des droits,

Veillecovièh

11



enfin les dispositions relatives aux impôts et taxes intérieures dans leurs rapports avec les droits de douanes ainsi que la clause du traitement de la nation la plus favorisée.

18. — Le système de ranger dans le même traité des stipulations relatives à des matières variées a quelquefois été défendu. On a dit qu'il présentait certains avantages consistant notamment en ce que la stabilité du traité serait ainsi mieux garantie. En effet, dans le cas où on aurait envie de dénoncer le traité à cause de telle ou telle clause qu'on voudrait modifier, on serait quelquefois retenu de le faire, à cause d'autres clauses qu'on trouverait utiles et qu'on craindrait de ne plus pouvoir obtenir une seconde fois.

Cependant les inconvénients du système sont corrélatifs : un pays pourra se servir de la menace du non renouvellement de certaines clauses afin d'empêcher le changement des autres. Ainsi en dénonçant en 1891 les derniers traités de commerce avec tarifs, la France voulut sauver et maintenir en vigueur les clauses autres que celles qui se référaient aux tarifs, par exemple celles relatives à la protection des marques de fabrique aux droits civils (1), etc. La proposition fut repoussée par les gouvernements étrangers intéressés (2) parce qu'on espérait faire de ces autres clauses le prix des concessions sur les tarifs. Dans le cas dont nous parlons, l'éventualité du danger n'a pas arrêté le gouvernement français : le courant contre le régime des traités avec tarifs a été trop puissant ; mais

1. Discours du min. des aff. étrang., M. Ribot à la Chambre des députés, le 19 janvier 1891.

2. V. Livre jaune, 1892.

on peut d'après cet exemple se rendre compte de l'usage qu'il est possible de faire d'un traité à clauses variées.

Nous pensons qu'il vaudrait beaucoup mieux ne pas reculer devant la multiplicité de conventions divisées suivant la nature des objets sur lesquels elles portent. L'inconvénient du système n'est vraiment pas sérieux. Ce n'est pas une grosse affaire que de diviser les dispositions, sur lesquelles on est déjà tombé d'accord, en plusieurs conventions distinctes. D'autre part, les avantages de cette manière de procéder sont très sensibles au point de vue de la méthode. L'exemple que nous avons cité plus haut montre que le moyen de représailles qu'offre le système contraire n'a pas été efficace, et il en serait certainement de même dans beaucoup d'autres cas semblables. D'ailleurs rien n'empêche un gouvernement qui tient à s'assurer ce moyen de représailles de faire de la conclusion d'une convention sur la protection littéraire artistique et industrielle ou de quelque autre convention semblable la *conditio sine qua non* d'un autre arrangement, d'un traité de commerce avec tarif par exemple. Il lui suffira pour cela de stipuler dans les deux conventions la même durée et les mêmes conditions de dénonciation. Par ce moyen il aura entre les mains la même arme que si les différentes stipulations eussent été contenues dans le même acte. Ce procédé a précisément été employé encore tout récemment contre la France par certaines puissances étrangères. La France avait en 1881 conclu avec la Belgique, en même temps qu'un traité de commerce, une convention spéciale de navigation et deux autres arrangements relatifs aux marques de fabrique et à la protection de la propriété littéraire et artistique. En 1890 le



traité de commerce fut dénoncé par le gouvernement français qui déclara en même temps qu'il n'était pas opposé à négocier sur la prolongation des clauses du traité autres que celles relatives aux tarifs. Le gouvernement belge estima que la prorogation des clauses visées n'était pas suffisante, et, pour se procurer une base plus large pour les négociations ultérieures en vue de la conclusion d'un traité nouveau, il dénonça à son tour et la convention de navigation et celles concernant la propriété littéraire et artistique et les marques de fabrique. C'est qu'il tenait à faire des concessions dans ces trois derniers domaines la condition des concessions correspondantes par la France dans le domaine du commerce. « Pour que l'entente cherchée, écrit le ministre des affaires étrangères de Belgique au ministre de France à Bruxelles, puisse porter sur les divers actes qui servent aujourd'hui de base aux relations commerciales entre la Belgique et la France, il a paru au gouvernement du Roi que la dénonciation devrait s'étendre à la convention de navigation et à la convention pour la garantie de la propriété des œuvres de littérature ou d'art et de marques, modèles ou dessins de fabrique, conventions qui ont été conclues en même temps que le traité de commerce. Usant donc de la faculté que lui réservent les articles 13, etc., j'ai l'honneur de dénoncer par la présente ces deux actes internationaux (1). »

M. Pradier-Fodéré (2) pense que pour obvier à l'inconvénient de voir disparaître avec la dénonciation d'un traité

1 Livre jaune, *Dénonciation des tr. de commerce*, 1892, p. 9.

2. *Traité de droit international*, IV, p. 378.

de commerce toutes les stipulations qu'il contient on pourrait recourir à un autre système que celui de faire plusieurs conventions ; on pourrait notamment insérer dans les traités des articles du genre de ceux qu'on rencontre dans plusieurs traités entre la France et les États de l'Amérique Centrale et du Sud. Dans ces articles, les contractants, après avoir stipulé pour chacune des parties la faculté de dénonciation du traité, ajoutent ceci : « Il est bien entendu que dans le cas où cette déclaration (de dénonciation) viendrait à être faite par l'une des parties contractantes, les dispositions du traité relatives au commerce et à la navigation, seraient seules considérées comme abrogées et annulées, mais qu'à l'égard des articles qui concernent des relations de paix et d'amitié, le traité n'en restera pas moins perpétuellement obligatoire pour les deux puissances » (1).

Les avantages de ce système ne nous semblent pas bien apparents. Il suppose, en effet, un gouvernement qui n'a pas l'intention d'user des stipulations non commerciales comme d'un moyen de représailles. Or, un tel gouvernement aurait toutes les raisons de préférer le système de plusieurs conventions divisées d'après les groupes d'objets. Car, à supposer que la déclaration de dénonciation, prévue par les traités avec les États américains, vint à être faite, et que plus tard on se mit d'accord pour faire, sur les clauses commerciales dénoncées, un arrange-

1. V. Les traités avec l'Equateur du 6 juin 1843, art. 28 ; traité avec la Bolivie de 1834, art. 32 ; avec le Honduras de 1856, art. 28, etc.



ment nouveau, on aurait en réalité deux arrangements distincts, tout comme si on en avait fait deux dès le début. Les arrangements nouveaux peuvent, en effet, ne pas s'adapter au cadre de l'ancienne convention, de sorte qu'on ne pourrait pas toujours substituer aux articles supprimés les stipulations nouvelles. On aurait donc deux conventions, dont l'une demeurerait embarrassée des stipulations désormais nulles, qui ne feraient que grossir inutilement la convention entière, peut-être même aux dépens de sa clarté.

19. — Les stipulations relatives au commerce sont ordinairement insérées dans des traités spéciaux. On en rencontre cependant dans les traités politiques, dans les traités de paix par exemple.

Le système d'introduire des stipulations commerciales dans des traités politiques a surtout été pratiqué dans les siècles précédents. Au <sup>xvii</sup><sup>e</sup> et au <sup>xviii</sup><sup>e</sup> siècle, en effet, il arrivait assez souvent que des Etats se fissent la guerre uniquement pour des raisons de commerce ; dans ces conditions, il était assez naturel qu'en faisant la paix, on portât immédiatement l'attention sur ce qui avait été la cause directe de sa rupture : les relations commerciales. Aujourd'hui cette manière de procéder est plus rare, bien qu'on en rencontre encore des exemples. Le plus grand nombre d'entre eux se trouvent dans les traités avec les pays asiatiques et africains. Voir par exemple, les différents traités de paix avec la Chine, le Japon, l'Annam et les nombreuses conventions de paix et d'amitié avec des peuplades africaines (1).

1. V. Recueil de Clereq.

En Europe, le traité de Berlin, en proclamant l'indépendance de la Serbie et en constituant la Bulgarie, a disposé pour la première que jusqu'à la conclusion de nouveaux arrangements rien ne serait changé aux conditions actuelles des relations commerciales (art. 37); et pour la seconde que « les traités de commerce et de navigation, ainsi que toutes les conventions et arrangements conclus entre les puissances étrangères et la Porte, et aujourd'hui en vigueur, seraient maintenus dans la principauté de Bulgarie », et qu'« aucun changement n'y serait apporté à l'égard d'aucune puissance avant qu'elle y ait donné son consentement » (art. 8).

Ces stipulations avaient une valeur transitoire; mais il en est d'autres qui sont définitives. Ainsi, dans les articles déjà cités, 8 et 37, et dans l'article 48, on interdit à la Bulgarie, à la Serbie et à la Roumanie de prélever des droits de transit. Il est évident que dans les traités particuliers, conclus postérieurement entre ces pays et les puissances étrangères, cette stipulation a dû être respectée. Une concession sur le point de la part d'une puissance étrangère aurait le caractère d'une renonciation tout à fait individuelle et ne saurait, par conséquent, être invoquée contre les autres pays.

Il est d'ailleurs bien entendu, que cette stipulation de liberté du transit doit être comprise avec les limitations ordinaires habituellement admises en cette matière et inspirées par les considérations d'hygiène ou de défense nationale.

Pareillement, l'article 11 du traité de Francfort contient le règlement des rapports commerciaux entre la France



et l'Allemagne sur la base du traitement de la nation la plus favorisée. Cette stipulation est plus large que celles du traité de Berlin que nous venons d'indiquer en dernier lieu. Elle embrasse, en effet, non pas un point spécial du commerce, mais l'ensemble des relations commerciales entre les deux nations. Les engagements pris dans l'article 11 sont perpétuels ; ils ne pourraient donc être modifiés que d'un commun accord, ou par suite d'événements qui mettraient fin au traité entier. Il va de soi d'ailleurs, que l'article 11 n'empêche pas les deux pays de faire entre eux un traité de commerce spécial avec tarif et autres stipulations accessoires.

20. — Nous avons dit que la division officielle des traités en traités de commerce purs et simples, en traités de commerce et de navigation, en traités d'amitié de commerce et de navigation, etc., est incertaine ; il ne faut donc pas s'y fier.

A côté de cette division officielle il en existe une autre, faite d'après le critérium des tarifs et de la clause de la nation la plus favorisée. C'est que ces deux stipulations sont plus importantes que toutes les autres qu'on insère dans les traités contemporains. A ce point de vue, et en négligeant toutes les autres clauses qui peuvent s'y rencontrer, on divise les traités de commerce : 1° en ceux qui ne contiennent que des stipulations de tarifs ; 2° en ceux qui ne renferment que la clause du traitement de la nation la plus favorisée ; et 3° en ceux où l'on trouve ces deux stipulations réunies. Les traités de la première de ces trois catégories ne sont plus guère en usage : on juge trop grands les inconvénients du traitement différentiel qui en est

la conséquence. Ceux de la deuxième sont aujourd'hui encore très fréquemment employés ; mais les plus importants sont ceux de la troisième. Les traités conclus depuis 1860 appartiennent en majeure partie à cette dernière catégorie et il en est de même des traités conclus entre les pays du centre de l'Europe.



## CHAPITRE II

### PRÉPARATION, NÉGOCIATION ET CONCLUSION DES TRAITÉS.

#### CONSULTER :

Amé, *op. c.* (II, p. 437 et s.). — Cauwès, *Précis du cours d'économie politique* (I, p. 690 et s.). — De Foville, *La France économique* (p. 262 et s.). — V. Melle, *op. c.* — Schraut, *op. c.* — *Bulletin du ministère des finances*, année 1882, 1<sup>er</sup> semestre, p. 180 et année 1884, 2<sup>e</sup> semestre, p. 681. — *Archives diplomatiques*. — Livres jaunes.

#### SOMMAIRE :

21. Moyens de connaître la situation économique d'un pays ; enquêtes. — 22. Tableaux du commerce extérieur ; critiques générales qu'on leur a adressées. — 23. Observations spéciales sur ces tableaux. — 24. Négociation des traités. — 25. Conclusion, vote et ratification. — 26. Il est inutile d'insérer dans les traités qu'ils ne seront exécutoires qu'à partir du vote par le Parlement ; les articles 14 et 20 du traité franco-anglais de 1860.

21. — Au point de vue qui domine actuellement la politique douanière de presque tous les Etats contemporains, à savoir que, dans les traités de commerce, les con-

cessions sur les tarifs et les autres avantages intéressant le commerce ne doivent être faits que moyennant des avantages strictement équivalents ou correspondants, il est très important, pour la confection de l'économie générale d'un traité, de connaître la situation exacte de l'industrie, de l'agriculture et du commerce extérieur de son propre pays, ainsi que du pays de l'autre contractant. Cette connaissance permet de se rendre compte des besoins réels du pays, et de déterminer les points sur lesquels il faudra concentrer ses réclamations, ou sur lesquels on pourra, en revanche, céder sans inconvénient. Pour acquérir toutes ces notions on recourt, dans la pratique actuelle, ordinairement aux deux sources suivantes : l'enquête industrielle, agricole et commerciale et les tableaux de statistique douaniers.

Les enquêtes sont faites, soit sur l'initiative du pouvoir exécutif, soit sur celle du pouvoir législatif ; parfois les deux pouvoirs s'y livrent successivement. On institue des commissions spéciales qui, après avoir examiné sommairement la situation économique du pays, rédigent une série de questions portant sur des points sur lesquels elles désirent être éclairées. Ces questionnaires sont envoyés à différentes corporations, ou à des particuliers du pays et quelquefois même de l'étranger. Les corporations auxquelles on s'adresse sont : les chambres de commerce, les chambres consultatives des arts et manufactures, les associations commerciales et professionnelles, les communes ; et quant aux particuliers ce sont : différents fonctionnaires, des commerçants et industriels notables, des savants spécialistes, etc. On recueille en



outre les dépositions orales des représentants de groupes, et les opinions individuelles d'industriels et de commerçants. Tous les renseignements qu'on obtient de cette façon sont étudiés, classés et imprimés. Ces collections renferment sans doute des documents précieux pour la connaissance de l'état économique d'un pays ; mais les difficultés considérables qui se rattachent à ce genre de travaux font, que ces documents ne répondent souvent que très imparfaitement à ce que l'on attend d'eux.

On a, par exemple, presque toujours reproché aux commissions de ne s'être pas suffisamment rendu compte de l'importance de telle ou telle industrie et de n'avoir pas pris assez de renseignements sur elle. D'un autre côté il leur est arrivé presque régulièrement d'exagérer l'importance des industries qui frappent les yeux par leurs manifestations extérieures et de leur attribuer une part plus considérable dans l'intérêt général du pays qu'elles n'en avaient en réalité. Bien souvent encore les déclarations des personnes et des corps consultés sont insuffisantes ou contradictoires, à cause du secret que chacun tient à garder sur ses affaires et qu'il est impossible aux commissions de pénétrer. Ensuite, si l'enquête embrasse, comme elle le doit, un très grand nombre d'industries, la multitude des détails qui s'y trouvent empêchent de se rendre facilement compte de l'ensemble et d'en tirer une conclusion : les exagérations inspirées par l'intérêt de classe ou par l'intérêt individuel ne sont pas aisées à contrôler et l'antagonisme entre les différentes branches d'industries contribue à rendre la tâche plus difficile encore. Enfin, il n'est pas rare que des souffrances économiques, dues à des causes

absolument indépendantes des traités et des tarifs, soient mises par les intéressés sur le compte de ceux-ci, de sorte que les conclusions qu'on serait tenté de faire sur le fondement de ces appréciations, risqueraient d'être absolument fausses. A cause de tout cela les enquêtes ont souvent abouti à embrouiller la vue sur la situation économique au lieu de l'éclaircir. Aussi ne leur a-t-on pas ménagé les attaques qui, souvent, ne manquaient pas de fondement. En tout cas, la conclusion qu'il faut tirer des observations qui précèdent, c'est que ces documents ne doivent être consultés qu'avec beaucoup de prudence.

22. — La seconde source de renseignements se trouve dans les tableaux du commerce extérieur publiés par l'administration des douanes avec le concours de certaines corporations qui varient suivant les pays.

Les tableaux douaniers ont pour objet de nous renseigner sur l'état du commerce extérieur d'une nation. Le principe, d'après lequel ils sont composés, n'est pas le même dans tous les pays. En France et dans la majorité des autres Etats, on distingue d'abord le commerce général, puis le commerce spécial. Les tableaux du commerce général renferment des indications sur le nombre et la valeur, ainsi que sur le pays de provenance et le pays de destination de toutes les marchandises qui pénètrent sur le territoire français ou qui en sortent. Ceux du commerce spécial contiennent les mêmes indications de provenance et de destination avec les quantités et les valeurs, mais on n'y fait figurer que les marchandises qui viennent de l'étranger pour être consommées ou vendues en France, ou qui viennent du trafic français et sont exportées à l'étranger.



Le commerce spécial est donc toujours compris dans le commerce général d'importation ou d'exportation d'un pays tandis que ce dernier, outre le commerce spécial, comprend aussi le transit, l'entreposage et les admissions temporaires. Remarquons cependant tout de suite un élément perturbateur dans la comparaison des deux tableaux, du commerce général et du commerce spécial: c'est qu'une marchandise peut figurer une année au commerce général, tandis que l'année suivante cette même marchandise figurera au tableau du commerce spécial, sans figurer en même temps au commerce général. Cela arrive notamment lorsqu'une marchandise a été entreposée pendant l'année courante et n'est sortie des entrepôts que l'année suivante. Le rapport entre les deux commerces, dans une même année, sera alors un peu modifié: le commerce général sera, d'après les tableaux de la seconde année, moins élevé qu'il ne l'a été en réalité puisqu'il ne comprendra pas tout le commerce spécial.

Pour le commerce spécial, il ne faut pas s'imaginer que toutes les marchandises qui y figurent à l'importation, sont effectivement consommées en France. De même, il ne faut pas croire, que celles qui figurent sous cette rubrique comme objets exportés ont été produites en France. La preuve en est, pour les exportations, dans ce fait que, sur les tableaux douaniers français, on trouve aussi le coton brut que cependant la France ne produit pas. C'est donc une marchandise qui, en réalité, n'a fait que transiter la France après s'y être arrêtée quelque temps et y avoir, peut-être, été l'objet de plusieurs transactions. L'importateur l'a apportée sur le marché français, ce qui l'a fait



enregistrer au tableau du commerce spécial d'importation. Plus tard, soit que l'importateur n'ait pas trouvé d'acheteur, soit que le nouvel acquéreur ait pensé que les conditions d'un marché étranger sont plus favorables, la marchandise est exportée. Le bureau des douanes l'enregistrera encore dans ses tableaux du commerce spécial, mais cette fois sous la rubrique des exportations.

Cette manière de procéder a été critiquée. On a dit qu'elle fait croire que la quantité de marchandises importée par exemple des Etats-Unis est entrée dans la consommation nationale, de même que, d'autre part, elle peut faire penser, que ces mêmes marchandises enregistrées, à destination de la Suisse sont des marchandises françaises. Elle laisse croire par conséquent qu'il y a eu entre la France et les deux pays un échange direct, alors qu'en réalité la France n'a joué qu'un rôle d'intermédiaire, qu'elle s'est bornée à exporter d'un côté ce qu'elle a importé de l'autre.

Ces critiques ainsi formulées ne sont pas fondées. Les tableaux de douanes, ceux du commerce général aussi bien que ceux du commerce spécial, sont, comme leur nom l'indique, non pas des tableaux de production mais des tableaux de commerce. Ils n'ont pas à s'occuper de la question de savoir si telle ou telle marchandise, qui entre dans le trafic intérieur, ou qui en sort, sera réellement consommée à l'intérieur ou si elle a été produite dans le pays. Ils ont tout simplement à constater le mouvement commercial entre deux nations, quelle que soit d'ailleurs la véritable origine ou la destination finale des marchandises qu'ils enregistrent. Or, une marchandise qui a été importée d'Amérique, et qui ne s'est pas simplement bor-



née à transiter le pays sans quitter les wagons (ou qui ne les a pas quittés seulement que pour entrer dans les entrepôts), mais qui a réellement pénétré sur le marché national, qui, par conséquent, a été transbordée, transportée dans l'intérieur du pays, y a été vendue, peut-être même revendue ; qui en d'autres termes a donné lieu à une série de véritables opérations commerciales, cette marchandise a été, en réalité, l'objet d'un commerce entre le pays d'où elle a été importée, et celui sur le marché duquel elle a été apportée. Il est donc parfaitement correct de la faire figurer dans les tableaux du commerce de ce dernier pays. Il en est de même lorsque cette marchandise étrangère, objet de plusieurs opérations commerciales dans le pays d'importation, sort du pays pour aller dans une contrée étrangère. Elle donne alors lieu à une nouvelle opération commerciale que la douane doit mentionner.

Il n'en reste pas moins vrai qu'il y a dans les tableaux de douanes une lacune assez considérable, et dont il importe de tenir compte en consultant ces documents. On n'y trouve, en effet, que des renseignements sur le commerce avec le pays de provenance des marchandises ; or, il peut y avoir un grand intérêt à connaître aussi celui avec le pays d'origine. Les tableaux de douanes de presque tous les pays contemporains ne satisfont pas à cette exigence, et de là viennent aussi certaines difficultés, auxquelles se heurtent ceux qui, d'après ces tableaux, veulent se rendre compte de l'importance et de la véritable nature du commerce extérieur d'un pays. Les renseignements qu'on y puise ont presque toujours besoin d'être plus ou moins corrigés.

23. — Les tableaux des deux catégories de commerce,



général et spécial, renferment, comme nous l'avons dit, des indications sur la quantité, la valeur, la provenance et la destination des marchandises. Ils donnent ainsi, outre le chiffre total du commerce, des renseignements sur le commerce, soit général, soit spécial, avec tel ou tel pays déterminé. Voici d'après quels principes on obtient les divers éléments que nous venons d'énumérer.

Pour les quantités, c'est l'administration des douanes elle-même qui les constate. Elle fait cette constatation, soit que la marchandise introduite donne lieu à une perception de droit ou non.

Pour ce qui est des tableaux des valeurs, les règles d'après lesquelles on les compose ne sont pas les mêmes dans tous les pays. En Angleterre c'est la déclaration de l'importateur ou de l'exportateur qui leur sert de fondement. Aux Etats-Unis il en est de même, sauf qu'on y exige, en outre, que la facture de l'importateur soit accompagnée du serment qu'elle est véridique, et d'un certificat du consulat américain le plus proche du lieu d'expédition. Le bill McKinley de 1890, a encore renforcé les rigueurs de ce système. Il a accordé à la douane le droit d'infliger de fortes amendes aux importateurs dont les déclarations auraient été reconnues fausses. En France les valeurs des marchandises, soit importées, soit exportées, sont déterminées par une commission spéciale et permanente. Cette commission est composée de commerçants et d'experts en la matière et elle rédige les tableaux d'après les documents que lui fournissent, sur sa demande, les chambres de commerce, des notables négociants et enfin, d'après la propre expérience de ses membres. Ce système est également suivi en Allemagne.

Veillevitch

12



Les prix ainsi obtenus sont des prix moyens. Ils représentent à l'importation la valeur de la marchandise au lieu d'arrivée en France augmentée des frais de transport, d'assurance, etc., ainsi que du bénéfice moyen de l'importateur. A l'exportation, la valeur des tableaux représente le prix moyen des marchandises sur le marché français, déduction faite des droits de sortie ou de transit, s'il en existe, ainsi que des primes et des drawbacks.

Ces valeurs portent le nom de valeurs actuelles à la différence des valeurs officielles, obtenues d'après un système qui a été employé de 1826 à 1846 en France, et qui consistait en une évaluation des marchandises, établie d'après un tarif rédigé d'avance par l'administration ; ce tableau étant resté invariable, les prix sont, à la longue, devenus absolument inexacts.

A propos du tableau de valeurs, ainsi composé, il y a lieu d'observer tout de suite que le système des prix moyens, en ne tenant pas compte de la qualité des marchandises importées, attribuera souvent au commerce avec tel pays une importance plus grande que son importance réelle et inversement. Cela fait que sur ce point encore ces tableaux doivent être consultés avec quelque réserve.

Une autre observation qui s'impose est la suivante : les valeurs des marchandises importées sont les valeurs au lieu d'arrivée, tandis que celles des marchandises exportées sont les valeurs au lieu d'expédition. Aussi, toutes choses égales d'ailleurs, ce fait aura pour conséquence que les valeurs indiquées dans les tableaux d'importation seront toujours supérieurs aux valeurs contenues dans les tableaux d'exportation. On pourrait en conclure, en se con-

tendant d'un examen superficiel, que le pays aura quelquefois une solde en argent à payer à l'étranger, alors qu'en réalité la balance pourra être égale ou même favorable.

Enfin, quant aux indications sur les pays de provenance ou de destination, les principes sont, ici encore, différents suivant les pays. En Angleterre on inscrit comme pays de provenance celui du port d'où vient le navire qui apporte la marchandise, et comme celui de destination, le pays du port où le navire s'en va. C'est ainsi que certaines des marchandises françaises, exportées en Angleterre par la Belgique ou la Hollande, sont inscrites comme étant de provenance belge ou hollandaise et réciproquement. En Autriche la douane ne connaît comme pays de provenance ou de destination que les pays environnants ; aussi certaines des marchandises françaises, importées par terre, sont elles désignées comme étant de provenance suisse ou allemande et *vice versa*. La France prend, pour le commerce par terre, comme pays de provenance celui où le wagon qui apporte la marchandise a été chargé, et pour le commerce par mer, le port d'où le navire vient, etc.

Tous ces principes différents, adoptés dans la rédaction des tableaux douaniers, font, que les renseignements qu'on y trouve, ne sont pas toujours d'accord avec ceux des autres pays. Le contrôle des uns par les autres ne sera donc possible qu'en tenant compte de toutes ces divergences de principes, ce qui ne sera pas toujours facile. Mais même en ne consultant que les tableaux d'un seul pays, dans le but de se rendre compte de son commerce extérieur, il faut toujours avoir présente à l'esprit l'idée que nous avons formulée plus haut, à savoir, que ces



tableaux ne sont que des tableaux de commerce et qu'il faut se garder d'y puiser d'autres renseignements que ceux sur le commerce. En outre, le principe, d'après lequel on dresse le tableau des pays de provenance, n'indiquant pas non plus le pays d'origine de la marchandise (à moins que ces deux pays ne se confondent) il faut sur ce point encore être circonspect dans les conclusions qu'on serait tenté de tirer des chiffres des tableaux. Ainsi, comme nous l'avons remarqué, une marchandise américaine, qui aura été entreposée dans un port anglais et qu'on aura de là importée en France, figurera sur les tableaux du commerce spécial avec l'Angleterre et ne sera pas mentionnée sur ceux du commerce avec les États-Unis.

Si donc, en consultant la statistique, on ne tenait pas compte de ce fait, on pourrait se faire une idée inexacte de la vraie importance du commerce entre deux pays.

Rappelons, en outre, que les tableaux de douanes ne renferment pas d'indications sur les valeurs importées et exportées par les voyageurs dans leurs bagages personnels, qui souvent sont cependant une partie appréciable du mouvement général des échanges entre deux pays; que de même ils ne mentionnent pas les exportations de navires construits dans les ateliers nationaux, et qu'ils ne tiennent pas, non plus, compte des bénéfices réalisés par un pays sous forme de prix de fret, lorsque ses navires servent à transporter des marchandises étrangères. Il faudrait, dans ce dernier cas, déduire du chiffre des importations les sommes payées à l'armateur national par l'importateur étranger. Il faut également mentionner le fait que bien souvent le pays aura placé au dehors des capitaux qui lui

rapportent des intérêts dont la douane ne tient pas compte, pas plus que des capitaux exportés.

En raison de toutes ces circonstances, les tableaux de douanes doivent être consultés avec une certaine réserve. Ils n'en restent pas moins un des facteurs les plus importants pour l'étude de la nature et de l'importance du commerce extérieur d'un pays.

Mais même en admettant qu'on soit parvenu à se rendre un compte absolument exact du commerce extérieur d'une nation, et qu'on trouve, par exemple, que le montant des importations dépasse celui des exportations, cela ne suffirait pas pour conclure que les tarifs douaniers doivent être élevés. Cette manière de procéder serait absolument irrationnelle, et elle n'est pas admise même par les protectionnistes les plus déterminés. Or, c'est principalement au point de vue protectionniste que nous nous plaçons en ce moment, car, au point de vue libre-échangiste, la conclusion des traités de commerce se ferait beaucoup plus simplement.

Il faut, outre le chiffre des importations et exportations, examiner aussi la nature des marchandises échangées, et voir si l'importation ne consiste pas en grande partie en marchandises qui servent de matières premières à l'industrie nationale, et dont il lui serait impossible de se priver, ou qu'elle ne pourrait pas payer plus cher sans grand dommage. Si cela est le cas, on fera bien de ne point toucher aux anciens tarifs, du moins pas dans le sens de la hausse. Car ce que, d'après les protectionnistes, on perd d'un côté à cause de l'excédant des importations sur les exportations, on peut le rattraper du côté d'un autre pays



par une balance inverse. Beaucoup d'Etats européens se sont toujours montrés très disposés à conclure des traités de commerce avec les Etats-Unis uniquement parce que les objets qu'ils en importent sont principalement des matières premières dont leurs industries ne peuvent pas se passer. Dans ces conditions un arrangement leur serait en somme très avantageux, attendu qu'en retour des concessions que leur feraient les Etats-Unis pour leurs produits fabriqués ils ne concèderaient que la stabilité des droits sur des objets qu'ils ont déjà intérêt à ne pas trop taxer. C'est également la nature de ce commerce qui fait qu'il est relativement difficile de prendre des mesures de rétorsion contre les États-Unis. Les conditions de la lutte ne seraient pas les mêmes.

24. — Les négociations des traités de commerce sont une question de fait et les règles à observer varient par conséquent selon les cas. Certaines clauses, celle du traitement de la nation la plus favorisée, ou celle des accises intérieures dans leurs rapports avec les modifications des droits d'entrée, sont devenues, pour ainsi dire, de style, et se rencontrent dans presque tous les traités. Mais il ne faudrait pas croire pour cela que leur insertion dans les traités ne donne jamais lieu à aucune difficulté. La situation des deux pays peut d'abord n'être pas pareille. Ainsi, l'un d'eux a déjà conclu des traités avec tarif tandis que l'autre n'a pas encore ou ne veut même pas avoir de tarifs conventionnels. Si, dans ces conditions, on s'accordait réciproquement le traitement de la nation la plus favorisée, le deuxième de ces pays profiterait de tous les tarifs concédés par le premier. Sa situation serait donc

semblable, en fait, à celle d'un pays qui aurait obtenu un traité avec tarif tandis que lui de son côté n'en aurait consenti aucun. La fixité des droits dont il jouirait, en fait, n'existerait pas pour l'autre contractant. Le cas s'est présenté en 1882, lorsque l'Angleterre, ne pouvant pas s'entendre avec la France au sujet d'un tarif, avait proposé à cette dernière une convention fondée sur la seule clause de la nation la plus favorisée. La France, qui à ce moment avait déjà conclu des traités avec tarif, refusa parce que, disait-elle, la situation respective ne serait pas la même (1). On s'entendit finalement pour conclure une convention avec concession du traitement de la nation la plus favorisée, mais seulement pour ce qui concerne le transit, les droits de sortie, etc. Quant aux droits d'entrée on s'accorda bien le traitement de la nation la plus favorisée mais par une simple loi (Loi française du 27 février 1882).

Lorsqu'un pays juge que les avantages, résultant respectivement pour chacun des contractants de la concession réciproque du traitement de la nation la plus favorisée, ne seront pas égaux, il stipulera souvent, en outre, une concession de tarif. C'est ce qu'a fait l'Allemagne en 1877 et 1887 vis-à-vis de la Roumanie, et en 1883 vis-à-vis de la Serbie. Les deux derniers pays ont concédé à l'Allemagne des tarifs, tandis que celle-ci n'a accordé en retour que le traitement de la nation la plus favorisée.

Quelquefois le refus de l'un des contractants de diminuer les droits d'entrée ou de les insérer dans un tarif

1. V. *Exposé des motifs du projet de loi du 27 février 1882*, de Clercq, XII, p. 333.



conventionnel, est motivé uniquement par des considérations fiscales. C'est précisément la raison qui a été invoquée dans l'hypothèse ci-dessus par le gouvernement anglais lorsqu'il refusa de déférer au désir de la France qui avait demandé la diminution et plus tard la fixation seulement des droits d'entrée sur les vins.

Mais le plus souvent le refus de diminuer ou de fixer un droit s'appuie sur des considérations purement protectionnistes. Ce sont elles qui sont ordinairement la cause que des négociations n'aboutissent pas ou qu'après de longs pourparlers on ne parvient à s'entendre que sur un traité sans tarif.

25. — La conclusion des traités de commerce rentre habituellement, comme la conclusion des traités en général, dans les attributions du pouvoir exécutif. C'est à lui qu'il appartient d'en préparer les clauses et de les signer. Une fois signé par les représentants du pouvoir exécutif le traité est parfait; mais cela ne veut pas dire qu'il ait d'ores et déjà force obligatoire pour les deux nations. La question de savoir s'il faut qu'il passe encore par quelques formalités et lesquelles est une question de droit constitutionnel national.

Dans les pays constitutionnels contemporains les traités de commerce doivent ordinairement, après la signature, obtenir la ratification du chef du pouvoir exécutif et le vote du Parlement. Généralement, la ratification n'intervient qu'après le vote du pouvoir législatif. Si un Parlement refuse de voter un traité, alors que ce vote est prescrit par la constitution, le traité ne pourra jamais être exécuté. C'est une sorte de contrôle du pouvoir législatif sur

le pouvoir exécutif qui retiendra souvent celui-ci de prendre des engagements qu'il sait pertinemment ne devoir pas être approuvés par le pouvoir législatif. Si toutefois, dans ce système, le pouvoir exécutif ne jouit pas, comme on le voit, d'une liberté d'action complète, le pouvoir législatif a, à son tour, bien souvent la main forcée par l'arrangement du pouvoir exécutif. Le traité renferme, en effet, des concessions ainsi que des stipulations de droits réciproques. Les unes sont la condition des autres et l'ensemble constitue un tout qui ne peut être qu'adopté ou refusé en bloc. Le pouvoir législatif n'a que le choix entre ces deux alternatives : une modification dans le traité, si légère qu'elle soit, lui est absolument interdite. Le traité étant un engagement bilatéral il est impossible d'en modifier la moindre clause sans le consentement formel de l'autre contractant. Agir autrement serait vouloir substituer sa propre volonté à celle du tiers, et lui imposer des engagements qu'il n'a pas entendus prendre. Etant donnée cette situation, un Parlement votera quelquefois un traité uniquement en considération de certaines clauses qui lui paraîtront profitables, et laissera ainsi passer d'autres qu'il préférerait peut-être ne pas voir insérées dans le traité. D'autres fois le traité sera accepté pour éviter des inconvénients d'ordre politique, pour ne pas froisser l'autre contractant et amener ainsi un refroidissement dans les relations amicales existantes.

26. — L'insertion, dans un traité, de la clause que le traité ne sera exécutoire qu'à partir du jour où il aura été approuvé par les parlements respectifs nous semble inutile ; la situation des contractants ne serait en rien modi-



fiée si cette clause faisait défaut. Chacun des stipulants est, en effet, censé s'être tacitement référé, pour l'exécution du traité, à l'accomplissement des conditions qui, d'après le droit constitutionnel, sont nécessaires pour que le traité acquière force exécutoire. Une stipulation contraire au droit constitutionnel, par exemple celle que le traité serait exécutoire même sans l'approbation du parlement, alors que cette approbation est exigée par la constitution, serait nulle et non avenue. Un gouvernement ne saurait ainsi violer la loi constitutionnelle et les pays étrangers ne peuvent pas non plus avoir la prétention d'exiger que leur cocontractant commette une pareille illégalité.

Dans les traités nouveaux on ne parle plus de la nécessité des ratifications et du vote. On y dit simplement que le traité sera ratifié, ou bien encore, qu'il n'entrera en vigueur qu'à partir du jour de l'échange des ratifications. Cela est d'ailleurs une stipulation purement énonciative, puisque, si on n'est pas convenu d'une autre date, c'est le droit commun de n'appliquer un traité qu'à partir du jour où il devient susceptible d'exécution, c'est-à-dire à partir du vote et de la ratification.

Dans les traités anciens on rencontre souvent cette stipulation relative à l'entrée en vigueur d'un traité. C'est ainsi que le traité franco-anglais du 23 janvier 1860 dit dans son article 14: « Le présent traité sera exécutoire pour le Royaume-Uni de la Grande Bretagne et d'Irlande aussitôt que la sanction législative nécessaire aura été donnée par le Parlement... » et l'article 20 du même traité dit encore: « Le présent traité ne sera valable qu'autant que Sa Majesté Britannique aura été autorisée par l'assen-

timent de son Parlement à exécuter les engagements contractés par elle dans des articles qui précèdent. »

Le premier de ces articles n'est que l'insertion dans le traité d'une règle du droit constitutionnel anglais. En Angleterre il est de principe que les traités, pour être exécutoires, n'ont besoin du vote du Parlement qu'autant qu'il s'agit d'une modification de la législation existante (1). Dans le traité de 1860 on avait bien devant soi ce dernier cas puisqu'il s'agissait entre autres choses d'une modification des tarifs ; la ratification était donc nécessaire. Seulement, à notre avis, il n'était pas du tout nécessaire que cette condition fût insérée dans le traité. Quant à l'article 20, il paraît faire double emploi avec l'article 14, et celui-ci étant lui-même superflu, on comprend encore moins l'utilité du premier.

On a cependant essayé de lui donner une valeur pratique. M. Meier (2) pense que tandis que l'article 14 n'est que l'expression du point de vue anglais, l'article 20, lui, représente le point de vue français et s'explique de la manière suivante.

D'après la constitution française de 1852 (art. 6) l'empereur avait le droit de conclure des traités de commerce qui avaient force exécutoire même sans le vote du Parlement. L'article 6 de la constitution de 1851 s'exprimait en effet comme suit : « Le Président de la République fait les traités de paix, d'alliance et de commerce », et le sénatusconsulte

1. V. Ernst Meier : *Über den Abschluss von Staatsverträgen*, 125 et 126.

2. *Ib.*, p. 127.



du 25 décembre 1852 disait dans son article 3 : « Les traités de commerce faits en vertu de l'article 6 de la constitution ont force de loi pour des modifications de tarif qui y sont stipulées. » Et alors, étant donnée la dispense pour le gouvernement français de recourir au Parlement pour donner au traité avec l'Angleterre force exécutoire, il se trouvait, dit M. Meier, que le gouvernement anglais n'était lié que conditionnellement, tandis que le gouvernement français l'était purement et simplement sans condition aucune. L'article 20 aurait eu pour objet de rétablir l'égalité en rendant conditionnel aussi l'engagement du gouvernement français.

Il nous semble qu'il y a dans le raisonnement de M. Meier l'oubli d'une circonstance essentielle en matière d'exécution des traités de commerce ; c'est celle à laquelle nous avons fait allusion tout à l'heure, à savoir qu'un traité, étant un engagement bilatéral, forme un tout dont les parties constitutives ne sauraient être séparées les unes des autres et qui, par conséquent, ne peut être exécuté que dans toutes ces parties et par les deux contractants à la fois ou bien pas du tout. Le gouvernement français, en contractant le traité, prenait, il est vrai, des engagements qui n'avaient besoin d'aucune approbation législative pour être exécutés ; mais il n'était pas pour cela encore lié purement et simplement comme paraît le croire M. Meier.

Les engagements du gouvernement français n'étant que la contre-partie d'engagements corrélatifs du gouvernement anglais, et l'exécution de ces derniers engagements étant la condition de l'exécution des engagements français, le gouvernement anglais ne pouvait pas séparer les

clauses renfermant les obligations françaises et en réclamer l'exécution sous prétexte qu'elles avaient acquis force exécutoire par le seul fait de la signature, tandis que lui de son côté n'était pas encore définitivement engagé.

Pour faire cette réclamation, il devrait commencer par se mettre lui-même en mesure d'exécuter ses propres engagements, c'est-à-dire faire voter le traité par le Parlement.

En vérité donc, l'exécution du traité était conditionnelle du côté français aussi bien que du côté anglais. Seulement, tandis que dans les cas où les deux gouvernements à la fois ont besoin de l'approbation des Chambres, l'exécution dépend d'une double condition : le vote des deux Parlements ; ici au contraire il n'y en avait qu'une seule : le vote du Parlement anglais. La situation était analogue à celle de deux signataires, ayant besoin chacun de la sanction parlementaire, et dont l'un aurait déjà obtenu l'approbation de son Parlement, tandis que l'autre ne la posséderait pas encore. Personne ne s'aviserait jamais, dans cette hypothèse, de prétendre que le traité devrait être exécuté d'un côté avant qu'il pût l'être de l'autre.



### CHAPITRE III

#### LANGUE, INTERPRÉTATION ET DURÉE DES TRAITÉS.

##### CONSULTER.

v. Melle, *op. c.* — Schraut, *op. c.* — Hayem, *Les industries accessoires du vêtement*. Introduction. — *Exposé des motifs du projet de loi relatif à l'établissement du tarif des douanes* (octobre 1890). — Méline, *Rapport général sur le projet du tarif des douanes* — Recueils de traités.

##### SOMMAIRE.

27. Langue des traités. — 28. Clauses relatives aux commissions arbitrales; objections; avantages. — 29. Interprétation d'un traité par un troisième Etat. — 30. Clauses inutiles relatives à l'interprétation. — 31. Durée des traités considérée au point de vue des industries d'exportation et de celles fabriquant pour le marché intérieur. — 32. Clauses de tacite reconduction. — 33. L'avantage de la stabilité résultant de la longue durée des traités a été contesté. — 34. Clause de révision des traités de commerce tures. — 35. Autres clauses relatives à la durée des traités. — 36. Violation et fin des traités.

27. — Les traités de commerce sont ordinairement rédigés dans la langue des deux contractants, et les deux ver-

sions ont une force probante égale. Beaucoup de pays d'Europe rédigent cependant leurs traités en français. C'est le cas de la Russie, de la Turquie, de la Serbie, de la Roumanie, de la Grèce, voire même de l'Autriche et de l'Italie. Entre les pays civilisés le fait de la rédaction en deux langues différentes n'est même pas mentionné dans le traité et cette pratique n'a d'ailleurs jamais donné lieu à des difficultés. Il n'en est pas de même pour les traités avec les pays asiatiques et africains parlant des langues moins connues des nations européennes. Comme il est arrivé quelquefois que les deux versions des traités, conclus avec ces Etats, n'avaient pas une teneur identique, soit simplement parce que les négociateurs n'étaient pas à même de contrôler l'autre texte, soit, en outre, à cause de la mauvaise foi de l'un des contractants, on a pris l'habitude de déclarer formellement dans ces traités que la convention a été rédigée en deux langues et que les deux textes font également foi. C'est ainsi que le traité d'amitié, de commerce et de navigation du 15 août 1856 entre la France et le Siam stipule dans son article 23 : « Le présent traité ayant été rédigé en français et en siamois et les deux versions ayant la même portée et le même sens, le texte français sera officiel et fera foi sous tous les rapports, aussi bien que le texte siamois. » D'autres fois, trouvant sans doute que ce système ne pare pas suffisamment à toutes les difficultés possibles, on s'accorde à rédiger le traité en une troisième langue.

Le texte libellé en cette langue neutre est considéré alors comme le seul texte officiel et en cas de difficultés c'est lui seul qui est consulté et qui fait foi. Voir par exemple l'ar-



ticle 22 du traité franco-japonais du 9 octobre 1858: « Il est convenu entre les Hautes Parties contractantes, qu'au moment où le traité sera signé le plénipotentiaire français remettra au plénipotentiaire japonais deux textes en français du présent traité, comme de leur côté les plénipotentiaires japonais en remettront aux plénipotentiaires de France deux textes en japonais. Ces quatre documents ont le même sens et la même portée ; mais, pour plus de précision, il a été convenu qu'il serait annexé à chacun d'eux une version en langue hollandaise qui en serait la traduction exacte attendu que, de part et d'autre, cette langue peut être facilement comprise, et il est également convenu que, dans le cas où une interprétation différente serait donnée au même article français et japonais, ce serait alors la version hollandaise qui ferait foi... »

Aujourd'hui, avec la propagation de l'étude des langues étrangères, les difficultés, pouvant surgir à propos des textes doubles, sont beaucoup moins à craindre. Aussi dans les traités récents ne rencontre-t-on plus de stipulations analogues à celles que nous venons de citer.

28. — Les difficultés d'interprétation d'un traité peuvent tenir à d'autres causes encore.

Lorsqu'il arrive que les deux parties ne sont pas d'accord au sujet du sens de tel ou tel article du traité il n'existe pas, dans la pratique actuelle, d'autorité supérieure reconnue à laquelle les contractants soient forcés de recourir et à la décision de laquelle ils doivent se soumettre. Si les deux parties persistent dans leurs opinions et refusent de recourir au jugement d'un tiers, le conflit ne peut pas être vidé et la situation devient sans issue. Il ne restera plus

alors qu'à s'entendre sur la rupture du traité ou à recourir à quelque mesure violente.

En prévision des éventualités de ce genre quelques États ont essayé d'introduire dans les traités de commerce des clauses d'après lesquelles les deux parties contractantes seraient, en cas de désaccord sur les sens des différentes stipulations du traité, obligées de recourir à un arbitrage. A cet effet on s'entendait d'avance sur la composition des autorités auxquelles la décision devait être confiée. Ainsi le traité de commerce entre la Grande-Bretagne et l'Italie du 15 juin 1883 dit dans son protocole annexe : « Toute difficulté qui pourra surgir relativement à l'interprétation ou à l'exécution du présent traité ou aux conséquences de quelque violation de ce traité, devra être soumise, après épuisement des moyens de la trancher directement par entente amiable, à la décision des commissions arbitrales et le résultat d'un semblable arbitrage sera obligatoire pour les deux gouvernements... » Une semblable disposition se trouve également dans le traité de commerce entre la Belgique et l'Italie de 1882.

Mais les clauses de ce genre n'ont pas réussi à se généraliser. Déjà lors de la conclusion du traité de commerce germano-italien en 1883, le plénipotentiaire italien ayant fait la proposition d'insérer cette clause dans le traité, le gouvernement allemand répondit par une proposition d'ajournement. M. W. v. Melle (1), en relatant le fait, approuve la réserve de l'Allemagne : d'abord, dit-il, parce que, en matière économique, il s'agit souvent d'intérêts

1. Holtzendorff, *Handbuch des Völkerrechts*, III, p. 254.



qui ont une importance vitale pour un Etat; il y aurait donc imprudence à s'engager d'avance à en soumettre éventuellement la solution à des tiers; et en second lieu, parce qu'il ne sera pas difficile, lorsqu'il s'agira de différends de moindre importance, de se mettre d'accord au sujet d'un arbitre, même sans qu'aucune stipulation à ce sujet ait été faite dans le traité.

Nous croyons que l'usage des commissions arbitrales constituerait un grand progrès pour le droit international et qu'il serait fort à souhaiter que la pratique s'en généralisât. En déférant la solution des conflits à d'autres qu'aux parties intéressées il y aurait plus de garantie que les engagements pris seraient exécutés conformément à l'esprit même du traité. Car, il peut arriver, que l'interprétation, que l'un des deux gouvernements donne, à un moment donné, à une clause du traité, soit une interprétation forgée après coup, et manifestement contraire à la volonté primitive des contractants.

Il est vrai qu'en adoptant cette manière de procéder on risque quelquefois de voir une contestation résolue autrement qu'on ne l'eût désiré; mais ne s'agit-il pas avant tout de l'exécution d'un engagement? C'est au moment où l'on conclut le traité qu'il faut peser et examiner mûrement les avantages qu'on stipule, et les obligations qu'on s'impose.

La tâche est sans doute difficile et fort délicate; aussi ne faut-il jamais s'engager à la légère; mais, l'engagement une fois pris, le premier devoir doit être de le tenir. Les relations entre les peuples, aussi bien qu'entre les particuliers, seraient absolument impossibles, et les

traités entre les nations inutiles et même dangereux si chacun des contractants, après avoir pris des engagements, était libre de les exécuter ou non, suivant l'interprétation qu'il lui plairait d'en donner, ou suivant son intérêt du moment. A ce compte autant vaudrait ne pas faire de traités du tout. Ce serait plus franc et plus moral. Les intérêts qui, le cas échéant, auraient à souffrir d'une certaine interprétation du traité, peuvent être très importants, soit ; mais alors pourquoi avoir pris l'engagement ? Et puis, si l'un des contractants peut avoir un intérêt considérable à ne pas exécuter telle clause du traité, l'autre peut, à son tour, avoir un intérêt non moins grand à ce que cette clause soit exécutée. L'ensemble des avantages qu'il a consentis peut très bien n'avoir été accordé qu'en prévision des avantages qu'il espérait éventuellement tirer de la clause qu'on se refuse maintenant à exécuter. Et c'est précisément lorsque les intérêts en jeu sont importants qu'il est nécessaire, au point de vue du droit et de l'équité, d'avoir un juge impartial pour trancher le conflit. Le dommage que la solution arbitrale entraînerait pour l'une des parties ne saurait être la cause d'aucune plainte légitime puisqu'il ne serait que la conséquence d'un engagement antérieurement et volontairement contracté.

Les litiges provoqués par l'interprétation différente d'un traité de commerce n'ont pas été très fréquents jusqu'ici, bien qu'ils se soient présentés quelquefois. Nous en examinerons quelques-uns à propos de la clause de la nation favorisée (ch. VIII) et des impôts intérieurs (ch. XI). Signalons ici la divergence d'interprétation qui s'est produite dans la presse française d'un côté, et celle de l'Allemagne



et de l'Autriche de l'autre, relativement à l'article 11 du traité de Francfort. En France on est unanimement d'accord pour dire que cet article procurerait à la France tous les avantages qui pourraient éventuellement résulter pour un troisième pays d'une union douanière que ce pays ferait avec l'Allemagne. En Allemagne, au contraire, on a contesté cet effet à l'article 11. Et comme cette dernière opinion, que nous examinons dans un des chapitres suivants, est partagée par des auteurs d'une certaine autorité, elle mérite d'être prise sérieusement en considération ; aussi, si, éventuellement, la question devenait l'objet des débats officiels entre les deux gouvernements, le meilleur moyen de la trancher serait de recourir à un arbitrage.

29. — Des difficultés au sujet de l'interprétation de telle ou telle clause d'un traité peuvent s'élever non seulement entre les deux parties qui ont conclu ce traité, mais aussi entre l'une d'elles et une tierce puissance.

Ainsi par exemple l'Etat *C* pourrait avoir intérêt à se prévaloir auprès de l'Etat *A*, en vertu de son droit au traitement de la nation la plus favorisée, de certains avantages que, d'après lui, l'Etat *A* aurait concédés à l'Etat *B*.

Dans cette hypothèse, M. Schraut (1) pense que lorsque les deux Etats contractants *A* et *B* sont d'accord pour dire que l'avantage réclamé par l'Etat *C* n'existe pas, celui-ci n'a pas le droit de persévérer dans sa réclamation, lors même que les termes, ainsi que les autres circonstances du

1. *System der Handelsverträge und der Meistbegünstigung*, p. 37.

traité, ne laisseraient aucune place au doute et qu'il serait avéré que l'interprétation de l'Etat *C* est la seule exacte. Nous croyons que cette opinion est inadmissible et ici nous pouvons nous appuyer sur l'autorité de M. v. Melle. Cet auteur, en rapportant la solution donnée par M. Schraut, la repousse et dit qu'une concession faite dans un traité doit, dans toute son étendue et tant qu'elle n'aura pas été levée d'un commun accord, profiter à tous ceux qui sont à même d'invoquer le droit au traitement de la nation la plus favorisée (1). M. v. Melle fait ici, et avec raison, prévaloir les droits et obligations, tels qu'ils résultent du traité, sur les intérêts présents, même les plus considérables, de l'Etat engagé. Son point de vue est ici, nous semble-t-il, plus juridique et plus exact que celui auquel il s'était placé en parlant des commissions arbitrales et où il paraissait mettre les intérêts actuels d'un Etat avant l'obligation d'exécuter les engagements contractés.

En cette matière, comme en matière d'interprétation des traités en général, il faut prendre pour règle que, lorsqu'on n'est pas d'accord sur le sens de telle ou telle clause, c'est au texte même qu'il faut s'en tenir, à moins bien entendu, que ce texte ne soit en opposition complète avec l'esprit de l'acte entier. C'est le seul moyen d'éviter des tiraillements et des contestations provoqués par des interprétations abusives et inspirées par des considérations d'utilité présente. Ainsi dans l'hypothèse que nous discutons il ne serait pas impossible que l'Etat *B*, n'ayant

1. *Op. cit.* p. 204.



pas ou n'ayant plus un bien grand intérêt à revendiquer le bénéfice d'une clause dont les avantages sont au contraire très appréciables pour l'Etat *C*, et uniquement pour rendre service à l'Etat *A*, tombât d'accord avec celui-ci pour donner à cette clause une interprétation conforme aux intérêts de l'Etat *A*. Il n'y aurait en pareille circonstance qu'un moyen légal d'écarter l'Etat *C* de la jouissance de la clause gênante, c'est de s'accorder avec *B* pour modifier la clause du traité. Étant donnée l'hypothèse que l'Etat *B* n'a pas un grand intérêt à se prévaloir de la clause, cette entente ne sera, sans doute, pas très difficile.

Aussi l'opinion de M. Schraut, tout en n'étant pas rigoureusement exacte au point de vue juridique, ne donnerait probablement pas souvent lieu à des difficultés dans la pratique.

Toutefois, le désaccord au sujet de l'interprétation d'un traité peut quelquefois porter non pas sur la portée de telle ou telle des clauses, mais sur la question de savoir dans quelle catégorie de clauses une stipulation doit être rangée, ou quel est le groupe de conventions dans lequel l'arrangement entier doit être compris.

Ainsi par exemple il y a des traités dans lesquels on exclut de clause de la nation la plus favorisée les avantages résultant du commerce frontière et des unions douanières. Des difficultés peuvent s'élever alors pour déterminer si un arrangement conclu sous ces deux noms y rentre réellement (V. ch. VIII et X). Dans ces hypothèses nous croyons que l'opinion de M. Schraut doit être absolument rejetée.

30. — On rencontre souvent dans les traités des clauses

relatives à leur interprétation et qui sont parfaitement inutiles. Telle est par exemple la stipulation suivante : « Il demeure entendu que le gouvernement de Sa Majesté l'empereur français ne prétend, par aucun des articles du présent traité, stipuler au delà du sens naturel et précis des termes employés, ni entraver en aucune manière le gouvernement de Sa Majesté impériale le Sultan, dans l'exercice de ses droits d'administration intérieure, en tant, toutefois, que ces droits ne porteront pas une atteinte manifeste aux stipulations des anciens traités et aux privilèges accordés par le présent traité aux sujets français et à leurs propriétés » (Art. 16 du traité de comm. franco-turc du 29 avril 1861).

Tout cela est de droit commun et va de soi. Ce sont surtout des traités anciens qui ont été riches en stipulations de ce genre : « Et comme tous les articles ci-dessus n'ont pour but que le bien des deux couronnes et celui de leurs sujets, les deux rois promettent de tenir la main à ce que tous et chacun de ces mêmes articles soient observés sincèrement et de bonne foi et qu'il n'y soit ni directement ni indirectement contrevenu » (art. 45 du traité de comm. franco-danois du 23 août 1742).

Des stipulations de ce genre ont leur fondement dans des préoccupations qui dénotent, dans l'esprit de chacun des contractants, un soupçon blessant pour la loyauté de l'autre. Elles sont d'ailleurs, au point de vue juridique, inoffensives, et, si nous les critiquons, c'est plutôt au point de vue de la forme qu'elles donnent aux traités en les embarrassant de clauses superflues qu'au point de vue du fond.



31. — La question de la durée des traités de commerce est fort importante. Les partisans de la liberté des échanges voudraient que cette durée fût longue afin de rendre moins fréquentes les modifications restrictives dans les tarifs. Les protectionnistes, au contraire, lorsqu'ils consent à faire des traités, tendent ordinairement à ne s'engager que pour un espace relativement court.

Dans cette question de durée il y a d'ailleurs, comme dans beaucoup d'autres relatives aux tarifs, deux intérêts antagonistes à envisager : l'intérêt des industries fabriquant pour le marché intérieur et celui des industries d'exportation.

Les premières, à moins qu'il ne s'agisse de matières premières, voudraient que le gouvernement fût toujours libre de ses tarifs ; les secondes au contraire tiennent avant tout à être sûres que les tarifs étrangers qui les intéressent demeurent stables. Dans l'enquête sur le régime des traités de commerce de 1890 la majorité des industries consultées s'est placée surtout au premier point de vue. En exposant les vœux des industries dont on avait demandé l'avis, l'exposé des motifs du projet de loi relatif à l'établissement du tarif général des douanes présenté, à la Chambre des députés le 20 octobre 1890, s'exprime ainsi à ce sujet : « La trop longue durée des conventions internationales paraît incompatible avec les conditions essentiellement mobiles de la production industrielle moderne, avec les changements inopinés qui sont le fait de la découverte d'un procédé nouveau, de l'utilisation d'une matière jusque-là restée sans emploi, de l'ouverture d'une ligne de chemin de fer ou de paquebots, ou d'un abaissement des

prix de transport, avec les phénomènes de dépréciation des métaux précieux et les fluctuations de valeur de la monnaie fiduciaire, là où elle a force libératoire. Ces changements doivent pouvoir être à bref délai balancés par des modifications correspondantes des tarifs, au profit de l'agriculture et de l'industrie nationales, alors surtout qu'elles sont menacées non pas seulement par leurs anciennes rivales, mais par les pays neufs dont il leur est impossible de prévoir et de mesurer la force d'expansion (1). »

M. Hayem (2), au contraire, se place surtout au point de vue des industries d'exportations, qui, n'ayant habituellement pas de concurrence à craindre sur le marché intérieur, tiennent avant tout à s'assurer leurs débouchés extérieurs. Il dit notamment en parlant contre la proposition des conventions de trois à cinq ans : « Toutes les entreprises, pour se fonder et réussir, doivent s'appuyer sur un délai qui ne soit ni éphémère ni incertain. Quel est l'industriel ou le fabricant qui voudrait créer ou améliorer une industrie si, au bout de trois ans, les conditions dans lesquelles cette industrie s'exerce, la clientèle recherchée ou acquise, étaient soumises à des modifications profondes, peut-être à un bouleversement radical ? des conventions de trois ou cinq ans sont comme si elles n'existaient pas ; elles ne peuvent faire que des victimes ou des dupes ; si l'on doit se lier par des contrats, encore faut-il que ces contrats, traités de commerce ou conventions, soient d'une durée raisonnable et raisonnée, et qu'elles s'appuient et

1. *Exposé des motifs*, p. 12.

2. *Les industries accessoires du vêtement*. Introd., p. XIV.



s'étendent sur un espace de dix ou quinze ans. Le chiffre de dix années doit être considéré comme un minimum ».

32. — Lorsqu'on se décide à faire des traités de commerce il vaut mieux les faire pour une longue durée. C'est alors seulement que les traités pourront produire toute leur utilité en procurant aux industries une stabilité réelle et en permettant des entreprises de longue haleine.

Observons toutefois que lorsqu'un traité a été conclu pour une longue durée, mais, comme c'est l'usage dans les traités contemporains, avec la clause de tacite reconduction d'année à année, la sécurité de l'avenir n'existera que pour les premières dix ou douze années convenues. A l'expiration de ce délai le traité pouvant cesser d'exister à tout moment, à la seule condition d'être dénoncé douze mois à l'avance, les intéressés n'auront plus devant eux qu'une année d'assurée et leur situation sera à partir de ce moment-là comme si on avait conclu un traité à courte échéance. Aussi si l'on juge ces conditions insuffisantes, il n'y aura qu'un moyen pour obvier à l'inconvénient, c'est de proroger le traité.

Dans certains traités le procédé employé en prévision du cas indiqué est le suivant. Au lieu de statuer qu'à l'expiration du premier délai stipulé le traité n'existera plus qu'une année à partir du jour de la dénonciation devenue maintenant possible à chaque instant, on stipule que, si le traité n'a pas été dénoncé dans un délai déterminé d'avance, mettons un an avant l'expiration de la dixième ou douzième année, il continuera à être en vigueur encore pour une nouvelle période de dix ou douze ans. On sup-

prime ainsi l'inconvénient résultant de la situation créée au commerce et à l'industrie dans le système ordinaire.

Le système dont nous parlons a été employé par les États du Zollverein allemand. L'union douanière entre ces États était conclue pour une durée de douze ans avec clause disposant, que, si l'union n'était pas dénoncée dans un délai de deux ans avant l'expiration de cette période, elle continuerait à subsister pour douze nouvelles années encore. Tel est également le système de l'article 8 du traité du 9 juin 1885 entre la France et la Chine : « Les stipulations commerciales du présent traité pourront être révisées après un intervalle de dix ans révolus à partir du jour de l'échange des ratifications du présent traité. Mais au cas où, six mois avant le terme, ni l'une ni l'autre des Hautes Parties contractantes n'aurait manifesté le désir de procéder à la révision, les stipulations commerciales resteraient en vigueur pour un nouveau terme de dix ans et ainsi de suite. » La faculté de révision dont parle l'article est en réalité une faculté de dénonciation.

33. — L'avantage de la stabilité que procurent les traités de commerce — et qui est le principal avantage de leur longue durée — a été contesté. La clause de la nation la plus favorisée, en procurant au premier contractant tous les avantages qui, par un traité postérieur, sont accordés à une tierce nation, détruit l'équilibre qui a été précédemment établi et annule la stabilité qu'on avait espérée. A titre d'exemple on a cité le régime des traités de commerce français de 1881 et 1882. « Qu'on ne dise pas que le régime nouveau sera celui de l'instabilité perpétuelle. Il sera très probablement aussi stable que celui de 1881, qui a été si



souvent modifié par les différents traités qui se sont succédé (1). »

Il y a là d'abord une erreur de fait à relever. Le régime de 1881 n'a pas en réalité été modifié. Les traités qui ont été conclus postérieurement (Serbie, Autriche-Hongrie, Mexique) n'ont été que des traités sans tarifs; ils ne pouvaient donc pas influencer sur les droits de douanes existants. La vérité est que les seules modifications de tarifs qui ont eu lieu de 1881 à 1891 portaient sur les bestiaux, les blés, le maïs, etc., c'est-à-dire sur des objets qui n'étaient pas inscrits au tarif conventionnel. Le défaut de stabilité dont M. Méline accuse le régime des traités venait donc précisément du régime qu'il préconise tandis que le premier était bien stable.

D'ailleurs, il s'agit de s'entendre. Quand on parle du défaut de stabilité provenant, sous le régime des traités, de la clause de la nation la plus favorisée, on n'a évidemment pas en vue les modifications douanières des pays étrangers dans le sens de la diminution des droits; car d'abord, les diminutions des droits d'entrée de la part d'autres nations sont considérées comme un avantage: les droits insérés dans les traités ne représentant jamais que le maximum des prélèvements.

L'instabilité sous ce rapport est donc toujours bienvenue et d'ailleurs le régime des tarifs autonomes n'y changerait rien. Lorsqu'on parle d'instabilité, c'est l'instabilité résultant des concessions successives qu'on fait soi-même

1. Méline, *Rapport sur la prorogation de certains traités de commerce*, p. 6 (Chambre des dép., 17 déc. 1891).

et sur son propre tarif qu'on a en vue. Or, au point de vue du libre échange l'instabilité en ce sens n'est pas un mal, et au point de vue protectionniste il y a plusieurs moyens de l'éviter : c'est de faire tous les traités à la même époque, ou, après avoir fait un traité avec tarif étendu, de ne plus faire que des traités avec la seule clause de la nation la plus favorisée, ou enfin, si ces deux moyens ne peuvent pas être employés, de déterminer d'avance un tarif qui représentera la limite extrême des concessions et qu'on pourra toujours concéder en bloc sans compromettre aucune de ses industries (v. n° 85 et s.). Toutes ces précautions nous semblent cependant inutiles et le système existant préférable.

34. — Les traités de la Turquie sont habituellement stipulés pour une longue durée : vingt-et-un ou vingt-huit ans. Ils présentent, en outre, cette particularité qu'ils peuvent au bout de certaines périodes, convenues d'avance, être dénoncés même avant l'expiration du délai extrême. La durée totale se trouve ainsi divisée en plusieurs fractions à l'expiration desquelles le traité pourra cesser d'exister si l'un des contractants en manifeste la volonté. Il est vrai que le mot de dénonciation ne s'y trouve jamais ; à sa place on se sert des expressions : « faculté de révision » ou « proposition de modification », mais le sens de ces termes est dans l'espèce le même que celui de dénonciation. Ainsi l'article 25 du traité turco-allemand de 1890 s'exprime de la manière suivante : « ... Il (le traité) entrera en vigueur le 1/13 mars 1891 ou, après entente préalable, avant si possible. Il restera exécutoire pendant vingt-et-un ans, date à laquelle il prendra fin sans qu'il



y ait lieu à une dénonciation préalable, sous la réserve qu'au bout de la septième ou de la quatorzième année chacune des deux parties ait le droit de proposer les modifications suggérées par l'expérience... »

La particularité de cette stipulation consiste, en dehors de la durée, en ce qu'elle ne contient pas, comme les autres conventions, de délai préalable pour la dénonciation. La seconde particularité est celle dont nous parlons, c'est-à-dire la clause de révision. Le droit de proposer des « modifications suggérées par l'expérience » ne signifie et ne peut signifier que la faculté de dénonciation que chacun des contractants s'est réservée. Les paroles citées ne peuvent pas, en effet, être comprises comme se référant aux modifications qui résultent d'un accord préalable, car les modifications de ce genre sont d'abord de droit commun et n'ont pas besoin d'être insérées dans le traité; en outre, elles peuvent intervenir à tout moment et non seulement « au bout de la septième et de la quatorzième année ».

Dans ce système, il y a toutefois une lacune à signaler : c'est qu'on n'a pas stipulé de délai dans lequel ces dénonciations, au bout de la septième ou quatorzième année, doivent être faites. Suffira-t-il que, quelques jours seulement avant la fin de la septième ou quatorzième année, l'un des deux gouvernements fasse à l'autre des propositions de modification absolument inacceptables pour que le traité cesse immédiatement d'exister? Le traité entre la Turquie et la France de 1861, qui contient un article analogue à celui que nous avons cité, remédiait partiellement à l'inconvénient en stipulant ceci : « ... Le nouveau

tarif établi restera en vigueur pendant sept ans à partir du 1<sup>er</sup> octobre 1861. Chacune des hautes parties contractantes aura droit, un an avant l'expiration de ce terme, d'en demander la révision. Mais si, à cette époque, ni l'une ni l'autre n'use de cette faculté, le tarif continuera d'avoir force de loi pour sept autres années, à dater du jour où la première période aura été accomplie, et il en sera de même à la fin de chaque période successive de sept années » (art. 17, al. 4 et 5).

Cette clause ne remédie à l'inconvénient que nous signalions que pour ce qui concerne les tarifs. Il est vrai que c'est sur ce point que la lacune était le plus sensible ; les modifications portant sur d'autres points étant beaucoup plus rares et partant moins à craindre. Mais le cas n'est pas impossible et pourrait se présenter. Ainsi, supposons que la Turquie au bout de la septième année consente un nouveau tarif à une tierce puissance, à l'Angleterre par exemple, et propose en même temps à la France de modifier le traité en ce sens que le traitement de la nation la plus favorisée, garanti à la France, ne s'étendra pas aux avantages concédés à l'Angleterre. Le tarif consenti à la France, n'ayant pas été dénoncé au terme, stipulé lui demeurera assuré pendant une nouvelle période de sept ans ; mais comme celui de l'Angleterre pourra contenir de nombreuses diminutions, la France, si elle consent à restreindre la clause de la nation la plus favorisée dans le sens proposé par la Turquie, pourra ne plus être en mesure d'en profiter. Elle refusera donc la proposition, et alors le traité, se réduisant à un traité sans clause de la nation la plus favorisée, et le tarif ne pouvant plus, par hypothèse, être utile à l'exporta-



tion française, il se trouvera que la précaution prise pour le tarif aura elle-même été insuffisante. La position économique du commerce français en Turquie pourrait ainsi changer, pour ainsi dire, du jour au lendemain.

L'hypothèse que nous venons de formuler ne se réalisera, il est vrai, qu'assez difficilement dans la pratique, mais faute de stipulations formelles dans le traité, cette improbabilité est aussi la seule garantie qu'on ait contre elle. Cette clause, dite de révision, stipulée dans les termes ci-dessus relatés, est donc très maladroite et absolument condamnable, à moins toutefois qu'on n'admette qu'elle est une stipulation purement énonciative, auquel cas elle serait inutile et prêterait à confusion.

35. — Quelquefois, pour différentes raisons, les traités ont une durée moindre que la durée habituelle, 10 ou 12 ans. Cela arrive lorsque, pour des motifs d'ordre économique et notamment de prévoyance protectionniste, on n'a pas pu s'entendre au sujet d'une durée plus longue. Cela arrive encore, lorsque l'un des contractants a déjà conclu d'autres traités qui expirent à une certaine date, dans un délai de moins de 10 ou 12 ans, et qu'il désire faire concorder l'échéance de toutes ses conventions commerciales. Il peut vouloir faire coïncider l'échéance de tous ses traités afin d'être à un moment donné délié de tout engagement et avoir plus de liberté de mouvement dans ses arrangements futurs.

D'autres fois on ne stipule rien pour la durée et l'on se borne à insérer la clause de dénonciation. Tel est le traité de 1884 entre la France et l'Autriche-Hongrie, dont la dénonciation est possible à chaque instant et qui cesserait

d'être en vigueur six mois après qu'on aura fait usage de cette faculté.

Quelquefois encore on stipule solennellement que les engagements pris dans le traité sont perpétuels. Dans ces cas le traité ne cessera d'exister que par les moyens de droit commun : commune entente, guerre, etc.

36. — Le droit international est toujours encore aussi imparfait en ce qui concerne la solution des difficultés soulevées par une interprétation différente des traités de commerce, qu'en matière de conflits à propos de traités en général. Une autorité supérieure, chargée de statuer sur les litiges, n'existant pas, les parties, lorsqu'elles ne réussissent pas à se mettre d'accord à l'amiable, n'ont plus d'autre ressource que de recourir aux moyens violents. Aujourd'hui, lorsqu'il s'agit de traités de commerce, ce n'est que tout à fait exceptionnellement qu'on recourt à la guerre par les armes. Ordinairement on use de représailles qui consistent dans une plus ou moins grande élévation des droits d'entrée et dans d'autres mesures semblables.

Ces moyens de représailles ne sont pas bien pratiques. Ce sont des armes à deux tranchants qui sont bien souvent plus dangereuses pour celui qui s'en sert que pour celui contre qui on les dirige. Néanmoins elles sont toujours en usage chez les nations européennes.

Dans les traités antérieurs à 1860 on rencontre quelquefois des stipulations par lesquelles les deux contractants, prévoyant le cas où l'un d'eux jugerait que l'autre a enfreint ou violé son engagement, s'imposent réciproquement l'obligation d'accomplir, avant de recourir aux mesures de rigueur, certaines formalités destinées à amener l'entente,



Ainsi, le traité de commerce et de navigation entre la France et la république de Vénézuéla de 1843 dit dans son article 30, al. 2 : « Dans le cas où l'une des parties contractantes jugerait que quelques-unes des stipulations du présent traité ont été enfreintes à son préjudice, elle devrait d'abord présenter à l'autre partie un exposé des faits ainsi qu'une demande en réparation, accompagnée des documents et des preuves nécessaires pour établir la légitimité de la plainte, et elle ne pourra d'aucune manière autoriser des représailles ni déclarer la guerre, qu'autant que la réparation demandée par elle aurait été refusée ou mal accueillie ». Dans les traités récents il n'y a ordinairement pas de stipulations de ce genre ; on s'en remet au droit commun. D'ailleurs, on peut observer que les formalités stipulées dans le traité ci-dessus ne contiennent rien d'autre que ce que deux gouvernements de pays civilisés, et sauf le cas d'une mauvaise volonté évidente, font habituellement lorsqu'ils jugent qu'un engagement n'a pas été observé.

En dehors des cas de désaccord dans l'interprétation et de violation des traités, ces derniers sont également considérés comme rompus en cas de guerre entre les deux contractants. C'est du moins la jurisprudence qui a été proclamée par l'article 11 du traité de Francfort. Il y a cependant des auteurs qui sont sur ce point d'une opinion différente, qui pensent notamment que la guerre ne devrait pas rompre les traités existants (1).

1. V. Neumann, *Eléments du droit des gens moderne*, p. 161 ; v. aussi W. v. Melle (Holtzendorff, *op. c.*, III, p. 224 in fine.

Les traités prennent également fin lorsque l'un des contractants a disparu, par exemple par suite d'une annexion à un autre Etat.

Enfin le traité cesse d'exister par consentement mutuel.

Quant aux autres modes : la dénonciation ou même la cessation du traité convenue d'avance et sans nécessité de dénonciation, nous en avons parlé précédemment.



## CHAPITRE IV

### SOUVERAINETÉ DES ÉTATS ET TRAITÉS.

#### CONSULTER.

Arntz, *La situation de la Roumanie dans le droit international* (*Revue de droit international*, 1877). — Geyer, *Traité austro-roumain* (ib.). — Les traités de droit international de Calvo (t. I et II), de Bulmerincq (dans le *Handbuch des öffentlichen Rechts*, de Marquardsen, t. I), de Heffter, de Martens (t. I), de Pradier-Fodéré (t. I et II), Holtzendorff (t. II). — Martens, *La question égyptienne et le droit international* (*Revue de droit international*, 1882). — Blue Book, Egypt., n. 4 (1879), *Fir-mans granted by the Sullan to the Viceroy of Egypt*. — Livres jaunes (*Affaires d'Egypte, Conférence de Bruxelles*). — Archives diplomatiques (documents relatifs à l'Egypte). — *Staatsarchiv*, t. XXIX, documents relatifs à la conclusion du traité austro-roumain.

#### SOMMAIRE.

A. — *Etats souverains et traités*. — 37. Prérogatives de la souveraineté; un Etat peut-il complètement prohiber tout commerce étranger. — 38. Restrictions apportées à la souveraineté par les traités spéciaux et la coutume. — 39. Restriction résultant pour la souveraineté en matière de commerce des grandes conventions internationales; le traité de Vienne, l'acte général de la

conférence de Berlin; la conférence anti-esclavagiste de Bruxelles. — 40. Situation des pays du Bassin du Congo au point de vue de la conclusion des traités de commerce.

B. — *Etats mi-souverains et traités.* — 41. — Les Etats mi-souverains peuvent-ils conclure des traités de commerce; impossibilité de donner une réponse absolue.

I. — *Ancienne principauté de Roumanie.* — 42. Projet de l'Autriche de conclure un traité avec la Roumanie. Protestation de la Turquie. Réponse de l'Autriche. — 43. Les arguments contenus dans la note de M. Andrassy; point de vue juridique, point de vue pratique. — 44. Objections contre la thèse de M. Andrassy. Point de vue de droit: droit de faire les tarifs, droit de faire des traités. — 45. Point de vue de fait. — 46. Fin de la discussion diplomatique relative aux droits de la Roumanie.

II. — *Egypte.* — 47. Situation de l'Égypte au point de vue de la conclusion des traités d'après le traité de Londres. — 48. Situation créée par le firman de 1867. — 49. Les firmans de 1873 et 1879. — 50. L'Égypte a-t-elle le droit de faire des tarifs généraux. — 51. Le droit de l'Égypte de faire des traités de commerce est absolu et exclusif; la Turquie ne peut lui imposer aucune des clauses de ses propres traités. — 52. Conséquences de ce principe.

A. — *Etats souverains et traités.*

37. — En vertu de son droit de souveraineté, un État peut imposer au commerce étranger, chez lui, telles conditions qui lui plaisent. Il peut l'entraver par des droits d'entrée, de sortie, de transit, le soumettre à des règlements spéciaux, ne l'autoriser que dans certains ports ou provinces, favoriser le trafic de telle ou telle nation au



détriment de telle autre, frapper certains produits de prohibition, etc. On s'est même demandé si un État avait le droit d'interdire tout commerce avec l'étranger en général. Pour les pays civilisés, cette question n'a pas de valeur pratique. Actuellement, en effet, il n'est guère probable que ces pays recourent à la prohibition, du moins sous la forme brutale de mesure générale et absolue. C'est qu'on est aujourd'hui, entre nations civilisées, à peu près universellement convaincu de la solidarité des peuples en matière de commerce. On se rend parfaitement compte qu'en interdisant les échanges avec l'étranger on se porterait préjudice à soi-même. On reconnaît que le trafic est profitable à tout le monde, et que ce serait folie que de tarir volontairement une des sources de sa propre richesse en le prohibant. La question ne pourrait donc se poser qu'en théorie ou pour les nations non civilisées qui ne reconnaissent pas encore pleinement les avantages réciproques des trafiquants. Là, croyons-nous, la solution à donner doit être celle de la liberté complète d'un Etat : il faut que chaque nation soit maîtresse absolue du régime qu'elle fera au commerce sur son territoire. Admettre une autre règle sur ce point nous paraît assez difficile et même dangereux. Il faudrait d'abord distinguer beaucoup de nuances, selon les circonstances dans lesquelles la prohibition se présenterait et puis on risquerait aussi, nous semble-t-il, de ne voir appliquer cette règle que vis-à-vis des petits et des faibles, tandis que les forts pourraient la violer impunément. Il n'est guère probable, en effet, que personne se décide jamais à leur faire la guerre pour cela.

En second lieu, on admet bien aujourd'hui que des États



se servent de prohibitions partielles, soit sous forme de mesure directe, soit sous forme de droits d'entrée prohibitifs. Ces droits d'entrée prohibitifs peuvent quelquefois même porter sur une si grande quantité de produits divers que leur application équivaut dans certains cas à la suppression totale du commerce avec tel ou tel pays. Ceci peut arriver, notamment, lorsque le trafic extérieur d'une nation avec celle qui a eu recours aux droits prohibitifs, consiste presque exclusivement en marchandises frappées de ces taxes exagérées. Par conséquent, dès qu'on admet qu'une nation arrive à un certain résultat en se servant de moyens indirects, il n'y a pas de raison pour lui contester le droit d'atteindre le même but par des moyens directs.

D'ailleurs, quoi qu'il en soit sur tous ces points, la question, nous le répétons, n'a pas aujourd'hui de grande valeur pratique et ne mérite pas qu'on s'y arrête davantage.

38. — Lorsqu'un Etat conclut un traité de commerce, sa souveraineté est restreinte dans la mesure des engagements qu'il a contractés. Si ce traité est un traité avec tarif, il ne pourra plus élever ses droits au delà des chiffres arrêtés; la clause de la nation la plus favorisée le mettra dans l'impossibilité d'avantager une tierce nation sans accorder la même jouissance à l'autre contractant; la stipulation relative à l'interdiction des primes à l'exportation ne lui permettra pas de favoriser par ce moyen son commerce d'exportation, etc.

Mais la souveraineté d'un Etat en matière de commerce peut également être limitée par quelque coutume généralement observée. Ainsi, par exemple, les principes, aujour-



d'hui à peu près universellement reconnus par les nations civilisées, et relatifs à la sécurité des personnes et des biens des commerçants, comme des étrangers en général, ou bien encore relatifs à l'égalité de traitement au point de vue des impôts et taxes des trafiquants nationaux ou étrangers, constituent pour les Etats des obligations qui sont autant d'entraves apportées à sa souveraineté absolue. Observons, toutefois, que certains de ces principes n'ont pas encore pénétré dans le droit international, de sorte que la limitation qui en résulte pour la souveraineté d'une nation est, après tout, une limitation volontairement adoptée et partant précaire.

39. — Outre ces règles des droits coutumiers, il y en a qui ont été arrêtées dans des grandes conventions internationales signées par de nombreux États et les plus importants. Ces règles font partie du droit international positif ou conventionnel. Telles sont par exemple les dispositions des articles 108 à 116 de l'acte final du congrès de Vienne de 1815, concernant la liberté de navigation des fleuves qui traversent plusieurs États. Telles sont encore, à titre de convention récente, les dispositions de l'acte général de la conférence africaine de Berlin du 26 février 1885. La situation, que cette convention a faite aux possessions et pays circonvoisins du bassin du Congo, et se trouvant dans la zone délimitée par l'article 1 de l'acte général, est intéressante à signaler. Cette situation a été partiellement modifiée par la conférence anti-esclavagiste de Bruxelles.

Les stipulations de l'acte général de Berlin qui se réfèrent à l'objet dont nous parlons sont les suivantes :



« Les marchandises de toute provenance importées dans ces territoires, sous quelque pavillon que ce soit, par la voie maritime ou fluviale ou par celle de terre, n'auront à acquitter d'autres taxes que celles qui pourraient être perçues comme une équitable compensation de dépenses utiles pour le commerce, et qui, à ce titre, devront être également supportées par les nationaux et par les étrangers de toute nationalité. Tout traitement différentiel est interdit à l'égard des navires comme des marchandises » (art. 3). « Les marchandises importées dans ces territoires resteront affranchies des droits d'entrée et de transit. Les Puissances se réservent de décider, au terme d'une période de vingt années, si la franchise d'entrée sera ou non maintenue » (art. 4). « Toute puissance qui exerce ou exercera des droits de souveraineté dans les territoires sus-visés ne pourra y concéder ni monopole ni privilège d'aucune espèce en matière commerciale. Les étrangers y jouiront indistinctement, pour la protection de leurs personnes et de leurs biens, l'acquisition et la transmission de leurs propriétés mobilières et immobilières et pour l'exercice des professions du même traitement et des mêmes droits que les nationaux » (art. 5).

Cette convention soumet au régime de la liberté commerciale, telle qu'elle est précisée dans les articles ci-dessus, tous les territoires situés dans le bassin et appartenant aux puissances qui ont signé l'acte ou y ont adhéré depuis. Cette convention n'a nullement le caractère d'une union douanière: la liberté du commerce qui y est stipulée ne s'applique pas seulement au commerce de ces pays entre eux, mais aussi à leurs échanges avec les autres nations.



Les contractants sont, en outre, libres d'établir des droits de sortie et des droits compensateurs, sans se préoccuper des mesures correspondantes de leurs voisins, et sans accord préalable avec eux ; la communauté des recettes et des règles d'administration douanière n'existe pas non plus, etc. En un mot, les caractères constitutifs d'une union douanière font complètement défaut.

Comme autre trait caractéristique de cette convention, remarquons que les stipulations qui y sont contenues ne lient pas seulement les États qui les ont signées ou y ont accédé, et qui possèdent actuellement des territoires dans la région, mais aussi les signataires qui pourraient, dans l'avenir seulement, posséder des territoires dans le bassin. Pour qu'un de ces territoires ne fût pas, ou ne fût plus, pendant la durée de la convention, soumis aux dispositions de celle-ci, il faudrait, ou bien qu'il s'érigeât en État indépendant et n'accédât pas à l'acte, ou bien qu'il tombât sous la puissance d'un État n'ayant pas signé ou adhéré à l'arrangement.

D'après les articles cités, les marchandises étrangères, de quelque provenance qu'elles soient, en pénétrant dans les territoires et pays du bassin du Congo, n'ont, en principe, aucun droit d'entrée à acquitter. Toutefois, lorsqu'un de ces pays aura, dans le but de faciliter les échanges, fait certaines dépenses, lorsqu'il aura, par exemple, exécuté des travaux utiles au commerce, l'acte l'autorise à prélever des droits proportionnés à ses débours. Ces droits ont pour objet de le dédommager des dépenses faites, ainsi que de lui procurer les ressources nécessaires pour l'entretien et la réparation des bâtiments ou autres construc-



tions qui auraient motivé l'établissement des droits. Ces droits sont de simples droits compensateurs et n'ont aucun caractère protectionniste. Au cours de la conférence on a songé à prendre des mesures pour se mettre à l'abri d'une exagération possible de ces droits en fixant un maximum qu'il leur serait interdit de dépasser. Mais la proposition fut repoussée. On a jugé qu'il était, en effet, impossible de déterminer d'avance, même approximativement, « le taux d'une rétribution destinée à alimenter dans les divers États un fonds de travaux d'utilité publique; que ces travaux, suivant les exigences locales, seraient plus ou moins considérables et dispendieux; qu'afin d'y pourvoir on devrait faire appel aux capitaux européens, et qu'il était difficile de savoir, dès à présent, à quelles conditions de rémunération et de profit ces capitaux pourraient être sollicités et obtenus (1). » Les pays restent donc libres de déterminer eux-mêmes, selon les circonstances, le taux de ces droits. On a pensé que le danger d'un abus, sous ce rapport, était suffisamment conjuré par le fait que le pays, qui y tomberait, risquerait fort de voir, à son grand détriment, le commerce le désertir pour se diriger vers d'autres contrées.

Les mêmes observations s'appliquent aussi aux droits de transit.

Quant aux droits de sortie l'acte général n'en dit rien. Ce n'est pas par oubli. A la conférence, le plénipotentiaire italien avait, en effet, proposé de déterminer un maximum ;

1. Engelhardt, *Rapport sur les travaux de la conférence de Berlin* (de Clercq, *Recueil des Traités*, t. XIV, p. 469).



mais sa proposition fut combattue et finalement repoussée principalement par des considérations d'ordre fiscal. La souveraineté des pays reste donc sous ce rapport intacte.

Enfin la durée de la convention a été fixée à vingt ans, sauf des modifications éventuelles qui pourraient intervenir à la suite d'un accord entre tous les signataires (art. 4, al. 2).

A propos de toutes ces stipulations concernant les droits d'entrée, de transit et de sortie, observons encore qu'elles sont toutes dominées par la clause du traitement de la nation la plus favorisée, contenue dans l'article 3, alinéa 2 et dans l'article 5. Le premier, en parlant des droits d'entrée et de transit, dispose que tout traitement différentiel sous ce rapport est interdit. Le second porte qu'aucune espèce de monopole ni de privilège, en matière commerciale, ne pourra être établie dans le bassin du Congo.

En ce qui concerne les droits d'entrée et de transit, tant qu'un droit compensateur n'était pas prélevé, l'interdiction d'un traitement différentiel ne pouvait pas avoir d'objet, puisque le régime existant était la franchise. Mais l'intérêt de la disposition apparaît avec l'établissement de ces derniers droits. Ces droits devront être les mêmes pour les différentes nations. La disposition de l'article 3, alinéa 2, le dit d'une manière formelle. Quant aux droits de sortie c'est sur l'article 5 qu'on se fondera pour exiger, le cas échéant, qu'ils ne soient pas plus élevés pour l'une des nations que pour les autres.

Cet article, en interdisant les privilèges de toute sorte, entend aussi interdire aux pays intéressés d'en créer sous

forme de droits de sortie plus favorables pour tel pays étranger que pour tel autre.

Le régime que nous venons d'analyser a été, dans une certaine mesure, modifié par la conférence anti-esclavagiste, tenue à Bruxelles en 1889-1890. L'acte général de Berlin n'avait autorisé dans le bassin conventionnel du Congo que des droits de sortie et de taxes intérieures. Il en est résulté une exagération considérable de ces droits au point que les dépenses d'administration pesaient presque exclusivement sur le commerce d'exportation. En outre, la conférence, en arrêtant des mesures pour la répression de la traite, imposa aux pays de la région de lourdes charges qui nécessitaient des dépenses nouvelles. Ces dépenses, il a paru impossible d'en demander le montant aux seules sources de revenus existantes ; il fallait en créer de nouvelles, ce qui dans un pays neuf n'est pas très facile. On décida alors de lever l'interdiction de l'acte de Berlin et d'autoriser les pays intéressés à établir des droits d'entrée. Mais en même temps il fut convenu que le taux de ces droits ne pourrait pas dépasser 10 pour 100 de la valeur des marchandises importées. La déclaration annexe de l'acte général portait que, l'arrangement à faire en vue de la fixation du régime douanier, dans les limites du maximum indiqué, devait être l'objet de négociations entre toutes les puissances qui avaient ratifié l'acte général de Berlin ou qui y avaient adhéré. Mais, sur l'insistance de la France, on décida que cet arrangement se ferait par un accord entre les seules puissances intéressées à l'établissement des taxes, à savoir le Congo, la France et le Portugal. En exécution de cette disposition un arran-



gement fut conclu à Paris le 9 février 1891 où les droits arrêtés varient de 3 à 6 pour 100 de la valeur. En outre, comme les droits d'entrée ont été réclamés également dans le but de permettre aux gouvernements de dégrever le commerce d'exportation des droits de sortie qui le frappaient, le Congo fit ce dégrèvement par un décret du 19 février 1891, et, pour donner à cette mesure un caractère international, le roi des Belges offrit à la France d'en faire l'objet d'un protocole entre les trois puissances intéressées (1).

40. — Des observations que nous venons de faire il résulte que la situation des pays du bassin conventionnel du Congo, est au point de vue de la conclusion des traités, assez originale. Tant qu'il ne leur était permis d'avoir, à l'entrée, que des droits compensateurs, ils ne pouvaient, en échange des concessions de la part d'un troisième pays, offrir à celui-ci que la fixation d'un maximum de ces droits compensateurs ou une limitation des droits de sortie.

Or, comme c'étaient pour eux les deux sources de revenus les plus importantes, sinon uniques, ils ne pouvaient que difficilement consentir à se lier sur ce point. D'autre part, en supposant qu'ils eussent consenti à le faire, toutes les concessions qu'ils auraient ainsi accordées à l'autre contractant auraient dû, immédiatement et sans aucun contre-avantage, être étendues à toutes les autres puissances, en vertu de leur droit au traitement de la nation la plus favorisée. Il en est de même aujourd'hui pour les concessions qui pourraient être faites sur les droits d'entrée par les pays qui ont obtenu le droit d'en établir.

1. V. Goblet, *Rapport sur l'acte général de la Conférence de Bruxelles*. V. Aussi les Livres jaunes sur la même Conférence.



La conclusion de tout cela est que ces pays sont presque dans l'impossibilité de faire des traités de commerce.

Leurs exportations dans les autres Etats devraient, en principe, et à moins de décisions spéciales inspirées par des considérations d'équité, être soumises aux tarifs généraux. En supposant que quelques Etats du bassin aient fait des traités avec tarifs, ne dépassant pas le maximum actuel, et que plus tard les puissances signataires de l'acte général veuillent leur accorder un maximum plus élevé, il est évident que les pays du bassin, engagés par le traité, ne pourront profiter de cette élévation vis-à-vis d'aucun Etat étranger. Ils ne recouvreront la faculté d'en user qu'à l'expiration du traité, ou bien qu'à condition que l'Etat contractant (à moins qu'il ne soit au nombre des signataires de l'acte) donne lui aussi son consentement à cette modification et renonce ainsi au bénéfice résultant de son traité.

B. — *Etats mi-souverains.*

41. — On s'est posé la question de savoir si les Etats mi-souverains ont le droit de conclure des traités de commerce. La question ne comporte pas, à notre avis, de réponse absolue, attendu qu'elle est plutôt une question de fait qu'une question de droit. Le terme de mi-souveraineté ne correspond pas assez, en théorie, à un ensemble de droits et obligations déterminés et toujours égaux pour qu'on soit immédiatement à même de se rendre compte de toute l'étendue de la capacité d'un Etat ayant cette qualité. Cette expression, en effet, n'exprime qu'une idée assez vague, à savoir, un certain rapport de dépendance d'un Etat envers un au-



tre ; mais ce rapport peut suivant chaque espèce être plus ou moins étroit et exister sur des points différents.

M. de Martens, en disant d'une manière formelle que la marque caractéristique d'un Etat mi-souverain consiste en ce que ses relations extérieures dépendent d'une puissance étrangère (1), se sert de termes beaucoup trop absolus et qui certainement dépassent sa pensée, puisqu'il range lui-même au nombre des Etats mi-souverains l'Egypte et la Bulgarie qui toutes les deux ont incontestablement le droit de figurer dans certaines relations internationales et possèdent, entre autres, précisément le droit de faire des traités de commerce : la première en vertu du firman de 1873 confirmé par celui de 1879, et la seconde en vertu du traité de Berlin. La même question du droit de faire des traités de commerce a été, comme nous le verrons plus loin, vivement agitée aussi pour la Roumanie et la Serbie du temps de leur dépendance, de sorte que, si on voulait maintenir le principe de M. de Martens, il faudrait, en le rapprochant de la pratique, le tempérer de tant d'exceptions qu'elles finiraient par bouleverser le principe même.

Tout ce qu'on peut dire d'un peu général à ce sujet c'est que, en étudiant la situation juridique des Etats mi-souverains ayant existé autrefois ou existant encore aujourd'hui, on remarque d'abord qu'ils ont ordinairement été beaucoup plus indépendants dans leurs affaires intérieures que dans leurs rapports avec l'étranger. Lorsque c'était une province qui se détachait d'un Etat pour former un Etat nouveau et indépendant en passant par la phase d'Etat

1. *Traité de droit international*, I, 331 (Paris, 1886).

mi-souverain, le droit, que le suzerain s'efforçait de se réserver tout d'abord, était la prérogative de représenter le vassal dans toutes ses relations extérieures ; ou bien, si l'acte constitutif de l'état de dépendance n'était pas sur ce point suffisamment clair, c'était la catégorie des droits qu'il revendiquait avec le plus d'énergie. L'exemple, que nous donnons plus bas, du différend diplomatique, survenu au sujet de la prétention de la Roumanie de conclure des conventions commerciales, en fournira la preuve. De même dans l'hypothèse inverse, lorsque c'était un Etat souverain qui passait sous la dépendance d'un autre, c'était encore de la même catégorie de droits qu'on le privait d'abord. La France, en concluant en 1881 avec la Tunisie le traité dit « de garantie », a pris soin d'y insérer la stipulation suivante : « Son Altesse le Bey s'engage à ne conclure aucun acte ayant un caractère international sans en avoir donné connaissance au gouvernement de la République française et sans s'être entendu préalablement avec lui » (art. 6, al. 2). De cet article il résulte que si la France n'a pas le droit de conclure des conventions au nom de la Tunisie, celle-ci non plus ne peut en faire de valables sans avoir obtenu préalablement le consentement formel de la France.

Mais, parmi les relations extérieures il faut distinguer deux catégories : le groupe des relations politiques et le groupe de celles qui n'ont pas ce caractère. La dépendance sous le rapport des premières, parmi lesquelles il faut compter le droit de légation, le droit de faire la guerre, de conclure des traités de paix, d'alliance, etc., a toujours été beaucoup plus facilement admise et tolérée par les Etats

Veillevitch

15



mi-souverains que la dépendance sous le rapport des secondes. Dans ce second groupe de relations il faut comprendre le droit de faire des traités de commerce, des conventions postales et télégraphiques des conventions de chemins de fer, etc. L'histoire nous montre que les premiers essais d'indépendance faits par un vassal qui a grandi en force, visant à son affranchissement, commençaient ordinairement par la revendication de cette dernière catégorie de droits.

La cause de ce phénomène se trouve dans le fait de la fréquence et en même temps de la grande importance qu'ont souvent les rapports économiques et administratifs. La dépendance sur ce point est beaucoup plus gênante pour l'état vassal que celle sur les droits politiques ; en outre, la subordination sous le rapport économique et administratif est aussi moins justifiée que celle sous le rapport politique. Les relations internationales politiques peuvent, en effet, souvent avoir pour conséquence immédiate d'endommager ou de compromettre l'existence même du pays vassal et d'engager ainsi, malgré lui, l'État souverain dans des affaires qu'il aurait peut-être voulu éviter. Il est donc assez naturel, et cela est généralement reconnu, que l'état suzerain conserve toujours la haute main et souvent même la direction exclusive de cette sorte de rapports. Les seconds, au contraire, ne sont pas, dans les circonstances normales du moins, susceptibles de produire des effets de ce genre. Et alors le vassal, sentant que l'exercice de ces droits lui aurait été extrêmement utile, et ne trouvant pas d'autre part que sa dépendance sous ce rapport fût assez justifiée, s'y montrait plus facilement rebelle et émettait volontiers la prétention de s'en affranchir.

En résumé, on peut donc dire : 1) que la seule qualité d'Etat mi-souverain ne permet pas encore de préjuger la question de savoir si un Etat de cette catégorie possède le droit de faire des traités, ou, en général, d'accomplir quelque acte ayant un caractère international ; 2). Que les Etats dépendants ont bien plus fréquemment revendiqué et obtenu le droit de faire des traités de commerce et autres conventions du même genre, que celui de jouer un rôle dans les relations internationales d'ordre politique.

Nous passerons maintenant en revue la situation de certains Etats dépendants au point de vue de leur droit de conclure des traités de commerce, ainsi que les difficultés qui ont eu lieu à ce propos. Nous nous bornerons à l'examen de deux exemples : l'un qui appartient déjà à l'histoire et l'autre qui est actuel. L'exposé des particularités qu'on y rencontre suffira pour s'orienter facilement dans d'autres hypothèses analogues.

1. — *L'ancienne principauté de Roumanie.*

42. — On s'est demandé, en 1874, si la Roumanie avait le droit de conclure des traités de commerce. La question a été mise sur le tapis par suite des intentions qu'a montrées à cette époque l'Autriche de conclure avec son voisin une convention commerciale. Elle s'y était décidée parce que la Roumanie avait, la même année, voté un tarif général nouveau dont l'application paraissait devoir particulièrement affecter le commerce autrichien. La Porte, soutenue en cela par la Grande-Bretagne, protesta contre le projet de l'Autriche, en affirmant que cette conduite était



contraire à ses droits de suzeraineté: la Roumanie, disait-elle, en sa qualité d'Etat mi-souverain était dépourvue du droit de figurer dans un acte international quelconque; son seul représentant, en cette sorte d'actes, était la Turquie. Les engagements de celle-ci devaient donc être considérés comme obligatoires pour la principauté dans tout ce qui ne portait pas atteinte à ses privilèges incontestables. En revanche, si la Porte n'avait pas, sur une matière, fait de convention, la Roumanie ne pouvait pas en faire pour son compte, pas plus qu'elle n'avait le droit de compléter par des arrangements directs celles des stipulations des traités turcs qu'elle pouvait juger insuffisantes. En un mot, au point de vue des relations extérieures et sauf les arrangements d'intérêt local — droit qui lui avait été concédé par les firmans — la Roumanie devait être considérée comme n'existant pas, et alors si l'Autriche, comme toute autre puissance, désirait, par voie d'entente internationale, arriver à quelque changement dans l'état de choses existant, c'est à la Turquie et non pas à sa vassale qu'elle devait s'adresser.

La Grande-Bretagne s'étant jointe aux protestations de la Turquie, le comte Andrassy adressa à l'ambassadeur d'Autriche-Hongrie à Londres, une note, dans laquelle il exposait les raisons pour lesquelles il considérait le projet du gouvernement austro-hongrois comme bien fondé en droit et sa résolution comme imposée par les circonstances (1). Il s'agissait pour la note de prouver :

1. V. *Abstract of a Despatch from Count Andrassy to Count Beust relative to the Commercial Relations of the Danubian Principalities Foreign Countries. Staatsarchiv.*, t. XXIX p. 61.

1) La légitimité de l'élévation par la Roumanie du tarif douanier; en d'autres termes il s'agissait de démontrer que les tarifs conventionnels turcs ne s'appliquaient pas à la Principauté.

2) Le droit pour la Roumanie de conclure directement des conventions commerciales avec les pays étrangers.

Il était nécessaire d'établir à la fois les deux points; car, à supposer que les tarifs conventionnels turcs eussent été applicables aussi à la Roumanie, il est certain que le vote du nouveau tarif par la puissance vassale devait être considéré comme contraire aux droits suzerains de la Porte et ne devait pas comme tel recevoir son application. L'Autriche-Hongrie n'aurait pas, en ce cas, eu le droit de se préoccuper d'en paralyser les effets par un arrangement direct. Un tel procédé aurait été parfaitement incorrect puisqu'il aurait équivalu à reconnaître, en quelque sorte, la légalité d'un acte attentatoire aux prérogatives de la puissance suzeraine. Tout ce que, en cette hypothèse, une tierce puissance aurait été autorisée à faire c'est à attirer l'attention de la Turquie sur le fait qui lui portait préjudice et qui constituait une violation des conventions existantes. C'eût été alors à la Turquie de pourvoir à la situation, de prendre des mesures propres à sauvegarder les droits des puissances étrangères lésées.

Le second point avait également besoin d'être démontré à part; car, en admettant même que la Roumanie eût eu le droit de faire le tarif qu'elle a fait, que par conséquent elle n'eut pas été liée par les tarifs turcs il n'en aurait résulté nullement encore la faculté pour elle de faire directement des traités. On conçoit parfaitement en effet le cas



d'un pays mi-souverain, ayant le droit exclusif de voter ses tarifs mais absolument dépourvu de celui de figurer en personne dans les arrangements internationaux.

43. — Pour établir les preuves des deux points ci-dessus, le comte Andrassy invoquait l'article 23 du traité de Paris et l'article 2 de la convention du 19 août 1858 qui reconnaissaient, affirmait-il, à la Roumanie actuelle, les Principautés de Valachie et de Moldavie d'alors, une administration intérieure « indépendante et nationale » ainsi que la liberté de législation et du commerce. L'article 2, alinéa 2 de la convention ci-dessus, portait : « Les Principautés s'administreront librement en dehors de toute ingérence de la Sublime Porte dans les limites stipulées par l'accord des puissances garantes avec la Cour souveraine. » Les limites de cet accord se trouvaient déterminées par l'alinéa 1 du même article qui disait : « les Principautés continueront de jouir, sous la garantie collective des Puissances contractantes, des privilèges et immunités dont elles sont en possession » et par l'article 23, alinéa 2, du traité de Paris : « La Sublime Porte s'engage à conserver aux dites Principautés une administration indépendante et nationale, ainsi que la pleine liberté du culte, de législation, de commerce et de navigation ». Ce privilège d'une administration nationale et indépendante devait, selon le ministre autrichien, être entendu dans le sens d'une liberté complète et impliquant par conséquent le droit de faire aussi des tarifs douaniers sans se préoccuper des tarifs turcs. L'administration de la puissance vassale étant pleinement séparée de l'administration ottomane il y aurait eu abus de pouvoir de la part de cette dernière à vouloir imposer

à la principauté un tarif à la confection duquel elle était demeurée étrangère.

Cette indépendance en matière d'administration intérieure et plus spécialement en matière de douane est d'ailleurs, dit M. Andrassy, formellement reconnue par la Turquie dans ses traités de commerce. L'article 2 de l'acte additionnel au traité de commerce entre la Turquie et l'Autriche de 1862 stipule comme suit : « On n'entend rien changer au *statu-quo* actuellement existant dans les principautés de Moldavie, de Valachie et de Serbie relativement aux droits d'importation et d'exportation » (1).

Ces termes, proclamant qu'on n'entend pas toucher aux tarifs d'importation et d'exportation des pays mentionnés, rapprochés du fait que ce traité n'a effectivement jamais été appliqué ni en Moldavie ni en Valachie ni en Serbie, prouveraient suffisamment que l'administration douanière de ces pays était complètement libre de ses faits et gestes, que par conséquent le nouveau tarif roumain ne saurait être considéré comme illégal, ou contraire aux droits de la Turquie.

Quant au second droit, celui de conclure des traités de commerce, le comte Andrassy le trouve également exprimé dans les textes cités ci-dessus.

La liberté du commerce dont parle l'article 23 du traité de Paris ne saurait, dit-il, être interprétée que dans le sens du droit de faire tout ce qui peut favoriser le commerce national, aussi bien à l'intérieur qu'à l'extérieur. « La stipulation précitée ne fait aucune distinction entre le com-

1. V. *Archives diplomatiques*, 1863, I, p. 63 et s.



merce intérieur et le commerce extérieur; une telle distinction serait d'ailleurs, au point de vue économique, illusoire, attendu que le dernier n'est qu'une des manifestations du premier » (1).

En outre, si les puissances avaient eu l'intention de restreindre de cette façon l'autonomie commerciale des Principautés, elles auraient sans doute exprimé cette restriction dans leurs traités de commerce avec la Turquie. L'absence de cette sorte de stipulation fait conclure à M. Andrassy que la pleine liberté garantie aux Principautés doit être entendue dans le sens le plus absolu et comprendre le droit de faire des traités de commerce; tout cela d'autant plus que les Principautés ont, dans le courant des dernières années, passé avec les pays étrangers des conventions postales, télégraphiques, d'extradition et d'autres arrangements ayant un caractère international incontestable.

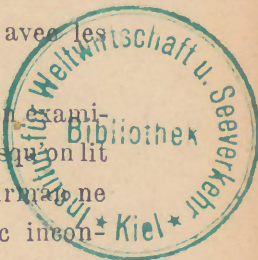
M. Andrassy reconnaît bien d'ailleurs que l'exactitude de ces conclusions peut être révoquée en doute lorsqu'on les rapproche des termes du dernier firman d'investiture, de 1863, en vertu duquel le prince Charles de Roumanie était engagé: « A considérer, comme par le passé, obligatoires pour les Principautés Unies tous les traités et conventions existants entre la Sublime Porte et les autres puissances, en tant qu'ils ne porteraient pas atteinte aux droits des Principautés-Unies établis et reconnus par les actes qui les concernent; à maintenir et respecter également le principe qu'aucun traité ou convention ne pourrait être

1. *Abstract of a Despatch, etc., l. c.*

conclu directement par les Principautés-Unies avec les puissances étrangères. »

Il avoue que la question qui lui paraît résolue en examinant les traités semble apparaître de nouveau lorsqu'on lit le firman. Mais d'abord, dit-il, les dispositions du firman ne s'appliquent pas à la Serbie ; celle-ci possède donc incontestablement le droit de faire des traités de commerce, et comme, d'autre part, ce serait compliquer les choses que de vouloir établir une distinction, entre les situations respectives de la Serbie d'un côté et les Principautés Unies de l'autre, M. Andrassy pense que la question doit être résolue en faveur de la Roumanie. Toutefois, reconnaissant qu'une pareille conclusion équivaldrait à considérer le firman comme nul et non avenu, le ministre austro-hongrois, pour éviter cette incorrection propose à la Turquie, de conférer elle-même, par un acte émané de son autorité, à la Roumanie le droit de faire des traités, ainsi qu'elle l'a déjà fait en faveur de l'Égypte.

C'était là le point de vue juridique. M. Andrassy le corrobore par des considérations d'ordre pratique. Au point de vue pratique, dit-il, il est impossible de ne pas reconnaître que le seul moyen de régler convenablement les relations commerciales avec les Principautés est de conclure des conventions directes avec elles. Insérer des dispositions relatives aux Principautés dans les traités avec la Turquie serait oiseux et inutile, attendu que la Turquie, en cas de rejet probable de cette convention par le corps législatif roumain, n'aurait d'autre moyen d'en assurer l'application que l'intervention armée. Or, cette mesure, à part toutes les autres considérations, ne pourrait être





employée par la puissance suzeraine sans le consentement formel de toutes les puissances signataires du traité de Paris (art. 27 de ce traité). Dans ces conditions il est inutile d'insister sur les nombreuses difficultés que souleverait le système obligeant les pays étrangers à traiter sur leurs relations avec les Principautés par l'intermédiaire de la Turquie.

Les conclusions de M. Andrassy soulèvent plusieurs objections. Elles se fondent sur des considérations de droit et des considérations de fait. Nous allons pour le moment examiner seulement les premières ; nous reprendrons les secondes plus loin. Cette division s'impose dans l'intérêt même de la clarté de l'exposé, vu que ce qui se pratiquait en Roumanie en fait ne nous semble pas avoir toujours été d'accord avec ce qui devait avoir lieu en droit.

#### A. — SITUATION DE DROIT.

##### I. — *Droit de faire des tarifs.*

44. — Le pivot de l'argumentation juridique de M. Andrassy se trouve dans l'article 23 du traité de Paris. Les autres textes qu'il invoque dans sa note n'ont d'autre but que de renfoncer l'interprétation qu'il donne de la première disposition. Or, pour déterminer le véritable sens de l'article 23 du traité de Paris il ne faut, à aucun moment, perdre de vue l'esprit général dans lequel a été conçu le traité entier. Cet esprit n'a nullement été un esprit libéral pour les puissances vassales de la Porte. Le traité de Paris avait princi-

palement pour but d'éviter le démembrement de la Turquie et de la fortifier en la garantissant contre la Russie. L'extension des droits et privilèges des Etats dépendants de la Porte, en tant qu'objet direct des négociations, ne le préoccupait en aucune façon. Une innovation sous ce rapport aurait même été diamétralement contraire au but qu'il poursuivait, puisqu'elle aurait eu pour conséquence de diminuer de la sphère sur laquelle s'étendaient la puissance et l'influence de la Porte. Aussi, voyons-nous qu'à la conférence de Vienne, qui a précédé le congrès de Paris, la proposition de la France de réunir les deux principautés danubiennes en une seule, a été repoussée comme se référant à la création d'un état de choses de l'opportunité duquel la Turquie devait rester seul juge. La même proposition renouvelée à la conférence de Paris en 1858 a eu le même sort (1).

Les termes mêmes du traité de Paris et de la convention de 1858 nous montrent d'ailleurs l'esprit absolument conservateur des puissances à l'égard des droits et privilèges des principautés danubiennes et de la Serbie. Ainsi l'article 22 du traité dit : « Les principautés... *continueront* à jouir sous la suzeraineté de la Porte... » (al. 1). La Sublime Porte s'engage à *conserver* aux dites principautés... » (al. 2). De même l'article 28 : « La principauté *continuera* à relever... En conséquence, la dite principauté *conservera* son administration, etc. » Et la convention de 1858 : « Les principautés *continueront* de jouir... des privi-

1. V. les Protocoles de cette conférence (de Clercq, Recueil, t. VII).



lèges et immunités dont elles sont en possession » (art. 2, al. 1).

La seule innovation qui ait été apportée à la situation juridique des principautés c'est la garantie. Mais on ne peut pas dire que cette mesure ait en rien modifié l'esprit général du traité; car si elle avait pour conséquence de rendre plus difficile l'exercice éventuel des droits de la Porte vis-à-vis de ses vassales, elle fortifiait en même temps, sans porter atteinte aux droits existants de la Turquie, la position des principautés vis-à-vis de la Russie, en rendant plus difficile contre elles une entreprise de la part de cette dernière. Or, une décision de ce genre s'accordait parfaitement avec les sentiments dont étaient animées les puissances contractantes.

Si on accepte pour point de départ le fait que le traité de Paris n'a pas, comme nous croyons l'avoir démontré, entendu apporter une innovation à l'état de choses existant il faut en conclure logiquement que la « liberté d'administration et du commerce » n'a pas pu avoir après le traité une portée plus étendue que le droit des principautés en cette matière avant le traité. Et de fait, nous voyons que le traité de Paris, sans doute pour affirmer d'une manière encore plus claire, si c'est possible, son intention de ne rien innover, sauf la garantie, en matière des droits et privilèges des principautés, s'est borné, en parlant de la liberté d'administration et du commerce, à reproduire purement et simplement les termes mêmes des traités antérieurs ayant réglé ces points. Ainsi, le traité d'Andrinople du 14 septembre 1829 accordait déjà, lui aussi, aux principautés une administration nationale et indépendante

et une pleine liberté de commerce et ne faisait lui-même, en cela que confirmer partiellement les dispositions des traités antérieurs, d'Ackerman, de Bucarest, de Jassy, de Koutchouk-Kaïnardji, etc., jusqu'aux anciennes stipulations des capitulations entre la Porte et les principautés (1).

Nous n'avons pas à examiner ici dans quelle mesure et dans quel sens les stipulations des capitulations et autres traités anciens ont été modifiés par la suite; il nous suffira de nous arrêter aux traités d'Ackerman et d'Andrinople et de constater que « l'administration nationale » et la « liberté de commerce » du traité de Paris s'y trouvant déjà stipulées et le traité de Paris, n'ayant ni par son esprit ni par ses termes entendu rien innover sur ce point, il faut en conclure que la portée de ces deux droits dans la période antérieure à 1856 pourra servir à déterminer celle que ces termes ont eue dans la période postérieure. Or, un règlement organique de la Principauté de Moldavie du 29 juillet 1829, par conséquent postérieur au traité d'Ackerman, et qui, étant un de ces « règlements administratifs » confirmés par les traités d'Andrinople et les autres traités entre la Turquie et la Russie, peut servir comme document explicatif de cette « liberté de commerce et d'administration » dont parlent ces arrangements internationaux, s'exprime ainsi: « Les commerçants étrangers ne pourront trafiquer dans le pays que suivant la

1. V. Arntz, *La Roumanie dans le droit international*. *Revue de dr. international*, 1877. — Lawrence, *Commentaire sur Wheaton*, t 1, p. 232.



teneur des traités existants entre la Porte Ottomane et les Puissances dont les commerçants seraient les sujets. » Cela nous montre que, dans la pensée des signataires des traités antérieurs au traité de Paris, qui parlaient de « liberté de commerce et d'administration », ces termes n'avaient nullement la portée étendue que leur attribue M. Andrassy. Ils laissaient parfaitement à la Turquie le droit de faire des traités à tarifs applicables aux Principautés vassales et auxquels celles-ci n'avaient par conséquent pas le droit de toucher ; autrement, le droit de la Turquie aurait été complètement illusoire, puisqu'il aurait suffi aux Principautés de relever leurs tarifs le lendemain même de la conclusion d'un traité par la Turquie, pour rendre les tarifs contenus dans ce dernier cas nuls et nonavenus. Dans ces conditions, le droit de la Turquie de faire des traités pour le compte des Principautés, ainsi que l'obligation pour celles-ci de s'y conformer, auraient été absolument dépourvus de conséquences pratiques et les dispositions, que les commerçants étrangers ne pouvaient trafiquer que « suivant la teneur des traités existants » de la Porte, n'auraient eu aucun sens. Les stipulations des traités de commerce turcs, antérieurs au traité de Paris, sont d'ailleurs absolument conformes au droit que, d'après ce que nous venons de dire, la Porte se réservait dans le règlement organique. Tous portent en effet invariablement que « le présent traité est exécutoire dans toutes les provinces de l'Empire Ottoman... en Serbie et dans les Principautés-Unies de Moldavie et de Valachie » (1).

1. V. Les traités entre la Turquie et la France de 1833 ; entre la Turquie et l'Angleterre de 1861, etc.

Quant aux documents postérieurs au traité de Paris, ils sont en harmonie absolue avec ceux que nous venons de citer. M. Andrassy commet une erreur, lorsqu'il dit que ces traités ne contiennent pas de stipulations restrictives pour les droits des principautés. Ils contiennent, en effet, tous la clause dont nous venons de donner les termes plus haut (1).

Le traité de l'Autriche de 1862, dont se prévaut M. Andrassy, ne fait nullement exception sous ce rapport. L'article 2 de l'acte additionnel, qu'il cite, n'a aucunement le sens qu'il lui attribue. Si ce texte avait la signification que lui donne M. Andrassy, il serait absolument inutile et même incompréhensible. Il n'est, en effet, guère d'usage de stipuler dans un traité qu'il ne s'appliquera pas aux pays qui ne l'ont pas contracté. C'est entre les signataires seuls que ses effets doivent se produire, et du moment qu'on stipule qu'il liera ou ne liera pas un tiers, c'est que probablement on a quelque fondement juridique pour parler ainsi : un mandat, ou, comme dans le cas présent, un droit de suzeraineté avec prérogative de représenter le vassal dans toutes ses relations extérieures. Le seul fait d'avoir dit qu'on n'entend rien changer au *statu quo* actuellement existant constitue déjà une présomption qu'on avait bien le droit de faire ces changements, puisqu'on y renonce. En d'autres termes, cela veut dire qu'on avait bien le droit de stipuler des tarifs applicables aux principautés.

1. V. les traités avec l'Angleterre de 1861, avec la France de 1861, avec la Hollande, le Danemark, la Prusse, de 1862, etc.



D'ailleurs, l'interprétation que nous venons de donner de l'article 2 devient une certitude, lorsqu'on le rapproche des autres textes du traité, à savoir les articles 18 et 7. L'article 18 dit : « Les stipulations de ce traité auront pleine vigueur dans toutes les possessions, territoires et dépendances de l'Empire turc... avec les réserves et modifications spécifiées dans l'acte additionnel, dont il est fait mention à l'article 7 de la présente convention. » Et l'article 7 visé dit : « Eu égard aux circonstances exceptionnelles créées aux relations commerciales entre l'Autriche et la Turquie, sur cette partie de leurs Etats où leurs frontières se touchent immédiatement ; et, vu aussi le caractère spécial de ce commerce, qui, par suite des conditions du sol et de la nature des produits des deux pays est un complément indispensable pour l'existence des habitants réciproques, on a de tout temps trouvé nécessaire de le régler par des dispositions particulières » (1).

Cet article fait allusion à la situation privilégiée de l'Autriche-Hongrie dans les territoires avoisinants. Par le traité de Passarovitz de 1739, l'Autriche avait obtenu la concession d'un tarif d'entrée de 3 pour 100 pour tout l'empire turc. Par des traités postérieurs, ce droit fut élevé, mais l'Autriche, sous prétexte de favoriser le commerce-frontière, réussit à le faire maintenir pour les territoires et Etats limitrophes, à savoir, la Moldavie, la Roumanie, la Serbie, la Bosnie et l'Herzégovine, et elle a toujours veillé au maintien de cette situation privilégiée. En 1839, à l'occasion de la conclusion du traité de Balta-Liman entre

1. *Arch. diplomat.*, 1863, I, 63.

l'Angleterre et la Turquie, elle déclara formellement dans une note du 27 août 1839 qu'elle n'accéderait au traité que sous la réserve des droits qui lui étaient garantis dans les territoires ci-dessus (1). C'est également cette situation que l'Autriche a entendu maintenir, dans l'article 7 de l'acte additionnel du traité de 1862.

A toutes ces considérations nous joindrons encore celle tirée de l'article 8, al. 4 de la convention de 1858. Cet article disait : « Comme par le passé, les traités internationaux qui seront conclus par la Cour suzeraine avec les puissances étrangères, seront applicables aux principautés dans tout ce qui ne portera pas atteinte à leurs immunités. » Or, la libre confection d'un tarif général ne se trouve pas au nombre de ces « immunités » ; la preuve en est le firman de 1866, qui dit d'une manière formelle que les traités turcs lient la Roumanie. L'observation que le ministre autrichien fait au sujet de ce firman, en disant qu'il n'a pas d'équivalent pour la Serbie, et que ce fait doit parler en faveur de la Roumanie, ne porte pas, attendu que les firmans d'investiture, accordés aux Princes de Serbie, contiennent des restrictions absolument analogues à celles des firmans roumains, et que la Serbie non plus n'avait pas, à cette époque, le droit de faire des traités (2).

La conclusion à adopter est donc la suivante. Les

1. Geyer, *Traité austro-roumain*, *Revue de dr. internat.*, 1877, p. 495.

2. V. Le Hatti-Chérif de 1830, *Arch. diplom.*, 1869, II, 808, Brunswick, *Recueils des documents relatifs à la Serbie*, Constantinople, 1876.



tarifs conventionnels turcs liaient les principautés et leur « liberté de commerce et d'administration » n'allait pas jusqu'à les affranchir de l'obligation d'observer les traités de leur suzerain. Mais, nous croyons que cette liberté d'administration comprenait parfaitement le droit pour les principautés, de faire des tarifs généraux applicables aux pays avec lesquels la Turquie n'avait pas fait de traité et seulement pendant le temps qu'un tel traité ne serait pas intervenu. Ramené à ces proportions, et il est impossible de lui donner une extension plus grande, le droit des principautés se réduisait en somme à très peu de choses. Un tel tarif, étant à chaque instant menacé de disparaître, par suite d'un arrangement entre la Porte et la puissance étrangère à laquelle il pouvait être appliqué, ne valait presque pas la peine d'être élaboré. Tout au plus, aurait-il pu servir comme un moyen de contrainte, destiné à forcer les pays qui n'avaient pas encore conclu de traité avec la Turquie, à en conclure un. Encore, de pareilles hypothèses devaient-elles être rares.

D'ailleurs, l'impossibilité pour la Roumanie de toucher à un tarif conventionnel, qui lui était applicable par suite d'un traité turc, signifiait seulement qu'elle n'avait pas le droit de modifier ce tarif en l'élevant; la faculté d'en abaisser les chiffres lui demeurait, croyons-nous, réservée.

Comme cette diminution, en effet, n'aurait pas pu porter préjudice à la Turquie en diminuant ses revenus, attendu qu'elle avait une douane distincte le long de la frontière roumaine; et comme d'autre part les puissances étrangères ne se seraient pas plaintes certainement d'une diminution de droits qui est toujours un avantage, la Roumanie devait

être libre, lorsqu'elle estimait que les tarifs tures étaient exagérés, de renoncer aux bénéfices fiscaux qu'elle pouvait en tirer, ou à la protection économique qui pouvait en résulter. Il est vrai qu'on pourrait objecter à cela que la Roumanie, en diminuant les tarifs, enlevait par là à la Turquie le moyen de faire de cette diminution la condition de concessions nouvelles de la part de l'étranger ; mais, à cela il faut répondre qu'il eût été absolument contraire à l'esprit du rapport de suzeraineté, de se servir des concessions faites sur le vassal comme d'un moyen d'obtenir des avantages pour son propre compte ; et, quant à cette objection que la diminution pure et simple des droits de la part du vassal faisait perdre au suzerain la possibilité de faire payer cette diminution par des avantages correspondants au profit du vassal lui-même, elle n'est pas sérieuse, puisque le vassal est lui-même le meilleur juge de ses propres intérêts ; lors donc qu'il pense qu'une diminution pure et simple par voie autonome ne lui est pas préjudiciable et qu'il renonce à en réclamer le prix, le suzerain ne doit logiquement avoir rien à y objecter.

La Turquie a, d'ailleurs, toujours interprété son droit de cette façon. Son traité de 1861 avec la France contenait une clause (art. 10) d'après laquelle l'importation des sels et des tabacs était interdite en Turquie. Les dispositions de ce traité, liant également, d'après ses termes mêmes, les puissances vassales, le gouvernement français s'adressa à la Porte pour préciser la manière dont cette clause devait être appliquée en Serbie ; il exprima l'avis qu'elle ne devait pas être considérée comme obligatoire, mais simplement facultative pour la principauté. Le ministre



des affaires étrangères de Turquie répondit à cet avis par une lettre à l'ambassadeur de France à Constantinople, dans laquelle il disait : « .... que la Sublime Porte partage la manière de voir du gouvernement impérial de France, qu'elle pense aussi que l'administration douanière, en Serbie, se trouvant, en vertu de l'autonomie administrative de la Principauté, sous un régime différent des autres parties de l'Empire, peut renoncer aux bénéfices fiscaux qu'elle peut retirer de l'établissement d'une régie des sels, sans pouvoir cependant se soustraire à l'obligation où elle est d'exécuter fidèlement les traités existant entre la Sublime Porte et les puissances étrangères (1). »

L'exemple est d'autant plus topique que ce n'est pas d'une simple diminution de droits mais d'une levée de prohibition qu'il s'agissait. En reconnaissant à la Serbie le droit de lever les prohibitions stipulées dans les traités, la Porte devait, à plus forte raison, lui reconnaître la faculté de faire de simples diminutions de droits. Il importe, en outre, de remarquer que la déclaration de la Turquie n'avait pas le caractère d'une concession *ad hoc*, ni d'une concession en général; ce n'était pas une renonciation qu'elle faisait, c'était un droit qu'elle constatait et proclamait. Ce droit — c'est le ministre de la Porte lui-même qui le reconnaît — la Serbie pouvait l'exercer en vertu de son autonomie administrative; elle le tenait des lois et actes organiques, et pouvait par conséquent en faire usage sans le consentement ou même contre la

1. Paul Boiteau, *Les traités de commerce*, p. 143.

volonté de la puissance suzeraine qui n'avait rien à y voir. Or, la situation de la Roumanie étant, sous le rapport de la liberté d'administration, la même que celle de la Serbie, son droit de diminuer les tarifs turcs ne devait non plus pouvoir être contesté, et il ne l'a, en effet, jamais été.

II. — *Droit de faire des traités de commerce.*

L'absence de ce droit pour la Roumanie résulte déjà des développements que nous venons de donner à propos de la première question. Le sens que M. Andrassy donnait aux termes de « liberté de commerce » de l'article 23 et les déductions qu'il en tirait sont exorbitants.

Que la distinction entre le commerce extérieur soit économiquement fondée ou non, ce qui est indéniable c'est que cette distinction est faite, en pratique, dans tous les pays ; que tous les tableaux de statistique l'enregistrent, attendu qu'ils donnent seulement des renseignements sur le commerce extérieur et qu'enfin, les tarifs douaniers, en se proposant de favoriser surtout le commerce des produits nationaux sur le marché intérieur, s'y réfèrent également. Etant données ces circonstances, il n'est nullement inadmissible que la Turquie et les puissances, en parlant dans le traité de Paris de la « liberté du commerce » ne s'y soient rapportées et que ces termes n'aient fait en réalité allusion qu'à la liberté du trafic intérieur. On sait, en effet, que celui-ci est, en Turquie, soumis à différentes entraves ; aussi, est-il assez naturel de supposer, qu'en accordant ou confirmant certaines prérogatives aux principautés vassales, on ait tout de suite songé à leur donner plus de liberté



d'action, en une matière aussi importante que celle du droit de légiférer sur son trafic intérieur, et qu'on ait cru la concession assez considérable pour l'insérer en termes formels dans l'acte constitutif des droits. Quant au commerce extérieur, comme on avait déclaré d'une manière générale que les relations internationales seraient réglées par la Porte, sans faire d'exception pour les traités de commerce, il nous semble logique de conclure que la Roumanie ne possédait pas le droit de faire ces traités. Les preuves directes en faveur de cette opinion se trouvent d'ailleurs dans les textes dont nous nous sommes prévalus en traitant la question précédente. Les traités turcs s'appliquant à la Roumanie, il n'est pas possible d'admettre que celle-ci ait eu le droit de les annuler par une convention nouvelle conclue par elle-même. L'article 8 de la convention de Paris et surtout le firman de 1866, contiennent, d'ailleurs, pour cette conclusion des preuves décisives.

En résumé, on peut dire :

1) Que d'après la situation juridique que lui avaient créée les traités, firmans, règlements administratifs, etc., la Roumanie n'avait pas le droit de toucher aux tarifs conventionnels turcs qui la liaient également ; elle ne pouvait que les diminuer, mais la diminution devait, bien entendu, profiter immédiatement à tous les pays auxquels la Turquie, dans ses traités, avait accordé la clause de la nation la plus favorisée ; ces diminutions ne pouvaient, en outre, être faites que par mesures autonomes et étaient par conséquent, toujours révocables par le gouvernement vassal.

2) Que la Roumanie n'avait pas le droit de faire des conventions directement. Elle n'aurait pu en conclure que par

l'intermédiaire de la Turquie, donc sous forme de concessions et stipulations que cette dernière aurait faites pour le compte de la principauté, et après l'avoir peut-être consultée, mais sans y être forcée et sans être obligée de suivre son avis.

#### B. — SITUATION DE FAIT

45. — Telle était la situation de droit; mais à côté d'elle, il y a lieu d'examiner aussi la situation de fait. Ces deux situations devraient, en principe, être en harmonie; cependant, elles ne le sont pas toujours, et il importe de se souvenir que la situation de fait, fût-elle on ne peut plus contraire au droit positif, ne saurait jamais, même dans une discussion purement juridique, être complètement perdue de vue. C'est que, si elle se prolonge, elle finit par se transformer en droit, et c'est elle alors qui représente la légalité, tandis que l'ancienne situation de droit devient un simple souvenir historique. Les conventions internationales comme les institutions politiques intérieures ont leur temps. Quand les mains auxquelles sont confiées les destinées des empires ne savent pas les transformer au moment opportun, selon les besoins de la société humaine et les lois du progrès, elles tombent et se brisent, branches mortes de l'arbre de la civilisation qui doit croître et s'étendre par l'univers entier (1) ».

Or, la situation de fait était en Roumanie constamment

1. Arntz, *Situation internationale de la Roumanie*, *Revue de dr. internat.* 1877, p. 47.



en contradiction avec la situation de droit. La Turquie continuait bien à stipuler dans ses traités avec les pays étrangers et à déclarer dans ses firmans que le droit de régler les rapports extérieurs de la Principauté lui était exclusivement réservé ; en fait, elle n'avait jamais été capable d'exercer cette prérogative et de garantir aux puissances étrangères l'exécution de ses obligations en Roumanie ; elle n'avait jamais pu forcer cette dernière à tenir compte des stipulations de sa suzeraine, et à ne pas violer les engagements les plus explicites des traités turcs.

Ainsi, en dépit des stipulations contraires des traités de la Porte, les Principautés ont, dès le début, remanié leurs tarifs douaniers comme elles l'ont voulu. Les droits d'entrée, stipulés dans les traités turcs, étaient de 3 p. 100 à la valeur ; les Principautés les élevèrent en 1850 à 5 p. 100, en 1866 à 7 1/2 p. 100 et en 1874 elles les augmentèrent encore (1). Les droits de sortie et de transit, les objets prohibés, etc., tout cela a également été différent en Roumanie qu'en Turquie (2). L'Autriche avait même une fois protesté auprès de la Porte contre ces augmentations successives et arbitraires du tarif roumain ; mais sans résultat. « La notoire impuissance de la Porte fit que cette protestation demeura sans effet » (3).

La situation de fait de la Roumanie était donc de tous

1. V. Geyer, *Le traité austro-roumain* *Revue de dr. intern.*, 1877, p. 495.

2. *Mémoire du Prince Ghika du 10 sept. 1874 sur le tarif douanier roumain*, Staatsarchiv, XXIX, p. 68.

3. Rapport de la commission de la Chambre des députés autrichienne, V. Geyer, *l. c.*, p. 495.

points celle d'un État libre d'engagements et par conséquent complètement maître de ses tarifs. Cette situation était évidemment gênante pour le commerce étranger. D'un côté, en effet, les traités turcs n'étaient pas appliqués, et de l'autre un arrangement direct avec la Roumanie ne leur était pas permis, parce qu'il aurait été, prétendait la Turquie, contraire à ses droits suzerains. L'Autriche, en sa qualité de puissance voisine et de puissance la plus intéressée sur le marché roumain, devait la première se ressentir des effets fâcheux de cet état de choses équivoque. Son trafic se trouvait très exposé par suite de cette instabilité des tarifs, et M. Chlumetzki, ministre du commerce autrichien, en énumérant, en 1874, les griefs de ses nationaux contre les agissements de la Roumanie, rapportait, dans un de ses discours à la Chambre des députés, l'opinion des Chambres de commerce qui, consultées, avaient, toutes à l'unanimité, déclaré que la conclusion d'une convention avec la Roumanie était d'un intérêt urgent pour le commerce de la monarchie (1). La Turquie, avec ses prétentions d'un côté et son impuissance de l'autre, aboutissait en somme à réclamer la perpétuité pour un état de choses intenable. Dans ces conditions, les prétentions de la Porte étaient évidemment inadmissibles et il était tout indiqué qu'on n'en tint plus aucun compte. L'Autriche décida donc de passer outre et rien ne nous semble avoir été plus légitime que cette résolution : « Il est très intéressant, sans doute, disait M. Chlumetzki (2), et peut valoir la peine

1. Geyer, *ib.*, p. 492.

2. V. Arntz, *l. c.*, p. 46.



d'approfondir les phases si compliquées de la question d'Orient, de déterrer les documents pleins de contradictions et d'établir les principes de droit que l'on aurait peut-être dû suivre, si on avait voulu marcher avec une très rigoureuse régularité. Ne l'imputez pas à faute au gouvernement, si, au lieu de s'attacher à la lettre des traités de papier, il s'est placé au milieu de la vie réelle, s'il a accepté les faits comme ils se sont développés, et s'il a accueilli les réclamations pressantes que le monde commercial fait entendre depuis plusieurs dizaines d'années. »

L'état de fait existant en Roumanie était d'ailleurs implicitement reconnu par les puissances étrangères, ce qui le mettait déjà tout près de la légalité. Le Prince Ghika cite une note adressée, le 31 janvier 1870, au ministre des affaires étrangères de Roumanie, par les agents d'Angleterre, d'Autriche-Hongrie et de France ; dans cette note les représentants de ces trois puissances déclarent, au nom de leurs gouvernements respectifs, qu'ils acceptent la proposition du gouvernement roumain relative à l'établissement d'un droit supplémentaire d'accise de 2 pour 100 sur les articles confectionnés à l'étranger (1). Le montant de cette taxe avait été arrêté à la suite de négociations directes entre les gouvernements étrangers et la Roumanie, ce qui prouve que ces gouvernements ne mettaient pas en doute le droit de la Roumanie d'établir des accises, bien que les traités turcs les eussent garantis expressément contre toute élévation de droits d'entrée, soit directe, soit déguisée.

1. V. *Memorandum* cité.

Il y a même plus que cela. Il y a notamment des traités formels conclus par la Roumanie avec les puissances étrangères. M. Arntz affirme que les principautés avaient, de 1368 à 1857, conclu trente-sept conventions avec des Etats étrangers et, de 1857 à 1873, trente-quatre traités avec toutes les nations du monde et portant sur des sujets variés. C'étaient des conventions postales, télégraphiques, d'extradition, relatives à la communication d'actes de décès, à la navigation, etc. Plusieurs d'entre elles commencent par des formules identiques à celles dont se servent les Etats incontestablement capables de faire des traités : « Le gouvernement de S. M. l'Empereur... et le gouvernement de S. A. le prince de Roumanie, etc. ».

On a essayé de ranger ces conventions sous la rubrique des « arrangements d'un intérêt local entre deux administrations limitrophes et n'ayant point la forme d'un traité officiel ni de caractère politique », dont parle le firman de 1866. Il apparaît à première vue que cette interprétation est abusive : une convention avec la Belgique ne saurait guère être rangée parmi les « arrangements d'un intérêt local entre deux administrations limitrophes », pas plus que les grandes conventions postales ou la convention de Genève ne peuvent être considérées comme ayant ce caractère.

En résumé, on voit :

1. — Que les traités des grandes puissances (le traité de Paris et la convention de 1858), du moins dans leurs parties relatives aux droits de la Roumanie, n'étaient pas de tous points exécutés ; que, notamment, les engagements internationaux de la Turquie n'ont jamais trouvé d'appli-



cation dans la Principauté, et que les firmans, ainsi que tous les autres actes où les droits de la Turquie étaient affirmés, étaient demeurés lettre morte.

2. — Que les puissances étrangères, après avoir constaté cet état de choses et s'être convaincues de l'impossibilité où elles se trouvaient de pourvoir à leurs intérêts au moyen d'arrangements avec la Turquie, commencèrent à faire des conventions directes avec les Principautés; ce qui était une manière de battre en brèche le droit déjà illusoire de la Porte, et de rendre légale la situation quasi-indépendante, et, jusque-là, de pur fait de la Roumanie.

Car, il a été de tous temps admis en droit international que les puissances étrangères ont le droit de juger si une situation nouvelle, dans laquelle se met un Etat, présente assez de garantie de stabilité et si elle est suffisamment intéressante pour être reconnue par elles et pour devenir ainsi une situation légale.

Or, au point de vue de la stabilité, la situation que s'était faite la Roumanie avait donné ses preuves. Quant à l'intérêt qu'elle méritait, les puissances étrangères avaient exprimé leur avis sur ce point en manifestant le désir de traiter avec la Principauté directement et sur toutes les matières, comme elles avaient déjà fait des arrangements sur beaucoup de sujets d'ordre administratif.

Aussi, s'il y a à formuler quelque reproche concernant la proposition de M. Andrassy et la note de trois Empires (Allemagne, Autriche-Hongrie, Russie) qui avaient fait une démarche collective auprès du sultan (n° 46), c'est plutôt celui d'avoir trop méconnu la situation que s'était créée la Roumanie en maintenant victorieusement, et pen-

dant un long espace de temps, son indépendance en matière de politique douanière et de traités. Les traités et les firmans turcs étaient, en effet, depuis longtemps déjà considérés en Roumanie comme inexistants. M. Andrassy et les trois grandes puissances montraient donc, à notre avis, trop d'égard envers la Turquie, le premier, en lui proposant de conférer à la Principauté un droit que celle-ci exerçait déjà, et les secondes, en déclarant qu'elles n'entendaient aucunement nier le droit de la Porte de faire des conventions pour le compte de la Roumanie, et que leurs conventions à elles prendraient la forme d'un simple arrangement entre deux administrations.

46. — Voyons maintenant encore comment s'est terminée la discussion diplomatique engagée entre la Turquie et les grandes puissances relativement à ce sujet.

Le comte Andrassy avait, dans sa note du 14 juin 1874, adressée à lord Derby, exprimé l'espoir que le gouvernement anglais se joindrait à ceux des trois empires (Autriche-Hongrie, Russie, Allemagne) pour agir auprès du Sultan et le décider à concéder aux principautés danubiennes et à la Serbie le droit de faire des traités de commerce. Le gouvernement anglais refusa d'accéder au désir du gouvernement autrichien, parce qu'il considérait, disait-il, la prétention de la Roumanie comme visant principalement à son affranchissement de la suzeraineté même de la Porte, et que les grandes puissances ne devaient en rien contribuer à lui faire atteindre ce but contraire aux traités et aux droits incontestables de la Turquie.

Mais, sur l'insistance des gouvernements des trois empires, et les voyant décidés à passer outre sur l'opposition de



la Turquie et de conclure quand même des conventions avec les principautés danubiennes, l'Angleterre se décida à conseiller à la Turquie de céder ; les trois empires, disait-elle à cette dernière, déclarent ouvertement qu'ils n'entendent pas porter atteinte aux droits suzerains de la Porte, mais que leurs intérêts matériels compromis exigent impérieusement qu'on remédie à l'état de choses existant au moyen des traités directs. La Turquie ayant, malgré cela, tenu bon dans son refus, les trois empires lui adressèrent une note identique, où ils lui faisaient part de leur intention de faire des traités de commerce avec la Roumanie et lui exposaient les raisons qui les déterminaient à agir ainsi. Les trois grandes puissances y motivaient leur résolution par des considérations purement pratiques.

La note constate d'abord que le gouvernement roumain a fait voter un tarif douanier nouveau, et dit que « les intérêts matériels importants engagés dans cette question obligent le cabinet impérial à prendre une détermination pratique. » On n'entend pas d'ailleurs modifier par là la situation juridique des principautés vis-à-vis de la Turquie : on a la ferme intention de n'y pas toucher ; mais étant donné le fait que les gouvernements étrangers sont « constamment forcés de s'adresser aux autorités locales des principautés vassales pour assurer la marche régulière des affaires commerciales de leurs nationaux, » que « l'absence d'engagements contractuels entre ces administrations et celles des autres Etats jette souvent une perturbation regrettable dans les relations douanières respectives », que ces inconvénients augmentent d'ailleurs « avec le développement

progressif des voies et communications », qu'on ne saurait enfin « laisser périliter des intérêts positifs pour des questions de pure forme » — on se croit autorisé « à conclure avec les Principautés vassales de la Turquie des arrangements directs et spéciaux de douane, de tarifs et de commerce. » On assure enfin la Porte que ces arrangements, « dénués de tout caractère politique ne seront signés que par les administrations et ministères compétents et non revêtus de la sanction souveraine. De cette façon ils ne sauraient nullement affaiblir aucun des droits de S. M. le Sultan, ni modifier la position garantie par les traités aux principautés vassales vis-à-vis de la Sublime Porte. »

La Porte, dans sa note du 23 octobre, déclare qu'elle apprécie hautement les raisons données par les puissances, mais considère leur démarche comme dépassant le but qu'on se propose d'atteindre. La Porte est prête à satisfaire aux intérêts des grandes puissances ; ce à quoi elle s'oppose, c'est que ces intérêts soient satisfaits au moyen d'une convention directe avec les principautés ; du moment que les puissances mettent de côté le point de droit, la Porte ne voit plus guère qu'un côté de la question : « celui du recours préalable des gouvernements princiers à la cour suzeraine. Il est évident, ajoute cette note, que notre proposition laisse la voie ouverte à toute transaction légale ayant en vue d'assurer le résultat que les trois cabinets du nord entendent poursuivre dans l'intérêt de leurs nationaux. Les inconvénients résultant de l'absence d'engagements contractuels et accentués par le développement progressif des voies de communication sont de ceux qui, dans



l'opinion de la Sublime Porte, peuvent parfaitement être écartés sans qu'il soit besoin de rechercher un terrain d'action en dehors des traités. »

La Turquie n'était donc pas opposée à ce que la Roumanie eût un traité différent de celui de la Porte; elle voulait simplement que ce traité fût conclu par elle-même et non pas par le vassal.

Une entente n'ayant pu s'établir, lord Derby proposa la réunion d'une conférence des puissances garantes, qui devait trancher la question litigieuse. Cette proposition du gouvernement anglais fut acceptée par la Turquie et communication du projet fut faite aux autres puissances. La conférence n'eut toutefois pas lieu et l'affaire se termina par la conclusion, en 1875, d'une convention de commerce entre la Roumanie et l'Autriche-Hongrie. La formule d'introduction de cette convention est conçue dans des termes identiques à ceux qui se trouvent dans les traités entre Etats souverains : « Le Gouvernement de S. M. l'Empereur d'Autriche... et le Gouvernement de S. M. le Prince de Roumanie également animés, etc. ». Ce traité a en outre été ratifié. Les choses s'étaient donc passées autrement qu'on ne le disait dans la note des trois Empires, et la Roumanie entrait ainsi dans une phase dans laquelle elle devenait presque complètement souveraine, même en droit.

## II. — *Egypte.*

47. — Le traité de Londres de 1840 avait fait de l'Egypte une simple province privilégiée; encore ses privilèges

étaient-ils bien restreints : l'hérédité de la dignité de pacha dans la famille de Méhemet-Aly et le droit de percevoir des impôts sans en rendre compte au sultan. Ce dernier droit n'était toutefois accordé au Gouvernement égyptien que dans les limites des lois turques et le rendement devait suffire « à toutes les dépenses de l'administration civile et militaire » (art. 5 de l'acte séparé) ; ce qui voulait dire que les pouvoirs publics égyptiens n'avaient pas le droit d'en établir de leur propre autorité. Le pacha (il n'avait pas encore le titre de khédivé) devait payer un tribut déterminé et était considéré comme un simple « délégué » ottoman, préposé aux provinces dont le sultan lui avait confié l'administration.

Les dispositions du traité de Londres ont été développées dans un firman de 1841 (1) qui fut expressément approuvé par les puissances signataires du traité.

La situation de l'Égypte était donc à cette époque beaucoup plus dépendante que celle des principautés danubiennes et de la Serbie. La « liberté de législation et d'administration » n'existait pas pour elle ; les lois turques y étaient seules applicables et pleinement, et elle était également liée par les traités et conventions de la Porte. Dans ces conditions, l'Égypte ne pouvait pas songer à prétendre au droit de faire des conventions internationales quelconques, par conséquent non plus des traités de commerce.

48. — Cette situation fut modifiée postérieurement par le firman de 1867. Ce firman accorda à l'Égypte le droit

1. V. Blue Book, *Egypt.*, n° 4 (1879). *Firmans granted by the Sultan to the Viceroy of Egypt.*



de conclure directement des conventions internationales, à condition toutefois qu'elles n'eussent ni le caractère ni la forme de conventions internationales politiques. Par conventions ayant un caractère politique, il faut entendre les conventions ou traités d'alliance, les traités de paix, etc. Quant à la forme politique du traité, elle consiste dans la formule d'introduction qui, dans les traités entre pays indépendants, porte que ce sont les souverains des deux États qui traitent entre eux. Les conventions de l'Égypte ne devaient avoir que la forme d'arrangements intervenus entre deux administrations au sujet d'un service spécial qui les concernait.

Le firman de 1867 s'exprimait comme il suit : « L'administration intérieure de l'Égypte, c'est-à-dire tout ce qui a rapport à ses intérêts locaux, étant de la compétence du gouvernement égyptien, nous vous permettons, pour la conservation et en faveur de ses intérêts, de faire des règlements spéciaux ayant rapport à cette administration intérieure seulement, en continuant à observer en Égypte les traités de notre Empire tels quels. En résumé, vous êtes autorisés à faire des conventions pour les douanes, la police des sujets européens, le transit, la poste, à la condition que ces accords n'aient ni la forme, ni le caractère des traités internationaux politiques. Dans le cas contraire, si ces accords ne sont pas conformes aux bases ci-dessus et à nos droits fondamentaux de souveraineté, ils seront considérés comme nuls et nonavenus.

« Dans le cas où le gouvernement égyptien aurait quelques doutes sur la conformité d'une convention de ce genre avec les lois fondamentales de notre empire, il devra en

référer à notre Sublime Porte, avant de prendre aucune résolution définitive.

« Toutes les fois qu'il se fera en Egypte un règlement de douane spécial dans la forme voulue, avis en sera donné régulièrement à notre gouvernement, de même que, pour sauvegarder les intérêts commerciaux de l'Egypte dans les traités de commerce qui interviendront entre nous et les gouvernements étrangers, l'administration égyptienne sera consultée (1). »

Comme on le voit, le gouvernement turc, en concédant à l'Égypte le droit de faire des conventions internationales non politiques, ne lui concédait pas un droit exclusif. Il se réservait la même faculté à lui-même. Le droit de faire des conventions commerciales pouvait donc cumulativement être exercé par les deux puissances à la fois. Dans ces conditions, la situation de l'Égypte était assez bizarre. Il lui était, en effet, loisible de faire telles conventions (d'ordre non politique) qu'elle voulait et d'y consentir des avantages qu'elle jugeait à propos d'accorder, mais la Turquie avait le droit de modifier tous ces arrangements et d'y substituer d'autres dispositions par une convention ultérieure conclue pour le compte de l'Égypte. La seule condition qu'elle avait à observer en pareil cas, c'était l'obligation de consulter préalablement le gouvernement égyptien pour connaître son opinion au sujet des nouveaux avantages qu'elle se proposait d'accorder ; mais rien ne l'obligeait à tenir compte de ces avis, si ce n'est le

1. Martens-Samwer, R. G. t. XVIII, p. 242.



scrupule que doit avoir un suzerain de ne rien faire de contraire à l'intérêt de son vassal.

Il va d'ailleurs de soi, qu'à la différence de ce qui se passait antérieurement à 1867, le traité turc, pour s'appliquer à l'Égypte, devait expressément mentionner cette dernière. Dans le cas contraire, il fallait toujours supposer que le traité ne s'appliquait qu'à la Turquie seule. Mais la convention turque, en tant qu'elle s'appliquait à l'Égypte, pouvait à son tour être modifiée par un nouvel arrangement international fait par le vassal, et ainsi de suite : les deux puissances pouvaient chacune successivement défaire ce que l'autre avait fait avant elle. Remarquons, toutefois, que tous ces remaniements successifs ne pouvaient être faits que dans le sens de concessions nouvelles. Une puissance qui, après avoir conclu un traité avec l'Égypte, en concluait un nouveau avec la Turquie et y obtenait des avantages relatifs à l'Égypte, pouvait s'en réclamer contre cette dernière; mais si, parmi les stipulations nouvelles, il y en avait qui étaient moins avantageuses que celles du traité avec l'Égypte, le contractant avait toujours le droit de s'en tenir à ce dernier. En second lieu, si l'Égypte, postérieurement à un traité turc qui stipulait aussi pour elle, accordait à une tierce puissance de nouveaux avantages, la première nation pouvait, sans faire elle-même un traité avec l'Égypte, se prévaloir de ces avantages en vertu de son droit au traitement de la nation la plus favorisée, si cette clause était insérée dans le traité turc.

Remarquons, cependant, que, malgré ce droit pour les puissances étrangères de stipuler pour l'Égypte dans les traités turcs il y aurait eu de leur part un certain man-

que de courtoisie envers l'Égypte à faire usage de ce droit. Antérieurement à 1867, lorsque l'Égypte, étant une simple province privilégiée, n'avait pas le droit de conclure directement des arrangements internationaux, les gouvernements étrangers n'avaient pas le choix : ils étaient forcés de s'adresser à la Porte pour obtenir d'elle des avantages qu'ils désiraient avoir en Égypte. Mais, lorsque celle-ci devint capable de faire des traités, il y aurait eu quelque chose de blessant pour elle dans le fait de ne pas s'adresser à elle-même mais à aller traiter avec la puissance suzeraine.

49. — La réserve faite par la Turquie dans le firman de 1867 était évidemment pour l'Égypte une gêne en théorie, et pouvait l'être aussi en pratique. Cette gêne a été levée par le firman de 1873, qui fut confirmé par celui de 1879.

« Le khédive sera autorisé, disait le firman, à contracter et à renouveler sans porter atteinte aux traités politiques de mon gouvernement impérial ni à ses droits souverains sur ce pays, les conventions avec les agents des puissances étrangères pour les douanes et le commerce et pour toute transaction avec les étrangers concernant les affaires intérieures, et cela dans le but de développer le commerce, l'industrie et l'agriculture, et de régler la police des étrangers et tous leurs rapports avec le gouvernement et la population. Ces conventions seront communiquées à ma Sublime Porte avant leur promulgation par le khédive (1). »

La Turquie ne stipulait plus rien au sujet de son droit

<sup>1</sup> *Arch. diplom.*, 1878-1879, II, q. 377.



de faire des conventions applicables à l'Égypte. Le droit de cette dernière était désormais un droit exclusif. La seule condition encore exigée était celle consistant en ce que le gouvernement du khédive devait communiquer ces conventions au gouvernement de la Porte, avant leur promulgation. Cette condition n'a pas figuré dans le firman de 1873, et la correspondance diplomatique au sujet du firman de 1879 établit qu'elle est en réalité une simple formalité de procédure exigée par la Turquie uniquement parce que, sous l'empire du firman de 1873, l'Égypte avait pris l'habitude de ne pas notifier ses arrangements à la cour suzeraine. Cette manière d'agir a paru à la Turquie incompatible avec le respect et la déférence que le vassal doit avoir vis-à-vis de son suzerain. Aussi a-t-elle tenu à s'assurer à ce que des faits de ce genre ne se produisissent plus. Mais la clause ne signifie nullement que la convention, pour entrer en vigueur, ait besoin d'être d'abord approuvée par la Turquie (1).

50. — On s'est demandé si l'Égypte, qui certainement possède le droit de faire des traités de commerce, avait aussi celui de faire des tarifs autonomes. On comprend l'utilité de ce droit pour l'Égypte. Les tarifs autonomes servent de base à l'élaboration du tarif conventionnel, et, en même temps, ils sont une sorte de contrainte pour les pays étrangers, parce qu'ils poussent ces derniers à faire des traités de commerce afin de se soustraire au tarif général.

Le gouvernement égyptien possédant déjà le droit de

1. *Livre jaune, Arch. diplom.*, 1878-1879, II, p. 364, 376, 379

faire des traités de commerce, il peut être d'un grand intérêt pour lui de posséder les moyens qui lui faciliteront la conclusion de ces traités et lui permettront de les faire dans les meilleures conditions possibles. Or, le tarif général est précisément un de ces moyens, ne fût-ce qu'à raison de ce qu'il peut être employé comme une mesure de représailles.

Les titres constitutifs des droits de l'Égypte autorisent-ils à lui reconnaître cette prérogative de la confection des tarifs autonomes? Nous le croyons. Les tarifs autonomes (et, pour simplifier le raisonnement, n'envisageons que les tarifs d'entrée qui sont les plus importants) doivent être considérés comme une mesure administrative ou fiscale ayant pour but, tantôt de procurer des revenus au Trésor, et tantôt de produire certains effets économiques en favorisant telle ou telle branche de la production nationale. Or, le gouvernement égyptien a reçu, par les firmans, l'autorisation expresse de faire indépendamment de la Turquie, et sauf les exceptions rentrant dans la catégorie des droits que la puissance suzeraine s'est formellement réservés, tout ce qu'il jugerait propre à développer le commerce, l'industrie et l'agriculture. Quant au droit de lever les impôts, il appartient à l'Égypte en vertu des mêmes firmans (1873 et 1879) : « Tous les impôts de cette province — dit le firman de 1879, et celui de 1873 s'exprimait en termes identiques — seront perçus en mon nom. Les habitants d'Égypte étant de mes sujets, et ne devant comme tels subir en aucun temps la moindre oppression ni acte arbitraire, à cette condition le Khédiviat d'Égypte, auquel est confiée l'administration civile, financière et ju-



diciaire du pays, aura la faculté d'établir, d'une manière conforme à la justice, tout règlement et loi intérieurs nécessaires à cet égard (1) ». En outre, le passage relatif au droit de faire des conventions internationales commerciales que nous avons cité plus haut, dit formellement que cette concession est faite dans le but de donner à l'Égypte le moyen de mieux développer son industrie, son commerce et son agriculture. Telle avant été la préoccupation du gouvernement ture au moment où il décrétrait le firman, la conclusion que l'Égypte a le droit de faire des tarifs autonomes, nous semble aussi conforme à l'esprit du firman qu'elle est certainement autorisée par les termes de cet acte. Enfin ce droit est, comme nous l'avons remarqué, un complément très utile du droit de faire des traités. L'Égypte étant en possession de ce dernier droit, qui est le principal, il nous semble juste de présumer que l'accessoire lui a été également concédé. Cette présomption ne devrait, à notre avis, tomber que devant la volonté contraire formellement manifestée. Or, une telle manifestation de volonté de la part de la Turquie ne se trouve nulle part dans le firman. Celui-ci est tout à fait libéral, et les restrictions et réserves qui se trouvaient dans les firmans antérieurs ayant complètement disparu, il nous semble impossible d'admettre l'opinion que le droit de faire des tarifs autonomes appartient à la Turquie.

On pourrait à ce propos rappeler ce que nous avons dit plus haut au sujet de la Roumanie.

En parlant de cette dernière puissance, nous avons vu

1. *Arch. diplom.*, 1878-1879, II, p. 377.

qu'elle était liée par les tarifs conventionnels turcs et que par conséquent la Principauté était impuissante à relever ses tarifs sur les produits des puissances qui jouissaient du tarif conventionnel turc. Mais nous avons reconnu en même temps à la Roumanie le droit de faire des tarifs autonomes, applicables aux puissances avec lesquelles la Turquie n'avait pas fait de conventions. Ce droit appartenait, disions-nous, à la Roumanie en vertu de la « liberté d'administration » que lui garantissaient le traité de Paris et les firmans. Or, le firman de 1879 reconnaît à l'Égypte également le droit d'administration en matière civile, financière et judiciaire, et ce droit est exclusif puisque le firman ne fait aucune restriction et dit simplement que cette administration est confiée au khédive. Le droit de la Roumanie était plus restreint puisqu'il n'existait qu'à l'égard des puissances n'ayant pas de traité avec la Turquie, et seulement pendant le temps qu'elles n'en auraient pas conclu un. L'Égypte, au contraire, peut appliquer son tarif général à toutes les puissances envers lesquelles elle ne s'est pas elle-même engagée. Cette différence vient de la différence de position entre ces deux puissances au point de vue du droit de faire des traités; mais le droit de faire le tarif autonome repose dans les deux cas sur des concessions faites en des termes presque identiques par les actes et lois organiques. Et alors, en interprétant ces termes dans le sens du droit de faire des tarifs dans la première hypothèse, il nous semble impossible de leur donner une autre interprétation dans la seconde.

51. — Puisque de son droit de faire des traités de commerce et des tarifs généraux, l'Égypte doit être considérée,



au point de vue douanier, comme un Etat absolument indépendant de la Turquie. Ses tarifs généraux ou conventionnels peuvent bien à un moment donné être identiques avec ceux de la Porte (comme c'est le cas actuellement ; cela résulte du moins des textes de traités que nous citerons tout à l'heure) ; ils n'en seront pas moins des tarifs égyptiens, modifiables par la seule volonté du gouvernement vassal. L'identité des tarifs sera donc un pur effet du hasard ou d'un arrangement entre le gouvernement égyptien et le gouvernement turc et nullement la conséquence d'un droit d'ingérence de la Porte dans la confection des tarifs douaniers égyptiens. Aussi, certaines expressions des traités turcs pourraient-elles être critiquées, parce qu'elles sont contraires au principe indiqué. Ainsi l'article 22, al. 1 du traité turco-allemand du 24 août 1890, s'exprime comme il suit : « Le présent traité sera exécutoire dans toutes les possessions de Sa Majesté Impériale le Sultan, situées en Europe, en Asie et en Afrique. En ce qui concerne la principauté vassale de Bulgarie et l'Egypte, toute différence qui, après accord établi dans les limites des traités et des firmans impériaux entre les agents du gouvernement allemand et l'administration locale, résulterait pour le tarif général faisant partie du présent traité, sera communiquée au gouvernement Ottoman (1). »

Observons d'abord que l'expression de « tarif général faisant partie du présent traité » est impropre, car tout tarif qui fait partie d'un traité ne peut être qu'un tarif conventionnel. L'article reconnaît en outre, ce qui est incon-

1. *Arch. dipl.*, mai 1891.

testable d'ailleurs, aux gouvernements égyptien et bulgare le droit de faire des traités directement avec les puissances étrangères. Mais en disant que « toute différence » qui en « résulterait pour le tarif faisant partie du présent traité » devra être communiquée à la Porte, il laisse croire que tant qu'un arrangement avec tarif n'aura pas été signé par les puissances vassales, ce sera le tarif conventionnel turc qui leur sera applicable et que les concessions faites par la Bulgarie et l'Égypte seront des concessions sur le tarif turc en vigueur en ces deux pays.

La théorie qu'on pourrait déduire de cet article serait la suivante : Il est exact que la Bulgarie et l'Égypte ont le droit de faire des traités et des tarifs conventionnels différents des traités et tarifs turcs. Mais tant qu'elles n'en auront pas fait, c'est au tarif turc qu'elles seront soumises.

Or, cette théorie serait erronée. La faculté de conclure des conventions commerciales, que ces deux pays tiennent des traités et firmans, leur a été accordée purement et simplement, sans restriction ni réserve aucunes. Pour nous borner à l'Égypte, nous avons déjà dit qu'à la différence du firman de 1867, ceux de 1873 et 1879 ne contiennent aucune réserve en faveur de la Turquie. Ce qui doit être interprété en ce sens que le droit de l'Égypte est un droit exclusif; la Turquie ne saurait y participer en aucune manière. Sa seule qualité de puissance suzeraine ne l'y autorise pas encore, attendu que les droits de suzeraineté n'ont rien de précis et d'invariable et que l'étendue en doit être recherchée, dans chaque hypothèse spéciale, d'après les actes constitutifs de la suzeraineté. Pour démontrer son droit d'ingérence, la Turquie aurait donc



d'autres preuves à produire que celle de sa qualité d'Etat suzerain. Le texte du traité que nous venons de citer ne saurait lui donner ce droit, puisqu'il est, en partie du moins son œuvre et que nul ne peut se créer un titre à soi-même. Le traité turc est pour l'Egypte une *res inter alios acta*, qui ne peut pas affecter les droits qu'elle tient d'un acte organique, du firman. D'ailleurs, la théorie que nous avons déduite de l'article du traité ci-dessus, si elle était tenue pour vraie, serait pleine de bizarreries et d'incertitudes. L'Egypte ayant incontestablement le droit de faire des tarifs conventionnels, il faut croire, pour donner une signification sérieuse à cette prérogative de la puissance vassale, que, si l'Egypte use de ce droit et conclut un traité la Turquie ne pourra rien y modifier. Même en traitant avec un Etat avec lequel l'Egypte n'a pas encore fait d'arrangement, la Porte ne pourra pas lui faire de concessions plus importantes que celles contenues dans le tarif arrêté par la convention égyptienne. Son droit se bornerait donc à faire en toute liberté des traités et tarifs applicables à l'Egypte; mais alors seulement lorsque l'Egypte n'aura pas elle-même conclu de convention. En outre, la convention turque ne demeurerait en vigueur que jusqu'à la signature de la convention égyptienne.

Pareil état de chose ne présenterait que des complications sans être d'aucune utilité réelle pour la Turquie. Aussi, croyons-nous, que l'article 22 du traité turco-allemand, que nous examinons, doit être interprété conformément à la théorie générale que nous avons émise au sujet des droits de l'Egypte; à savoir que cette dernière ayant un droit exclusif de faire des traités et tarifs, l'identité, à

un moment donné, de ses tarifs avec ceux de la Turquie ne peut être que le résultat d'un accord spécial entre les deux pays ou un effet du hasard. Les modifications qui pourraient être postérieurement, et par suite d'arrangements nouveaux, apportées au tarif égyptien ne seraient pas des modifications du tarif, « faisant partie du présent traité » (turc), mais bien des modifications du tarif conventionnel ou autonome de la puissance vassale.

52. — L'Egypte, étant, au point de vue douanier, indépendante de la Turquie, a parfaitement le droit d'établir les mêmes droits d'entrée et d'appliquer les mêmes mesures douanières aux produits venant par la frontière turque qu'à ceux venant de quelque autre côté.

Les deux administrations, celle du pays vassal et celle de la Porte, n'ont en effet rien de commun. Les produits étrangers qui ne font que traverser l'un des deux pays pour pénétrer dans l'autre ne paient, sauf arrangement contraire entre la Turquie et l'Egypte, leurs droits d'entrée qu'au moment où ils pénètrent sur le territoire de l'autre pays. Tel est le système qui a été appliqué à la Roumanie et à la Serbie du temps de leur dépendance, et tel est également celui qui est actuellement en vigueur pour la Bulgarie. « Il est entendu que les articles d'importation étrangère destinés aux Principautés Unies de Moldo-Valachie et à celle de Serbie, et traversant les autres parties de l'Empire Ottoman, n'acquittent les droits de douane qu'à leur arrivée dans ces Principautés, et réciproquement, que les marchandises d'importation étrangère, traversant ces Principautés pour se rendre dans les autres parties de l'Empire Ottoman, ne devront acquitter les droits de douane



qu'au premier bureau de douane administré directement par la Porte... de telle sorte que les droits d'importation... ne pourront, en tous les cas, être perçus qu'une seule fois (1). » Mais ce n'est pas le système actuellement en vigueur dans les relations de l'Égypte et de la Turquie. Actuellement les marchandises étrangères, si elles sont destinées à pénétrer dans le territoire turc en passant par l'Égypte, paient leurs droits d'entrée entre les mains de l'administration égyptienne, et franchissent alors la frontière turque librement, sans entrave, à la seule condition de certifier qu'elles ont réellement acquitté les droits dus. Cela suppose toutefois que les droits d'entrée sont égaux en Turquie et en Égypte. Autrement si les droits égyptiens, par exemple, étaient moins élevés que les droits turcs, les marchandises étrangères auraient intérêt à prendre, pour aller en Turquie, la voie de l'Égypte afin d'échapper aux droits turcs et réciproquement. Aussi, dans ses traités, la Turquie prévoit le cas où l'Égypte aurait, en vertu de son droit de faire des traités, consenti à un troisième pays des droits d'entrée inférieurs et elle stipule, que, dans ce cas, les marchandises étrangères paieront à la frontière turque la différence entre les droits égyptiens et les droits turcs.

Ce que nous venons de dire résulte des stipulations suivantes contenues dans le traité turco-allemand de 1890. L'article 9 de ce traité, après avoir disposé que les marchandises allemandes ne paieront pas de droits de transit, ajoute : « Quant aux marchandises à destination de l'Égypte ou venant d'Égypte le régime actuel est maintenu. Il est

1. *Traité franco-turc* de 1861, art. 6.

donc entendu qu'une fois que ces marchandises auront acquitté les droits d'entrée, elles ne seront en aucun cas astreintes à un second paiement de droit. » Et l'article 22, al. 2, s'exprime ainsi : « Il est bien entendu qu'à l'arrivée dans les autres parties de l'Empire de marchandises expédiées d'Égypte, munies de Reftiès, conformément à l'article 9, et dont les droits de douane seraient, par suite des modifications consenties, inférieurs à ceux portés sur le tarif général, la différence en plus sera acquittée à la douane du lieu de destination. » Sur l'expression « tarif général » il faut faire la même observation que nous avons faite en parlant de l'alinéa 1 de l'article (n° 51) : c'est du tarif conventionnel qu'il s'agit. En outre, cet alinéa stipulant que l'administration turque ne percevra que la différence entre les droits égyptiens nouveaux et les droits turcs, dit par cela même que, si ces deux droits sont identiques, l'administration turque ne percevra rien, et réciproquement pour l'administration égyptienne.

Nous avons déjà remarqué que le même système ne s'applique pas à la Bulgarie : l'article 9 et l'alinéa 2 de l'article 22 n'en font pas mention. Aussi, les marchandises étrangères, entrant en Turquie par la frontière bulgare, paieront l'intégralité des droits des tarifs turcs, quel que soit d'ailleurs le tarif bulgare. C'est là une différence entre la situation de la Bulgarie et de l'Égypte. Remarquons toutefois que cette différence ne résulte nullement de l'acte organique égyptien, du firman de 1879. D'après ce firman, l'Égypte aurait parfaitement le droit d'appliquer aux marchandises arrivant par la frontière turque le même système que la Bulgarie. La situation actuelle n'est



que le résultat d'une entente au moins tacite entre les deux gouvernements intéressés et qui peut cesser à chaque instant par la seule volonté de la Turquie et de l'Egypte. Aussi y a-t-il peut-être une certaine incorrection de la part de la Turquie à présenter les résultats de cette entente comme une sorte de concession accordée par elle aux puissances étrangères, en ne mentionnant pas le fait que le maintien de « l'état de choses actuel » (art. 9) ne dépend pas seulement d'elle, mais qu'il peut à chaque instant être modifié par une décision contraire du gouvernement égyptien. Cette décision pourrait, en effet, intervenir à chaque instant, parce que le régime actuel n'a pas été consacré par un arrangement exprès, mais qu'on a simplement de part et d'autre continué la pratique existant avant la concession à l'Egypte du droit de faire des conventions et des tarifs ; par conséquent, avant la séparation complète des deux administrations. Aussi les puissances étrangères en possession des clauses, telles que celles des articles 9 et 22 cités plus haut, ne devraient pas se faire illusion sur leur stabilité. Les traités égyptiens ne contiennent d'ailleurs pas ces clauses. L'application de ces dispositions en Egypte ne relève donc que de la volonté de l'administration égyptienne qui peut y mettre fin quand elle voudra.

Les déductions des principes généraux que nous venons de faire au sujet des droits d'entrée, pourraient être faites aussi relativement aux droits de sortie et de transit ; les conclusions seraient les mêmes.

## DEUXIÈME PARTIE

---

### Clauses particulières des traités de commerce.

---

#### CHAPITRE V

##### LIBERTÉ DU COMMERCE. DROITS DES PERSONNES.

###### CONSULTER :

Lyon-Caen et Renault, *Traité de droit commercial*, t. I (2<sup>e</sup> éd.), p. 186 et s., 315 et s. et documents y cités — v. Melle, *op. c.* — Weiss, *Traité de droit international privé*, p. 413 et s. ; Documents qui s'y trouvent. — Recueils des traités.

###### SOMMAIRE :

53. Clause relative à la « liberté entière du commerce ». — 54. Clause de l'égalité du traitement avec les nationaux. — 55. Elle n'est pas absolument dépourvue d'intérêt pratique. — 56. Mais elle ne devrait pas être insérée dans les traités de commerce. — 57. Certaines clauses spéciales relatives aux droits des per-

Veillevitch

18



sonnes. — 58. Situation privilégiée des étrangers au point de vue de certaines charges. — 59. Les droits des étrangers d'après les traités avec les nations de l'Extrême-Orient. — 60. Stipulations concernant les droits des étrangers en cas de guerre.

53. — Très souvent les traités de commerce contiennent la clause qu'il y aura pleine et entière liberté de commerce entre les nationaux des deux parties contractantes. Cette clause ne signifie nullement que les échanges entre les deux pays ne seront soumis à aucune entrave, ne d'autres termes, que la douane entre les deux Etats est complètement supprimée. Elle veut simplement dire que les deux contractants s'autorisent mutuellement à faire le trafic sur le territoire de l'autre aux conditions spécifiées dans le corps même du traité. Autrefois, lorsque le commerce avec les pays étrangers était continuellement exposé à des prohibitions, des clauses de ce genre étaient d'une importance capitale. Elles constituaient, comme nous l'avons remarqué dans l'introduction, le premier des droits que les contractants se hâtaient d'obtenir.

Aujourd'hui que le commerce est à peu près universellement reconnu comme utile et même nécessaire, des stipulations de cette sorte n'ont guère plus de valeur pratique que dans les rapports avec les pays dont les idées, en matière de commerce, sont encore approximativement les mêmes que celles des nations d'Europe dans les siècles passés. Elles ont, notamment, une portée réelle dans les pays de l'Extrême-Orient, où le trafic avec les étrangers n'est autorisé que dans certains ports et est à tout moment exposé à des interdictions ou autres mesures restrictives.

Entre pays civilisés la clause se réduit à une simple constatation de l'état de choses existant. La vraie garantie de la stabilité du trafic entre ces nations se trouve dans la conviction qu'elles ont que les échanges mutuels leur sont utiles et même nécessaires. La division internationale du travail, qui s'est opérée graduellement et dans une mesure considérable entre les nations contemporaines, les a rendues réciproquement dépendantes les unes des autres au point que toute prohibition léserait à peu près autant celui qui la prononcerait que celui contre qui elle serait dirigée.

Entre ces nations, la clause dont nous parlons n'a donc plus généralement que la valeur d'une stipulation de forme. Elle doit être considérée plutôt comme une simple formule de style que comme l'expression de préoccupations réelles.

54. — Comme complément de la clause relative à la liberté du commerce, on trouve encore, dans les traités, des stipulations concernant le traitement des commerçants et industriels, et même des étrangers en général, au point de vue des impôts, taxes et autres droits. La condition que ces traités leur assurent est habituellement celle dont jouissent les nationaux. Aucune distinction ne doit donc exister entre les deux catégories. « Les ressortissants des deux Etats, soit qu'ils s'établissent dans les ports, villes ou lieux quelconques des pays respectifs, soit qu'ils y résident temporairement, ne seront pas soumis à des droits, taxes, impôts, contributions ou patentes, sous quelque dénomination que ce soit, autres ni plus élevés que ceux qui sont ou seront perçus sur les nationaux ou les citoyens de la nation la plus favorisée » (art. 3, al. 1. du traité franco-serbe de 1883).



Souvent on stipule en outre une foule de droits qui se réfèrent au commerce et à l'industrie d'une manière plus ou moins directe et qui ont toujours pour objet de faciliter l'exercice de ces professions. Tels sont les droits d'aller et venir librement, de louer des maisons, magasins et boutiques, de fixer les prix des marchandises à sa convenance, etc. « Les ressortissants de chacune des Hautes Parties contractantes auront réciproquement au même titre que les nationaux, et sans aucune distinction de race ou de religion, la faculté de voyager, de résider, de s'établir partout où ils le jugeront convenable pour leurs intérêts; d'exercer toute espèce d'industrie ou de métiers, de faire le commerce tant en gros qu'en détail, de louer les maisons, magasins et boutiques qui leur seront nécessaires; d'expédier et de recevoir des marchandises ou des valeurs par voie de terre ou de mer ou de recevoir des consignations aussi bien de l'intérieur que de l'étranger; le tout sans payer d'autres droits que ceux qui sont ou pourront être perçus sur les nationaux ou sur les ressortissants de la nation la plus favorisée. Ils auront le droit, dans leurs ventes et achats, d'établir le prix des marchandises et des objets quels qu'ils soient, tant importés que nationaux, soit qu'ils les vendent à l'intérieur du pays, soit qu'ils les destinent à l'exportation. Ils auront la faculté de faire et administrer eux-mêmes leurs affaires ou de se faire suppléer par des personnes dûment autorisées, soit dans l'achat ou la vente de leurs biens, effets ou marchandises, soit dans leurs propres déclarations en douanes, soit pour le chargement, le déchargement et l'exposition de leurs navires. En usant des droits stipulés dans le présent article,

ils devront d'ailleurs se conformer aux lois et règlements du pays, applicables aux nationaux ou aux ressortissants de la nation la plus favorisée » (v. art. 2, traité franco-serbe).

Enfin, à côté de ces stipulations détaillées on en trouve d'autres qui sont tout à fait générales et se réfèrent à des droits civils de toutes catégories. « Les ressortissants des deux Etats jouiront réciproquement d'une constante et complète protection pour leurs personnes et leurs propriétés, et auront les mêmes droits (excepté les droits politiques) et les mêmes privilèges qui sont ou seront accordés aux nationaux ou aux ressortissants de la nation la plus favorisée, à la condition toutefois de se soumettre aux lois du pays. Ils auront, en conséquence, un libre et facile accès auprès des tribunaux de justice, tant pour réclamer que pour défendre leurs droits à tous les degrés de juridiction établis par les lois : ils pourront employer, dans toutes les instances, les avocats, avoués et agents de toute classe qu'ils jugeront à propos et jouiront enfin, sous ce rapport des mêmes droits et avantages accordés ou qui seront accordés aux nationaux ou aux ressortissants de la nation la plus favorisée » (art. 4 même traité. V. également l'art. 3 et s. du traité franco-espagnol de 1882).

55. — Dans les pays civilisés, la plupart des droits contenus dans les articles précités sont généralement considérés comme appartenant de droit commun aux étrangers. Leur insertion dans les traités ne fait donc, dans la plupart des cas, acquérir aux étrangers rien de plus que ce qu'ils avaient déjà.

Aussi beaucoup de traités n'en font-ils aucune mention,



sans que cette omission ait donné lieu à des difficultés sérieuses dans la pratique; tel est, par exemple, le cas du traité de 1881 avec la Belgique ou de la convention de 1882 avec l'Angleterre.

Malgré cela, ce serait une exagération de considérer ces stipulations comme absolument inutiles.

En effet, outre qu'elles contiennent quelquefois des droits spéciaux, tels que ceux relatifs à l'assistance judiciaire, à la caution *judicatum solvi*, etc., qui ne sont pas, dans les conditions normales, toujours reconnus aux étrangers, il est encore bon de s'assurer contre une réaction qui, bien que peu probable, n'est cependant jamais impossible. Ainsi, par exemple, il y a eu en France, tout récemment encore, plusieurs tentatives de traiter les étrangers moins favorablement que les nationaux. Un arrêté du maire de Marseille a décidé que les cochers des voitures publiques de nationalité étrangère seraient soumis à une taxe spéciale dont les cochers nationaux devaient être exempts. L'arrêté visait spécialement les cochers de nationalité italienne, très nombreux dans la ville. A cette époque le traité de commerce avec l'Italie ayant déjà cessé d'être en vigueur, l'arrêté du maire ne pouvait pas être attaqué comme violant un engagement international, mais il dut être rapporté pour une autre raison. C'est que d'après la législation française, l'exercice des professions étant libre, il ne dépendait pas d'un maire de porter une atteinte quelconque à cette liberté. C'est seulement par une loi que la restriction des droits, tentée par le maire, eût pu avoir lieu.

Il en fut de même d'une délibération du conseil général de Guyane établissant une taxe spéciale sur les commer-

cants étrangers de la colonie. La délibération fut également annulée comme étant contraire au principe de la liberté des professions (1).

A la Chambre des députés on a également fait dans les derniers temps des propositions pour soumettre à une taxe de séjour les ouvriers et les employés de nationalité étrangère et pour frapper d'un droit spécial les patrons qui emploieraient des étrangers (2).

Tous ces exemples montrent que la clause des traités relative aux droits des personnes, pour avoir une application relativement restreinte, n'est pas dépourvue de tout intérêt pratique même dans les pays contemporains les plus civilisés.

56. — La seule observation qu'on pourrait faire au sujet de ces stipulations, c'est qu'elles ne devraient pas être faites dans les traités de commerce. Les droits que ces clauses contiennent ne sont pas, en effet, utiles aux commerçants seulement, mais à tous les étrangers en général qui habitent un pays.

Or, comme un traité de commerce est, à cause des fluctuations dans les conditions économiques, sujet à des changements relativement fréquents, et comme on risque parfois de n'en pas même conclure du tout, il importe de ne pas lier le sort des droits qui sont le résultat des progrès de l'humanité en général à celui d'un simple traité de commerce. La Suisse a, par exemple, outre son traité de commerce (qui ne contient que des stipulations qui se

1. Lyon-Caen et Renault, *Traité de droit commercial*, t. I, (2<sup>e</sup> éd.), p. 188, note 1.

2. *Ib.*, et les documents y cités.



réfèrent strictement au commerce, c'est-à-dire concernant les droits d'entrée, de sortie, les prohibitions, etc.), conclu aussi un traité qui porte le nom de traité d'établissement et qui ne renferme que des stipulations relatives aux droits de personnes. Nous avons d'ailleurs observé déjà que ce système n'empêche nullement de se servir de cette deuxième catégorie de traités comme d'un moyen de représailles pour empêcher la dénonciation d'un traité de commerce ou pour obtenir, dans ce dernier, des concessions plus grandes. Nous avons vu également que les traités de la France avec les États de l'Amérique Centrale et du Sud stipulent pour ces clauses la perpétuité, tandis que les stipulations purement commerciales sont faites pour un temps limité ou sont tout au moins dénonçables (V. ch. I).

57. — Ces clauses, garantissant au stipulant les mêmes droits qu'aux nationaux, lui assurent la condition la plus favorable qui soit dans le pays. Cependant, dans les articles que nous avons cités plus haut, on voit que les contractants s'assurent, outre les droits reconnus aux nationaux, les droits concédés aux ressortissants de la nation la plus favorisée. Cela suppose qu'il puisse y avoir des cas où les citoyens d'un troisième Etat seraient dans le pays mieux traités que les nationaux eux-mêmes. Ce cas ne se présente jamais chez les peuples civilisés de l'Europe ; aussi, dans ces pays, quand on s'est une fois assuré le traitement national, il est tout à fait superflu de stipuler celui de la nation la plus favorisée. Il y a cependant des pays où cette stipulation est parfaitement utile. Tel est, par exemple, comme nous le verrons tout à l'heure, le cas des pays de l'Extrême-Orient.

Il y a certains pays où tous les nationaux ne sont pas égaux au point de vue de la jouissance et de l'exercice des droits. Les étrangers tâchent alors ordinairement de s'assurer les droits des nationaux les mieux partagés et, pour simplifier les constatations, en même temps ceux des nations les plus favorisées. Ainsi, par exemple, dans l'article 3 du traité franco-turc de 1861, il est stipulé ceci : « Les marchands français ou leurs ayants-cause qui achèteront un objet quelconque, produit du sol ou de l'industrie de la Turquie, dans le but de la revendre pour la consommation dans l'intérieur de l'Empire Ottoman, payeront, lors de l'achat ou de la vente, les mêmes droits qui sont payés, dans les circonstances analogues, par les sujets ottomans les plus favorisés parmi ceux qui se livrent au commerce intérieur. » Et l'article 1<sup>er</sup> stipulait déjà : « Il est en outre expressément entendu que les droits, privilèges et immunités que la Sublime-Porte accorde aujourd'hui ou pourrait accorder à l'avenir aux sujets et aux bâtiments de toute autre puissance étrangère, seront également accordés aux sujets et aux bâtiments français qui en auront de droit l'exercice et la jouissance. »

Dans certains traités (V. par exemple le traité austro-serbe de 1881, allemand-serbe de 1883 et plusieurs autres traités de l'Allemagne et de l'Autriche), au lieu de stipuler pour chacun des contractants les mêmes droits civils que possèdent les nationaux, on dispose que les sujets des deux parties auront les mêmes droits que « les nationaux *et* les sujets de la nation la plus favorisée. » A prendre ces termes au pied de la lettre, les droits garantis aux étrangers par cette stipulation seraient moins étendus que ceux dont jouiraient



les parties qui n'ont que la clause de la nation la plus favorisée ou que la clause du traitement national. En effet, d'après la rédaction ci-dessus, un avantage accordé par l'un des contractants à ses nationaux ne saurait être invoqué par l'autre contractant que si une tierce puissance était également à même de s'en prévaloir; de même pour les avantages accordés à un troisième Etat, ces avantages ne sauraient être réclamés par l'autre contractant que si les nationaux pouvaient les revendiquer eux-mêmes. Il faut admettre que de telles rédactions ne sont que l'effet de l'inadvertance et que le sens de la clause doit être le même que si on avait parlé du droit des nationaux ou des ressortissants de la nation la plus favorisée (1).

58. — Dans les pays civilisés les étrangers jouissant en principe, au point de vue de la possession des droits civils d'un traitement approximativement égal à celui des nationaux, il n'est que juste qu'ils supportent aussi les mêmes charges que ces derniers. Il y a cependant certaines obligations dont les étrangers sont à peu près universellement affranchis dans tous les pays. Au nombre de ces charges il faut citer en premier lieu le service militaire ainsi que certains emplois municipaux et autres (nous ne parlons pas, bien entendu, des fonctions politiques, qui sont, par leur nature même déjà, réservées aux nationaux). La raison de cette situation exceptionnelle des étrangers se trouve en ce que l'accomplissement du devoir militaire et l'exercice des fonctions que nous avons nommées est considéré,

1. Cf. Holtzendorff, *op. c.*, III, p. 221.

à certains points de vue, comme étant plutôt un droit qu'une charge. Les étrangers sont d'ailleurs exemptés d'autres obligations encore. Ils ne sont pas notamment tenus de participer aux emprunts forcés, et ne peuvent être soumis aux contributions de guerre et autres impositions extraordinaires quelconques.

Tout ce que nous venons de dire au sujet des privilèges et obligations des étrangers est habituellement énuméré dans le texte même des traités. Ainsi l'article 4 du traité franco-espagnol de 1882, dit : « Les Français en Espagne et les Espagnols en France seront soumis au paiement des contributions tant ordinaires qu'extraordinaires, afférentes aux biens immeubles qu'ils possèdent dans le pays de leur résidence et à la profession ou industrie qu'ils y exercent, conformément aux lois et règlements généraux des États respectifs. Ils seront également soumis comme les nationaux aux charges et prestations en nature, ainsi qu'aux impôts municipaux, urbains, provinciaux et départementaux, auxquels ils pourraient être assujettis pour leurs biens meubles, leur profession ou industrie. D'ailleurs les Français en Espagne, comme les Espagnols en France, seront exempts de toute contribution de guerre, avances de contributions, prêts et emprunts, et de toute autre contribution extraordinaire, de quelque nature qu'elle soit, qui serait établie dans l'un des deux pays par suite de circonstances exceptionnelles, en tant que ces contributions ne seraient pas imposées sur la propriété foncière. Ils seront également exempts de toute charge ou emploi municipal et de tout service personnel, soit dans les armées de terre ou de mer, soit dans la garde



ou milice nationale, ainsi que de toute réquisition aux services de la milice. »

59. — Les clauses relatives à la liberté du commerce et les autres conditions dans lesquelles doivent se faire les échanges entre deux pays, ainsi que les clauses concernant les droits des personnes ont, avons-nous dit, une portée très réelle, voire même une importance capitale, dans les pays d'Extrême-Orient. Dans les traités avec ces pays, en effet, ces clauses n'ont pas seulement pour objet de constater et d'affirmer un état de choses existant ; elles n'ont pas non plus pour but unique de garantir les sujets des parties contractantes contre une réaction possible ; elles servent au contraire principalement et avant tout à créer une base solide pour les relations commerciales et à procurer seulement aux nationaux des droits qui, dans les conditions ordinaires, ne leur sont pas reconnus.

Il est même à remarquer que dans les traités avec ces pays on ne se contente pas ordinairement de stipuler pour ses nationaux une condition égale à celle des indigènes. C'est que, généralement, les droits de ces derniers sont plus ou moins ignorés ; bien souvent, en outre, ils ne sont pas suffisamment précis ni garantis, et les mœurs, les idées et toutes les conditions de la vie en général y étant différentes de celles des Européens, il y aurait vraiment imprudence de la part des États occidentaux à se contenter dans leurs conventions de la formule générale de l'égalité avec les nationaux. Cette clause, en effet, pourra souvent ne leur procurer que des droits illusoires ou tout à fait nuls. Aussi les nations européennes ont-elles généralement adopté la pratique d'insérer dans leurs arrangements avec les pays

de l'Extrême-Orient des stipulations détaillées sur les droits et obligations des commerçants et autres ressortissants. L'ensemble de ces stipulations constitue aux étrangers une condition juridique spéciale, absolument distincte de celle des indigènes.

Nous allons citer quelques exemples des stipulations tirés de la catégorie des traités dont nous parlons.

Les nations de l'Extrême-Orient ne reconnaissant pas encore les principes du droit des gens qui, chez d'autres peuples, sont passés à l'état de coutume incontestable, consentent quelquefois des stipulations qui, dans les traités entre les nations européennes, étonneraient. Telles sont par exemple les stipulations relatives au droit de s'envoyer réciproquement des représentants diplomatiques et à leurs immunités: « ... il a été convenu entre les Hautes Parties contractantes qu'à l'exemple de ce qui se pratique chez les nations de l'Occident, les agents diplomatiques dûment accrédités par Sa Majesté l'Empereur des Français auprès de Sa Majesté l'Empereur de la Chine pourront se rendre éventuellement dans la capitale de l'Empire, lorsque des affaires importantes les y appelleront... Les agents diplomatiques jouiront réciproquement, dans le lieu de leur résidence, des privilèges et immunités que leur accorde le droit des gens, c'est-à-dire que leurs personnes, leurs familles, leurs maisons et leur correspondance seront inviolables; qu'ils pourront prendre à leur service les employés, courriers, interprètes, serviteurs, etc., etc., qui leur seront nécessaires. Les dépenses de toute espèce qu'occasionneront les missions diplomatiques de la France en Chine seront supportées par le gouvernement



français... » (art. 2, traité franco-chinois de 1858). A titre d'exemples d'autres droits qu'on insère dans les traités, citons les articles suivants: « ... Les Français pourront établir des églises, des hôpitaux, des hospices, des écoles et des cimetières. Dans ce but, l'autorité locale, après s'être concertée avec le consul, désignera les quartiers les plus convenables pour la résidence des Français et les endroits dans lesquels pourront avoir lieu les constructions précitées. — Le prix des loyers et des fermages sera librement débattu entre les parties intéressées, et réglé, autant que faire se pourra, conformément à la moyenne des prix locaux. — Les autorités chinoises empêcheront leurs nationaux de surfaire ou d'exiger des prix exorbitants, et le consul veillera de son côté à ce que les Français n'usent pas de violence ou de contrainte pour forcer le consentement des propriétaires. [Il est bien entendu, d'ailleurs, que le nombre des maisons et l'étendue des terrains à affecter aux Français, dans les ports ouverts au commerce étranger, ne seront point limités, et qu'ils seront déterminés d'après les besoins et les convenances des ayants-droit. Si des Chinois violaient ou détruiraient des églises ou des cimetières français, les coupables seraient punis suivant toute la rigueur des lois du pays (art. 10). »

On stipule en outre que les Français pourront librement choisir des interprètes, des bateliers, des ouvriers, des domestiques, etc., qu'ils pourront librement engager des lettrés pour apprendre la langue chinoise, qu'ils pourront s'aider d'eux dans des travaux littéraires ou scientifiques, qu'ils auront eux-mêmes le droit de leur enseigner les langues étrangères, qu'ils pourront acheter et vendre des

livres chinois ou étrangers, que la religion chrétienne pourra être librement pratiquée, que le gouvernement chinois n'en empêchera pas la propagation et que les Chinois qui se convertiraient au christianisme ne seraient pas passibles de peines, etc.

La situation des étrangers est également différente de celle des indigènes au point de vue de l'autorité compétente à les juger. Ce sont les consuls qui sont investis de ce droit, de même que de celui de recevoir les plaintes qu'un étranger aurait à formuler contre un indigène. Une situation analogue existe d'ailleurs au profit des étrangers dans certains pays musulmans. Il en est ainsi notamment en Turquie, où les privilèges des étrangers ont été consacrés par d'anciennes capitulations confirmées par des traités postérieurs.

60. — La situation des étrangers est encore intéressante à connaître en cas de guerre entre les deux contractants. Nous laissons ici de côté la question du droit d'expulsion pour des motifs d'ordre public, droit qui appartient toujours à un État, même en temps de paix. Nous n'examinons pas non plus le cas où, en raison de circonstances tout à fait spéciales, il y aurait péril pour un État à permettre la continuation des relations commerciales entre ses propres sujets et les sujets ennemis. Nous n'envisageons que l'hypothèse de la guerre en elle-même, dépourvue des circonstances spécialement aggravantes, et nous nous demandons quels sont les droits d'un État en guerre avec un autre relativement au commerce et aux ressortissants de la nation ennemie.

Autrefois, en pareille hypothèse, les États ne manquaient



pas d'interdire toutes relations commerciales avec l'État ennemi. Ils n'hésitaient pas non plus à expulser immédiatement les sujets de ce dernier ou même à les emprisonner et à confisquer leurs biens. Afin de parer aux inconvénients qui résultaient d'une pareille pratique pour les personnes qui, en somme, étaient innocentes, on avait pris l'habitude au XVIII<sup>e</sup> siècle, comme nous l'avons remarqué dans l'Introduction, d'insérer dans les traités une clause en vertu de laquelle chaque contractant s'engageait à accorder en cas de guerre, aux ressortissants de l'autre, un délai suffisant pour liquider leurs affaires et quitter le pays. Il est vrai d'ailleurs que cette stipulation ne fut presque jamais observée en pratique.

Aujourd'hui, la coutume n'est pas encore bien établie en cette matière. Généralement, cependant, on ne recourt plus, entre nations civilisées, ni à l'emprisonnement ni à la confiscation ; de même que les relations commerciales ne sont pas non plus considérées comme forcément rompues ou comme devant être interdites d'une manière absolue. Quant à l'expulsion en masse, les auteurs lui sont généralement contraires, mais dans la pratique on en a eu un exemple récent en 1870, lorsque le gouvernement français ordonna aux Allemands résidant en France de quitter le pays en bloc. D'ailleurs, on trouve toujours en pareilles circonstances, et facilement, des motifs impérieux d'ordre public pour justifier toutes les mesures qu'on est décidé à prendre.

En ce qui concerne les engagements qu'on aura pris dans un traité relativement au commerce et aux droits des nationaux de l'État ennemi, leur force obligatoire dépendra du sort que la déclaration de guerre aura fait au

traité entier. Les auteurs admettent généralement (telle est également la jurisprudence du traité de Francfort), que la guerre rompt toutes les conventions existant entre les nations belligérantes. Il en résulte qu'un Etat, alors même qu'il aurait par un traité accordé à l'autre contractant la liberté du commerce ou qu'il aurait pris des engagements relatifs aux droits des personnes, pourrait quand même, en ouvrant les hostilités, interdire, sans autre motif, tout trafic avec l'Etat ennemi, ou prendre des mesures restrictives des droits reconnus dans le traité. En effet, le traité qui le liait doit, d'après la jurisprudence régnante, être considéré comme nul et non avenue. Par conséquent, on ne peut pas reprocher à cet Etat d'avoir, en prenant la mesure restrictive, violé un engagement quelconque, attendu que cet engagement n'existe plus.

Dans le but de prévenir des éventualités de ce genre, certains Etats ont, à l'instar de ceux du XVIII<sup>e</sup> siècle, stipulé dans leurs traités des garanties spéciales pour le cas de guerre.

Ainsi, par exemple, les traités entre la France et les États de l'Amérique Centrale et du Sud contiennent presque tous la clause suivante : « Si (ce qu'à Dieu ne plaise) la paix entre les deux Hautes Parties contractantes, venait à être rompue, il sera accordé, de part et d'autre, un terme de six mois aux commerçants qui se trouveront sur les côtes, et d'une année entière à ceux qui se trouveront dans l'intérieur du pays, pour régler leurs affaires et pour disposer de leurs propriétés ; et, en outre, un sauf-conduit leur sera délivré pour s'embarquer dans tel port qu'ils désigneront de leur propre gré. Tous les autres citoyens, ayant un éta-



blissement fixe et permanent dans les États respectifs, pour l'exercice de quelque profession ou occupation particulière, pourront conserver leur établissement et continuer leur profession sans être inquiétés en aucune manière; et ceux-ci, aussi bien que les négociants, conserveront la pleine possession de leur liberté et de leurs biens, tant qu'ils ne commettront aucune offense contre les lois du pays. Enfin, leurs propriétés ou biens, de quelque matière qu'ils puissent être, comme aussi les deniers dus par les particuliers ou par l'État, et les actions de banques et de compagnies, ne seront assujettis à d'autres embargos, séquestres, ni à aucune autre réclamation, que ceux qui pourraient avoir lieu à l'égard des mêmes effets ou propriétés appartenant à des nationaux (1). »

Dans les traités contemporains, tous ces points relatifs à l'état de guerre entre les contractants sont complètement omis. Certains auteurs voient là une lacune qu'il serait désirable de combler (2). Car, quels que soient les progrès réalisés aujourd'hui par les mœurs en matière de relations internationales, progrès qui rendent beaucoup plus difficiles sinon tout-à-fait impossibles certaines brutalités d'autrefois, il n'en est pas moins vrai qu'on se décide, en règle générale, avec moins de facilité à violer une règle de droit international positif que celle qui n'est considérée que comme une prescription de la coutume, surtout si cette coutume n'est pas elle-même très solidement établie

1. V. Traité entre la France et l'Équateur de 1843, art. 8. v. aussi les traités de la France avec Bolivie, Honduras, Salvador, Nicaragua, Argentine, Brésil, Pérou, Chili, etc.

2. Cf. v. Melle, *op. cit.*, p. 202.

En insérant donc dans les traités des stipulations relatives aux droits des trafiquants et aux droits des personnes en cas de guerre, on acquiert une base solide pour ses réclamations éventuelles ; tandis que cette base fait presque absolument défaut lorsqu'on a abandonné ce point à la coutume.

D'autre part, on objecte à ces considérations que la base de réclamations dont on parle perd singulièrement de sa solidité quand les deux Etats qui l'ont établie sont entrés en guerre. Dans les siècles passés, on n'a nullement respecté les stipulations de cette sorte, et aujourd'hui encore il est presque certain qu'elles n'auraient pas un sort beaucoup meilleur. On ajoute en outre que les conventions entre deux nations n'ont qu'à gagner en solidité et en considération, à n'être pas alourdies par des stipulations qui risquent beaucoup de n'être pas observées. Enfin, comme nous l'avons déjà dit, on n'est, en cas de guerre, généralement pas embarrassé de trouver un prétexte, plus ou moins plausible, tiré des considérations d'ordre public pour légitimer sa conduite et éluder l'engagement pris. Aussi pense-t-on que l'adjonction dans les traités contemporains de clauses pareilles à celles des traités avec les Etats américains n'auraient pas une grande valeur pratique.

Il y a des traités qui prévoient, outre le cas de guerre entre les contractants, celui d'une guerre entre l'un des contractants seulement et une tierce puissance. On stipule alors que les ressortissants de l'autre contractant, établis sur le territoire, pourront continuer leurs relations commerciales avec ce troisième pays alors même que



l'Etat belligérant prohiberait le commerce à ses propres sujets. On excepte toutefois, ce qui est d'ailleurs une règle admise dans le droit des gens, le commerce d'objets considérés comme contrebande de guerre, ainsi que le trafic avec des ports bloqués. « Dans le cas où l'un des deux pays serait en guerre avec quelque autre puissance, les citoyens de l'autre pays pourront continuer leur commerce avec les Etats belligérants quels qu'ils soient, excepté avec les villes ou ports qui seraient réellement assiégés ou bloqués... Bien entendu que cette liberté de commerce et de navigation ne s'étendra pas aux articles réputés contrebande de guerre, tels que bouches et armes à feu, armes blanches, projectiles, poudres, salpêtre, objets d'équipement militaires, etc. » (1).

1. Voir article 18 du traité franco-équatorien ainsi que les autres traités cités dans la note précédente.

## CHAPITRE VI

### DROITS D'ENTRÉE. PRINCIPES.

#### CONSULTER :

Bastiat, *Œuvres complètes*. — Broglie (Duc de), *Le libre-échange et l'impôt*, p. 131 et s. — Cauwès, *Précis d'économie politique*, t. I, p. 636 et s. — Fawcett, *Freihandel und Zollschutz*. — H. George, *Protection et libre-échange*. — Lehr, *Schutzzölle und Freihandel*. — P. Leroy-Beaulieu, *Traité de la science des finances*, t. I, p. 572 et s. (4<sup>e</sup> éd.). — List, *Système national d'économie politique* (trad. Richelot). — Schönberg, *Handbuch der politischen Ökonomie*, t. II. — Walker, *Handbuch der Nationalökonomie*, t. III (2<sup>e</sup> éd.). — Id. *Schutzzölle, laissez faire und Freihandel*. — Wolowski, *Liberté commerciale*. — Les *Traité*s d'économie politique de Smith, Say, Mill, etc. — Nouveau dictionnaire d'économie politique, v<sup>o</sup> *Libre-échange*. — Les collections du *Journal des économistes*, de l'*Economiste français*, du *Monde économique*, des *Annalen des deutschen Reichs* de Hirth, des *Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik* de Hildebrandt. — Discussions à la Chambre des députés et au Sénat relatives aux tarifs de douanes (avril, mai, juin, nov. et déc. 1891).



## SOMMAIRE :

61. Importance de la clause relative aux droits d'entrée. — 62. Considérations fiscales. — 63. Considérations économiques. — 64. Les droits d'entrée fiscaux sont universellement reconnus ; les droits d'entrée économiques ne le sont pas — 65. Désavantages d'un État exclusivement agricole ou exclusivement manufacturier. — 66. Avantages d'un État à production industrielle complexe. — 67. Rôle mécanisme et caractères des droits d'entrée dans les pays neufs. — 68. Protection dans les pays anciens. — 69. Quelles industries faut-il protéger ? — 70. Pourquoi les protectionnistes préfèrent-ils les droits d'entrée aux autres moyens de protection ? — 71. Libre-échange. — 72. Les avantages d'un État à production industrielle complexe tout en étant réels ont été exagérés par les protectionnistes. — 73. L'argument relatif à la hausse des salaires est faux. — 74. Le principe de la protection temporaire n'est pas observé en pratique. — 75. Un tarif protecteur équitable est impossible à composer ; conséquences préjudiciables résultant dans certains pays des tarifs existants. — 76. Concessions faites par les libres-échangistes aux protectionnistes.

61. — Une des stipulations les plus importantes des traités de commerce est incontestablement celle relative aux droits d'entrée. Au point de vue des difficultés qu'elle soulève dans les négociations commerciales, cette clause prime et de beaucoup même, toutes les autres clauses des traités. C'est à ce point que lorsque, toutes conditions égales d'ailleurs, deux pays sont arrivés à s'entendre sur ce point, les autres stipulations, celles touchant les droits de sortie,

le transit, les prohibitions, voire celle du traitement de la nation la plus favorisée, vont pour ainsi dire toutes seules, sans difficulté, presque comme de simples clauses de style. Aujourd'hui, en effet, on ne voit guère plus de traités avec tarifs qui ne renferment pas en même temps les clauses ci-dessus ; tandis qu'au contraire, il est arrivé assez souvent, qu'on a dû se contenter d'un traité, fondé sur la seule clause de la nation la plus favorisée, uniquement parce qu'on n'a pas pu se mettre d'accord au sujet d'un tarif d'entrée. Cela prouve que si, dans la pratique actuelle, on considère habituellement les autres clauses comme une sorte d'accessoire obligé de la clause des tarifs, il n'en est pas de même de cette dernière clause par rapport aux premières.

Ce rôle si considérable des droits d'entrée dans les négociations commerciales tient d'abord à des considérations d'ordre fiscal, et surtout économique qui se rattachent à ces droits ; il tient, en outre, à l'antagonisme très accentué entre ces mêmes considérations d'un côté et les intérêts industriels et commerciaux des autres nations de l'autre.

Les intérêts industriels et commerciaux d'une nation exigent, en effet, que le mode de perception des droits d'entrée de l'autre ne soit pas trop vexatoire ; ils exigent ensuite que le taux même de ces droits soit le moins élevé possible. Les formalités par trop rigoureuses de contrôle et de vérification sont une gêne pour le trafic, et les droits d'entrée élevés en forçant, en règle générale, l'importateur à augmenter ses prix, diminuent par là même ses débouchés et l'empêchent de tirer du commerce tous les profits qu'il pourrait en obtenir autrement. Des garanties relatives à



ce sujet se trouvent dans la stipulation des droits d'entrée, et c'est là la première explication de l'importance de cette clause.

Il y a, en outre, un autre but que poursuivent l'industrie et le commerce étrangers à propos des droits d'entrée. C'est leur stabilité. La stabilité des droits d'entrée est, en effet, une des conditions essentielles et indispensables au progrès du commerce. Les entreprises de quelque importance, et à longue échéance, ont besoin d'être assurées que les conditions, dans lesquelles elles ont été commencées et dans lesquelles elles comptaient s'effectuer, ne seront pas arbitrairement changées du jour au lendemain par un simple vote législatif. Pour être rassuré sous ce rapport il faut se mettre d'accord au sujet des chiffres et les insérer dans le traité. Aussi les nations étrangères s'efforceront-elles d'obtenir l'insertion dans le tarif du plus grand nombre d'articles dont se compose leur commerce d'exportation, afin de procurer à celui-ci la stabilité sur un domaine étendu. C'est là le second point qui explique l'importance de la clause dont nous parlons.

Mais quel est maintenant l'intérêt positif de l'autre contractant à marchander ses concessions sur les droits d'entrée. Car, les droits d'entrée étant un obstacle au commerce, et le commerce étant après tout pour les deux parties un moyen d'enrichissement et un instrument de civilisation par les rapports constants qu'il établit entre les nations, il semble, au premier abord, que l'intérêt bien entendu de chacune de celles-ci consisterait à voir s'écarter, non seulement chez les autres mais aussi et surtout chez soi-même, tout ce qui est de nature à entraver le com-

merce. Comment expliquer donc que, malgré cela, presque toutes les nations contemporaines possèdent des tarifs d'entrée, ne fût-ce que sur un nombre d'articles restreint ; la majorité d'entre elles possèdent même des tarifs de plusieurs centaines de numéros comprenant presque tous les objets du commerce d'importation et sur lesquels les concessions sont le plus souvent fort difficiles à obtenir.

62. — C'est que les considérations fiscales et économiques, auxquelles nous avons fait allusion et qui se trouvent au fond de ces mesures restrictives, jouent dans la politique douanière des Etats contemporains un rôle tellement considérable qu'on croit presque universellement devoir les faire prévaloir sur les considérations d'avantages qui résulteraient d'une liberté de commerce complète ; et cela d'autant plus que, comme nous l'exposerons plus loin, on n'est pas toujours convaincu que cette liberté complète du commerce serait, dans toutes les circonstances, avantageuse pour les nations qui la pratiqueraient.

Les considérations fiscales qui parlent en faveur des droits d'entrée consistent en ce que ces droits sont un moyen très commode de procurer des revenus au Trésor. Ils sont en effet une variété des impôts de consommation et ont, par conséquent, tous les inconvénients, mais aussi tous les avantages des impôts indirects. Ils ont principalement la facilité de perception, et, en outre, cette élasticité de rendement qui fait qu'ils suivent pour ainsi dire imperceptiblement le mouvement de la richesse publique et le progrès des transactions internationales ; ils procurent donc à l'Etat spontanément, sans qu'il ait à intervenir, des ressources toujours grandissantes. Tout cela, bien entendu,



à condition d'observer cette règle fondamentale de la science des finances qui est qu'un impôt de consommation ne doit jamais dépasser la limite au delà de laquelle il ferait fléchir la consommation au point que le rendement ne serait plus suffisamment productif (1).

Ces qualités des droits d'entrée sont déjà très considérables pour qu'un pays, ayant des dépenses nombreuses (ce qui est le cas de la majorité des États contemporains), et étant sûr de ne pouvoir y subvenir au moyen des seuls impôts directs, tienne à ne pas diminuer ses ressources en faisant des concessions dans un traité de commerce. L'augmentation de l'importation, c'est-à-dire de la consommation qui suivrait peut-être cette diminution des droits, pourrait n'être pas suffisante pour compenser les pertes de revenus résultant de la diminution même du taux de droits. Si à ces considérations on ajoute encore la suivante : que, dans des cas exceptionnels, il est vrai, il arrive que les droits d'entrée sont, en partie du moins, supportés par le producteur ou le négociant étranger, on comprendra encore plus facilement pourquoi, dans les négociations commerciales, on tient si opiniâtrement au maintien de ces droits à la hauteur d'un certain chiffre, malgré l'obstacle qu'ils forment au commerce.

63 — Les considérations d'ordre économique sont encore plus puissantes et ce sont elles qui dominent en cette matière. Ces considérations consistent principalement en ce qu'on espère, à l'aide de ces droits, influencer sur la consti-

1. V. Paul Leroy-Beaulieu, *Traité de la science des finances* t. I, p. 221 et s. (4<sup>e</sup> éd.).

tution économique du pays entier. On les juge notamment très propres à faire naître dans le pays telle ou telle branche d'industrie qui n'y existe pas encore et qu'on lui croit cependant utile. On s'en sert également dans le but d'imprimer à une industrie déjà existante un développement plus rapide en la préservant contre une concurrence dangereuse du dehors. On croit, en outre, pouvoir, par leur moyen, prévenir l'émigration des bras et des capitaux, écarter ou diminuer les crises et les chômages et obtenir d'autres résultats semblables. Lorsqu'un gouvernement attend de ses droits d'entrée des effets aussi considérables, et qu'il juge que, pour les produire, ces droits ne doivent pas descendre au-dessous d'un certain chiffre, il est tout naturel que, dans les négociations, il fasse des difficultés pour en abaisser le montant. On comprend également que quelquefois il se refuse même à les fixer afin d'en avoir le maniement libre et de pouvoir les modifier selon les circonstances.

64. — Les tarifs d'entrée qui visent à des effets économiques du genre de ceux que nous venons d'exposer sont des tarifs protecteurs ; ceux au contraire qui, comme un simple groupe d'impôts indirects, n'ont d'autre objet que d'alimenter le trésor, portent le nom de tarifs fiscaux.

Le principe des tarifs d'entrée fiscaux est universellement admis. On ne peut faire à ces tarifs que des reproches généraux, ceux qu'on adresse aux impôts indirects en général. Ces reproches sont principalement le défaut de proportionnalité et la diminution de rendement aux époques de crises, c'est-à-dire juste au moment où le Trésor a le



plus besoin d'argent. Mais la nécessité d'impôts indirects une fois reconnue, les tarifs fiscaux se trouvent ratifiés, et sont même, généralement, préférables à beaucoup d'autres impôts indirects. Observons toutefois que les droits d'entrée, pour avoir réellement le caractère purement fiscal, dépourvu de toute arrière-pensée de protection, ne doivent porter que sur des objets qui n'ont pas de similaires ni même de succédanés immédiats dans la production du pays ; ou bien, s'ils portent sur des objets que l'industrie indigène produit également, ils ne doivent être que la représentation exacte des impôts intérieurs sur ces similaires nationaux. Ainsi, les droits d'entrée sur les cotons bruts, le thé, le cacao, etc., sont, dans les pays d'Europe, des droits purement fiscaux, attendu que les pays européens ne produisent pas ces denrées.

Aujourd'hui, parmi les nations européennes, il n'y a que l'Angleterre qui pratique le système des droits d'entrée purement fiscaux. Encore lui a-t-on objecté (1) que ses droits sur les vins sont une protection indirecte pour les succédanés nationaux des vins, les bières et autres boissons alcooliques fabriquées dans le pays. Il est vrai que les droits d'entrée anglais sur les vins n'ont pas été institués dans le but de produire un tel résultat ; il n'en reste pas moins établi que le caractère purement fiscal de ces droits se trouve un peu altéré par cet effet.

Si l'opportunité des droits purement fiscaux n'est pas en principe, comme nous venons de le dire, contestée, il

1. Sir H. Mallet: *Le sophisme de la réciprocité* (*Journal des Economistes*, 1878).

n'en est pas de même des droits protecteurs. La valeur du principe même sur lequel ces droits reposent est depuis longtemps déjà l'objet des plus vives controverses entre deux écoles économiques : celle du libre-échange et celle de la protection. Or, comme les principes de ces deux écoles, — malgré l'affectation qu'on a montrée en France lors de la récente discussion sur les tarifs de douanes de ne tenir aucun compte de la théorie — se trouvent toujours encore au fond des controverses, auxquelles donne lieu, la question de l'établissement des droits d'entrée, nous allons résumer ici les arguments principaux de ces deux écoles, ainsi que les objections qu'on leur adresse.

65. — Une nation, pour prospérer, doit, dit-on dans la théorie protectionniste, tâcher avant tout de devenir un organisme industriel complexe ; elle doit pratiquer non-seulement l'agriculture mais aussi l'industrie, le commerce et la navigation. Une nation exclusivement agricole, et qui ne ferait pas des efforts ininterrompus pour sortir au plus vite de cette phase du développement économique, resterait toujours dans un état d'infériorité très dangereux vis-à-vis d'autres nations dont le travail s'appliquerait à des emplois variés. List, en s'inspirant de l'image d'un État purement agricole, en a dépeint les inconvénients saillants : « Les agriculteurs vivent dispersés sur toute la surface du pays et n'entretiennent les uns avec les autres que des rapports éloignés. L'un fait à peu près ce que fait l'autre, et leur production est généralement la même. Ce sont à peu près les mêmes choses qu'ils ont en excédant ou dont ils ont besoin, et chacun est le meilleur consommateur de ses produits ; il ne s'offre par conséquent que peu d'occasions



de commerce moral et matériel » (1). Aussi les grands centres de civilisation y feront-ils généralement défaut. En outre, les accidents naturels, les mauvaises récoltes, les maladies de la vigne, des vers à soie, etc., lorsqu'ils surviennent, auront, en affectant la population entière, beaucoup plus de gravité dans un État exclusivement agricole, que dans un État à industries multiples. Dans ce dernier, en effet, comme il n'est pas probable que toutes les branches d'activité nationale soient atteintes en même temps d'une calamité, le mal, en se restreignant principalement à certaines catégories d'habitants, n'affectera pas le corps social au même degré que dans l'hypothèse précédente.

En dehors des accidents naturels un État purement agricole aurait aussi d'autres éventualités à craindre. Les producteurs nationaux, produisant tous les mêmes denrées, ne se servent pas mutuellement de consommateur. Leur marché principal est donc le marché extérieur. Or, celui-ci peut leur échapper à chaque moment, soit par suite de crises ou de guerres survenues au dehors soit, tout simplement, par suite des prohibitions douanières.

Pour se soustraire à cet état de dépendance qui, dans certains cas, peut avoir des conséquences graves, il faut absolument que les nations se créent des débouchés à l'intérieur; il faut qu'elles se livrent encore à l'exercice d'autres industries que l'agriculture, et forment ainsi dans le pays même des classes de consommateurs et de produc-

1. *Système national d'économie politique*, p. 304 (trad. Riche-  
lot., éd. 1851).

teurs sur lesquelles la production nationale pourra compter avec plus de sécurité que sur les consommateurs étrangers.

La situation d'un Etat purement industriel, c'est-à-dire celui où l'agriculture n'existerait pas du tout, ou bien serait fortement négligée, ne serait pas très enviable non plus.

Au point de vue du progrès en général, cet Etat se trouverait sans doute dans une situation plus avantageuse qu'un Etat purement agricole. « Rapprochés les uns des autres par leurs occupations les manufacturiers ne peuvent vivre qu'en société, et par la société, dans le commerce et par le commerce... Partout il (le manufacturier) est aux prises avec les hommes, avec des rapports variables, avec les lois et les institutions; il a cent fois plus d'occasion de former son esprit que l'agriculteur » (1).

Mais en regard de cela il faut placer le fait que, ne produisant pas ses matières premières, cet Etat se trouve en réalité dépendant de l'étranger de chez qui il les importe; ses moyens de subsistance lui viennent également du dehors; son marché principal n'est pas le marché national. La conséquence de tout cela est que les crises intérieures envelopperont dans une même situation fâcheuse toutes les classes de la nation, et que les crises extérieures, les guerres, l'interception du commerce, etc., auront les mêmes conséquences.

La situation économique de cet Etat serait donc à peu près la même que celle d'un Etat purement agricole; avec cette circonstance aggravante en plus, que les perturba-

1. List, *ib.*, p. 305, 306.



tions, provoquées par des crises économiques et commerciales, causeraient des dommages qui seraient généralement plus difficiles à réparer dans un Etat manufacturier que dans un Etat agricole. L'outillage est, en effet, dans les premiers pays, ordinairement plus compliqué et les capitaux engagés plus importants, de même que les forces industriels y sont plus coûteuses et plus lentes à former.

66. — En face de ce double exposé des désavantages d'un Etat à production exclusive, soit agricole, soit industrielle, on met le tableau des avantages d'un pays à production multiple.

Un état industriel complexe permet d'abord de diminuer le coût de production des marchandises en évitant les frais de transport. Au lieu d'exporter les matières premières à l'étranger et de les en rapporter ensuite sous forme de produits manufacturés, il est plus économique de leur faire subir cette transformation sur place. De même, dans le cas inverse, où l'on apporterait du dehors les matières premières pour les y exporter sous forme de produits fabriqués. Dans le premier comme dans le deuxième cas il y a eu un transport improductif et par conséquent inutile. Les forces humaines qui y ont été employées eussent pu être épargnées et utilisées à d'autres besognes. Il y a là un gaspillage de travail qui a le double inconvénient : d'être superflu et de rendre la production plus chère.

Outre cette économie de forces il y a, dit-on, d'autres avantages qu'offre l'état industriel complexe. L'agriculture, lorsqu'elle n'est pas éloignée des centres industriels, en reçoit les principes fertilisants, engrais, résidus, etc., qui

servent à la reconstitution des forces productives du sol, et le préservent contre l'épuisement qui ne tarderait pas à se produire autrement. Or, cet épuisement du sol, il serait peut-être difficile de le prévenir en apportant, de loin, des matières fertilisantes, à cause des frais que ces transports occasionneraient. En tous cas d'ailleurs, la proximité des industries ne laisse jamais que d'être fort utile à l'agriculture. L'industrie de son côté en vendant à l'agriculture ses déchets, etc., y trouve une source de revenus qui diminuent d'autant ses frais généraux.

Dans les pays à régime industriel complexe les différentes branches d'industries se servent réciproquement de stimulant et augmentent leur production respective. Ayant une grande, peut-être la plus grande partie des consommateurs tout près d'elles, dans le pays même, les industries peuvent plus facilement s'enquérir de leurs besoins et travailler en comptant sur un débouché mieux assuré que celui de l'étranger. L'agriculture, placée dans le voisinage des industries manufacturières, prend, à son tour, des formes plus variées. Elle se met à cultiver des produits que, sans l'existence de l'industrie à ses côtés, elle négligerait peut-être; enfin, elle reçoit de cette dernière des instruments perfectionnés qui lui permettent de faire de nouveaux progrès et d'augmenter ses rendements. Quant à l'industrie elle progresse également plus aisément quand elle a une grande variété de matières premières à sa portée et des consommateurs dans le pays même.

L'état industriel complexe, dit-on encore, assure aussi mieux l'indépendance d'un pays et diminue les crises. La dépendance d'un pays exclusivement agricole ou exclusi-



vement manufacturier se manifeste d'abord par ce fait que le régulateur du prix de l'objet, qu'on ne produit pas dans le pays, se trouve à l'étranger. Si on produit une denrée chez soi, son prix de vente sera déterminé, sans doute, d'après le rapport entre l'offre et la demande sur le marché, mais, en outre, aussi d'après le coût de sa production dans le pays même. Si, au contraire, un objet n'est pas produit dans le pays son prix courant dépendra, il est vrai, toujours encore de l'état de l'offre et de la demande mais le prix régulateur, celui de la production, se trouvera non plus dans le pays mais à l'étranger. Aussi, dit-on, celui-ci sera à même de dicter ses prix aux acheteurs et, au besoin, de leur faire subir des prix de monopole. Ainsi, s'il apporte sur le marché national une quantité insuffisante de produits, les prix monteront parce qu'il n'y aura pas de produits nationaux pour faire contre-poids aux marchandises importées. Et comme d'autre part, dit-on, le pays étranger peut régler ses importations à sa volonté, il en résulte qu'il sera en réalité maître absolu du marché national. Il est manifeste, à première vue déjà, que cette affirmation est absolument exagérée (v. n° 72).

Un état industriel complexe permet en outre, ajoute-t-on, de réduire à son minimum les effets fâcheux de cette dépendance économique d'une nation vis-à-vis d'une autre, dont nous avons parlé précédemment et dont les inconvénients sont surtout sensibles en cas de guerre, de crises ou de mesures douanières rigoureuses prises à l'étranger. Cette dépendance ne pourra, dans aucun cas, disparaître d'une manière absolue. Elle subsistera toujours pour les produits ou les matières premières qui sont entrés

dans la consommation journalière, et sont, pour ainsi dire, devenus indispensables, mais que l'on ne peut pas produire chez soi parce que les conditions naturelles n'y sont pas favorables. Il ne s'agit pas seulement de ceux des produits exotiques qui appartiennent, plus ou moins, à la consommation de luxe, et dont on pourrait, à la rigueur, se passer sans trop d'inconvénients, tels que le thé, le cacao, etc. ; il s'agit aussi du coton et d'autres produits semblables dont la consommation est très étendue et dont la fabrication occupe une population ouvrière considérable. Aussi, lors de la guerre de sécession aux Etats-Unis, la crise industrielle, provoquée en Europe par suite du manque de coton, a-t-elle été extrêmement violente et a-t-elle causé beaucoup de mal. Mais comme il est impossible de planter dans un but commercial du coton en Europe, la dépendance, sous ce rapport, des pays industriels de notre continent est forcée, et ne saurait raisonnablement être combattue par la protection.

En dehors de cette dépendance qui est imposée par la nature même des choses un pays à production multiple sera beaucoup moins solidaire des effets des perturbations sociales politiques ou économiques de l'étranger. Il est vrai qu'il s'en ressentira toujours dans une certaine mesure, attendu que les pays se servent mutuellement de consommateurs ; il est donc impossible que les causes qui atteignent la production ou la consommation dans l'un d'eux soient indifférentes à l'autre. L'exportation surtout souffrira ; mais l'industrie dans son ensemble aura dans le pays même un marché assuré ; ce fait lui permettra de diminuer un peu le nombre des souffrances qui ne laisseraient pas



d'être très grandes dans un Etat à régime industriel exclusif.

67. — Étant donnés les avantages d'une structure économique complexe, un pays, disent les protectionnistes, abandonné à lui seul, y parviendrait sûrement : de l'état agricole il passerait à l'état industriel. Ensuite, l'agriculture lui étant aussi nécessaire que l'industrie manufacturière, ses forces productives se répartiraient, proportionnellement à ses besoins, entre ces différentes branches de production et l'harmonie désirée et nécessaire s'établirait d'elle-même, par le cours naturel des choses, et sans aucune intervention de l'Etat.

Mais si un pays neuf, un organisme économique naissant, qui se trouve encore dans la période pastorale ou agricole de son développement économique, vient en contact avec des pays plus avancés que lui, son passage d'un état à l'autre peut être entravé par le fait du pays plus avancé. Le pays neuf peut avoir les mêmes avantages naturels que le pays ancien ou même davantage ; une industrie pourrait y prendre naissance et prospérer tout aussi bien, ou peut-être même mieux, que dans une autre contrée ; et cependant, il se peut que cette industrie soit empêchée d'y prendre pied. Cela peut arriver parce que l'autre pays, ayant commencé plus tôt, possède une industrie déjà développée avec laquelle l'industrie nouvelle sera incapable de lutter. Le premier pays, en effet, aura eu le temps de réunir des capitaux, de former des ouvriers, d'acquérir la confiance du public, de s'assurer des débouchés au dehors, d'amortir une partie de son capital immobilier et mobilier, etc., toutes choses fort importantes et par rapport aux-

quelles l'industrie nouvelle se trouverait dans un état d'infériorité manifeste.

L'ancienne industrie pourra même, pendant un certain temps, vendre à perte, afin d'étouffer la concurrence de l'industrie nouvelle et se rattraper ensuite de ses sacrifices passagers par des prix établis à sa convenance. L'ancienne industrie aura, en un mot, tous les avantages d'une industrie déjà formée et peut-être florissante, tandis que l'autre aura à lutter avec toutes les difficultés d'une entreprise nouvelle et inexpérimentée.

Aussi, si on les laissait librement entrer en lutte sur le marché national, la deuxième pourrait être certaine d'être battue, attendu qu'il ne lui serait que très rarement possible de vendre ses produits au même prix que sa rivale de l'étranger. Dans ces conditions les capitalistes des pays neufs ne risqueront guère leurs fonds dans des entreprises industrielles, et la conséquence en sera que le pays demeurera privé d'une industrie, et par là aussi de tous les avantages qui en découlent.

Or, est-il juste, demandent les protectionnistes, qu'un pays soit condamné à se livrer exclusivement à l'agriculture ou à des industries peu productives uniquement parce que l'étranger l'empêche d'en pratiquer d'autres. Assurément non. Quant aux pertes qu'il fait elles sont évidentes. C'est alors, dit-on, que le gouvernement doit intervenir. Mais comme, par son intervention, il ne peut pas faire que l'industrie nationale produise immédiatement, du premier coup, à aussi bon marché que l'industrie étrangère, il établira l'égalité, par conséquent la possibilité d'une concurrence entre elles, par une autre voie ;



à savoir : il forcera l'industrie étrangère à élever ses prix jusqu'au niveau d'un chiffre auquel l'industrie nationale peut livrer ses propres produits. Pour y arriver, il frappera les marchandises étrangères, à leur entrée dans le pays, de droits suffisants pour compenser l'inégalité. Si, par exemple, d'après ses calculs, la différence entre le prix de revient de l'industrie nationale et de l'industrie étrangère est de dix, il établira un droit de dix, ou même un peu plus, sur les produits étrangers, ce qui élèvera d'autant leur prix de revient et permettra à l'industrie nationale de lutter avec eux.

Ce droit de dix sera un véritable impôt établi sur les contribuables du pays, puisque les importateurs étrangers parviendront le plus souvent à le faire payer par les consommateurs nationaux sous forme d'élévation de prix. En outre, l'élévation des prix ne se produira que sur le marché national et nullement sur les marchés étrangers ; par conséquent l'industrie nationale ne sera placée dans une condition plus favorable qu'auparavant que sur le marché intérieur. Si, en effet, elle essayait d'exporter avant d'avoir acquis le même développement que l'industrie étrangère, elle rencontrerait sur le marché extérieur la même supériorité écrasante qu'elle redoutait, avant l'établissement des droits d'entrée, sur son propre marché et la concurrence lui serait encore impossible.

Mais cet impôt, disent les protectionnistes, non seulement n'est pas préjudiciable, mais il est encore utile, attendu qu'il contribue à donner au pays cette structure économique complexe, qui est, selon eux, nécessaire à toute nation.

Quant au fait que les débouchés de l'industrie nationale ne lui seront assurés que sur le marché intérieur, elle devra s'en contenter au début. C'est en effet sur ce marché-là qu'elle fera ses premières armes et qu'elles s'agueriront pour la lutte au delà de la frontière. L'industrie étrangère, mise dans un état d'infériorité sur le marché national, parce que l'industrie indigène n'aura pas de droits d'entrée à acquitter, perdra probablement ses débouchés au profit de l'industrie nationale. Celle-ci, au contraire, en se développant et se fortifiant, pourra peut-être un jour arriver à se prendre corps à corps avec sa rivale de l'étranger, même sans les droits protecteurs. Ceux-ci pourront alors être abolis sans inconvénient.

Les partisans de la « protection rationnelle » pensent que la suppression des droits d'entrée serait dans ce dernier cas même utile. La raison d'être de ces droits ayant été de fournir aux industries nationales le moyen de se développer et de s'affermir, lorsque le but a été atteint ils doivent disparaître. Si on les laissait subsister ils pourraient devenir nuisibles; ils ont, en effet, pour conséquence d'arrêter l'affluence des produits étrangers sur le marché national et de diminuer la concurrence. Or, lorsque l'industrie nationale est suffisamment développée pour lutter de pair avec l'industrie étrangère, la diminution de la concurrence affaiblit l'émulation et partant ralentit le progrès. Lors de la grande enquête française de 1860, on a vu des industriels avouer sans détour que, s'étant contentés de la possession du marché national qui leur était à peu près assuré, ils avaient négligé de se tenir au courant des procédés perfectionnés et autres progrès accomplis dans leur



branche d'industrie à l'étranger ; il en est résulté que leur industrie se trouvait vis-à-vis des concurrents du dehors dans un état d'infériorité absolue.

Il y a aussi, dit-on, un autre inconvénient à garder les droits d'entrée après l'achèvement de l'éducation industrielle qu'ils inauguraient : c'est qu'ils permettent aux fabricants de faire, pendant un certain temps du moins, des profits exagérés. En outre ils poussent d'une manière un peu trop artificielle, le travail national vers des branches d'occupation auxquelles, au point de vue de l'intérêt général, il y aurait peut-être profit à ne plus s'employer dans le pays.

Ceci équivaut à dire que la protection doit être temporaire. La détermination d'une durée convenable et l'appréciation du moment où la protection doit être retirée doivent être faites, dit-on, à propos de chaque industrie ou groupes d'industries, isolément, et rentrent dans les attributions du gouvernement. Nous verrons plus loin si, et dans quelle mesure, cette règle protectionniste, que la protection ne doit être que temporaire, a été observée en pratique, et si, en général, elle n'est pas quelque peu en contradiction avec les autres principes de la même école.

68. — Nous venons d'énumérer sommairement les raisons pour lesquelles on invoque la protection dans les pays neufs. Mais ce n'est pas seulement dans ces pays-là que la protection est réclamée. Les pays d'Europe ne sont pas, en majeure partie du moins, des pays neufs, ni au point de vue politique, ni au point de vue économique ; et cependant nous voyons que le régime protecteur y est, dans des mesures différentes, appliqué presque partout. Les

raisons dont on s'y prévaut ne peuvent évidemment pas être les mêmes que dans les pays neufs. On ne peut y parler ni du manque d'instruction professionnelle et technique, ni de l'absence des capitaux, ou autres éléments nécessaires à la production, qui résultent d'un état de civilisation avancée. Mais on peut trouver, que les conditions naturelles, favorables à telle ou telle branche d'industrie, sans faire complètement défaut dans le pays même, sont meilleures dans un pays étranger. En pareil cas on propose ordinairement, pour compenser les inégalités, de recourir aux droits d'entrée. On compte préserver ainsi le travail national d'une concurrence ruineuse.

On peut également trouver une cause d'infériorité dans une plus grande élévation des salaires, dont la diminution porterait préjudice aux classes ouvrières. Pour empêcher cette diminution il faut, dit-on, maintenir, au moyen des droits d'entrée, les prix de la denrée à une certaine hauteur.

Des infériorités analogues peuvent provenir également des charges fiscales qui dans un pays pèseraient plus lourdement sur l'industrie que dans un autre.

Le service militaire, en absorbant pendant un certain nombre d'années une grande partie des forces productives du pays, peut pareillement, s'il ne s'accomplit pas dans les mêmes conditions dans deux pays, être pour l'un d'eux une cause d'infériorité économique.

Il en est de même pour certaines réformes sociales et humanitaires, telles que la diminution de la journée de travail, certaines interdictions et limitations concernant le travail des femmes et des enfants et d'autres



réformes que n'auraient pas accomplies les pays rivaux.

Toutes ces causes et d'autres semblables, qui, à un moment donné, peuvent se rencontrer chez une nation, mettent en danger l'existence de cet état industriel complexe et l'harmonie entre les différentes branches de production, état dont la possession semble indispensable aux protectionnistes. Aussi, pour le maintenir, il faudra, dit-on, recourir à la protection.

69. — Une question très importante à résoudre en matière de protection est celle de savoir quelles industries il faut protéger.

Car, si la variété dans la production d'un pays est un bien en elle-même et qu'elle constitue un but vers lequel les nations doivent tendre dans leur développement économique, il est, dès le premier abord, évident que cette proposition ne saurait être entendue d'une manière trop absolue. Il est certain notamment qu'une nation ne devrait pas s'efforcer de pratiquer sans distinction toutes les branches d'industrie dont les produits servent à la satisfaction de ses besoins. Parmi ces produits il y en a d'abord qui coûteraient trop cher à être fabriqués dans le pays. Il en est d'autres pour lesquels la dépendance de l'étranger ne serait pas extrêmement grave, de même que les profits pourraient n'être pas suffisamment grands, pour qu'il vâlût la peine de s'imposer les sacrifices que la fabrication nationale exigerait.

Il y en a enfin qui, en raison de différentes circonstances, naturelles ou acquises, n'ont nullement besoin de protection, attendu qu'une concurrence étrangère ne peut pas leur être dangereuse. Tel est actuellement encore le

cas de l'agriculture aux Etats-Unis ou, par exemple, des tissus de soie en France.

Il faut également nommer certaines professions, celles de professeur, d'avocat, de médecin, de maçon, etc., qui, par leur nature même déjà, sont exclusivement réservées aux personnes résidant dans le pays.

Appliquées à ces catégories d'industrie, les droits d'entrée ne serviraient à rien.

Quant à celles qui restent, on ne peut encore pas songer à les protéger toutes, surtout parce que la protection accordée à l'une d'elles équivaldrait souvent à un découragement pour les autres. Cela arrive notamment lorsque les produits de l'industrie protégée servent de matière première à une industrie du degré subséquent.

Dans ces conditions un triage s'impose. On prend alors comme règle que ce sont surtout les industries dont les produits appartiennent à la grande consommation qu'il faut protéger avant les autres qui n'auraient pas la même importance. On dit la même chose pour certaines industries que l'on considère comme nécessaires au pays, voire même indispensables, telles que l'industrie de la houille, du fer, etc., qu'il faut protéger avant les autres qui n'auraient pas la même importance. A ces industries dites nécessaires, en raison de la nature de leurs produits, on assimile celles qui, par suite de circonstances favorables, ont pris dans le pays une extension tellement grande qu'elles occupent et font vivre une partie importante de la population ; de sorte que leur disparition serait supportée par le pays entier. Tel est précisément le cas de l'industrie de la soie en France.

70. — Il nous reste encore à examiner la question de



savoir si le but de la protection ne pourrait pas être atteint par un autre moyen que les droits d'entrée et pourquoi les protectionnistes préfèrent ce dernier mode aux autres. Les protectionnistes se proposent, en effet, de stimuler le travail national en lui donnant le moyen d'être plus varié et en lui rendant la production plus facile. Or, ce même résultat pourrait être obtenu au moyen des primes

Le système des primes a été pratiqué en France et à l'étranger et il s'y pratique encore pour certaines industries. Il consiste à payer à des industries nationales, d'après des bases variables, une certaine somme déterminée, afin de diminuer leurs frais de production et leur faciliter ainsi la concurrence sur le marché national, aussi bien que sur le marché étranger.

Ce système a sur celui de la protection au moyen des droits d'entrée les avantages suivants :

a) L'impôt, destiné à alimenter les caisses des primes, pourrait être établi proportionnellement aux facultés de chacun des contribuables ; ce qui n'est pas le cas pour les droits d'entrée. Ces derniers, en effet, lorsqu'ils sont réellement perçus, c'est-à-dire lorsqu'ils n'ont pas pour conséquence d'arrêter complètement toute importation, sont toujours, comme tous les impôts indirects, plus ou moins disproportionnés. Ils pèsent notamment proportionnellement plus lourdement sur les pauvres que sur les riches.

b) Les primes étant plus difficiles à obtenir parce qu'elles sont, comme tous les impôts directs, mieux senties par les contribuables, et la résistance étant pour cela même plus forte contre elles, il y a plus de probabilité que la pro-

tection ne serait, dans ce système, accordée qu'aux industries qui auraient réellement quelques chances de succès. En outre, elle durerait moins longtemps que dans le système de la protection au moyen des droits d'entrée. Les industriels, en supposant qu'ils n'en aient pas impérieusement besoin, éprouveraient plus de gêne à en réclamer l'établissement et auraient plus de difficultés à s'opposer efficacement à leur suppression ; tout cela précisément à cause de l'impatience avec laquelle le public supporte les impôts directs (1). Dans le système des droits d'entrée, au contraire, les contribuables s'habituent assez facilement à payer l'impôt sous forme de prix élevés et finissent par ne plus s'en apercevoir ; du moins pas d'une façon en quelque sorte permanente. Aussi la protection a-t-elle, dans ces conditions, beaucoup plus de chance de durée ; elle se prolonge bien souvent au delà du terme où elle a complètement atteint son but et devient, d'après l'aveu même des protectionnistes, plus nuisible qu'utile (cf. n° 67 *in fine*).

Malgré toutes ces objections le système de la protection au moyen des droits d'entrée est préféré par les partisans de cette école. Les raisons qui les y décident sont les suivantes :

a) Les droits d'entrée sont quelquefois supportés par l'étranger. Pour ne pas perdre sa clientèle l'importateur consentira souvent à faire ce sacrifice. Le public ne débourse rien dans ce cas, au contraire ; il profite des droits établis ; pourquoi alors le forcer à payer des primes. On pourrait

1. P. Leroy-Beaulieu, *op. cit.*, p. 221 et s. (2<sup>e</sup> éd.).



répondre à cela que les cas où l'étranger supporte les droits sont rares. La règle est que ce sont les consommateurs du pays importateur qui les paient. En outre, si c'est l'étranger qui supporte les droits il faut remarquer que la protection manque son but : il s'agit, en effet, de fournir aux producteurs nationaux les moyens de produire à aussi bon marché que l'étranger ; aussi impose-t-on temporairement celui-ci afin de le forcer de vendre au même prix ou même plus cher que le producteur national. Or, du moment que le droit d'entrée ne produit pas cet effet il perd sa raison d'être ; à moins de le considérer comme un moyen de contrainte destiné à forcer le producteur étranger à abaisser ses prix ; toujours est-il que ce n'est pas son but initial.

b) Les droits d'entrée sont perçus beaucoup plus facilement et, comme nous le disions plus haut, ils ont plus de chance de durer longtemps. C'est là la considération principale qui fait que le système des droits d'entrée est préféré par les protectionnistes.

71. — Les droits d'entrée aux visées économiques rencontrent des adversaires résolus dans les partisans de la liberté des échanges. Les nations doivent bien tâcher, disent ceux-ci, de développer et de varier leur travail ; mais encore faut-il que ce travail soit productif et le plus productif possible. Or, les conditions naturelles ou acquises, dans lesquelles, à un moment donné, deux nations se trouvent, peuvent être tellement différentes qu'il serait absolument déraisonnable de vouloir leur faire produire les mêmes objets. Ce principe est bien reconnu par les protectionnistes quand il s'agit, par exemple, des différen-

ces qui existent entre les pays de la zone torride et ceux de la zone tempérée. Mais pour n'être pas aussi accentuées des différences n'en subsistent pas moins entre les pays de la même zone. Et alors, au lieu de se livrer à des industries pour lesquelles elle ne possède pas les mêmes avantages que ses voisins, une nation ferait beaucoup mieux de n'aborder que celles dans lesquelles elle excelle à son tour. De cette façon le travail produirait davantage pour le plus grand bien de tout le monde.

Les avantages d'un Etat industriel complexe n'ont d'ailleurs jamais été contestés par les partisans de la liberté du commerce. L'aide réciproque que se prêtent l'agriculture et l'industrie lorsqu'elles sont rapprochées, ainsi que le besoin que les différentes branches de cette dernière ont mutuellement l'une de l'autre pour progresser, ont toujours été hautement reconnus par les adversaires de la protection.

Aussi n'ont-ils jamais prétendu que la division du travail entre les nations doive aller jusqu'à faire des unes des unités exclusivement agricoles et des autres des nations exclusivement manufacturières. Un pareil état de choses serait absolument anti-économique et d'ailleurs matériellement impossible. Le libre-échange n'y vise pas et n'y conduit pas non plus.

Dans un Etat de quelque étendue, et on n'a pas besoin pour cela de considérer ceux de premier ordre, il y a, en effet, toujours à côté de l'agriculture, une industrie manufacturière. La prétendue harmonie entre les deux peut, il est vrai, ne pas exister. L'une de ces branches d'activité économique peut être proportionnellement plus dévelop-



pée que l'autre ; mais elles existeront quand même toutes les deux et, avec le progrès de la population et l'augmentation des besoins et de la richesse de celle-ci, elles ne tarderont pas à s'affermir et à se développer. Car il faut se garder des confusions. Ce qui est la véritable cause du progrès d'une nation dans le domaine économique ce n'est pas la protection, quelque rigoureuse qu'elle soit ; ce sont les éléments que nous venons de nommer. La variété du travail et la multiplication des industries en général seront une conséquence directe de l'augmentation de la population et de la richesse. Là où ces faits ne se produisent pas les droits protecteurs n'aboutiront à rien. S'en servir en pareille circonstance ressemblerait, comme dit M. Henry George (1), à une petite ville qui, voyant que des grandes ont beaucoup de théâtres, et s'imaginant que leur prospérité et richesse viennent de là, se mettrait à en construire à son tour, dans l'espoir de devenir elle aussi une grande ville. En d'autres termes ce serait prendre l'effet pour la cause.

Or, ce qui est le plus propre au développement de la richesse dans un pays, et, en règle générale, aussi à l'augmentation de la population, ce n'est pas la variété du travail en elle-même ; c'est surtout et avant tout la productivité de ce travail. Par conséquent, on n'a nul besoin de pousser à l'exploitation de toutes les richesses présentes dans le pays, même de celles qu'on pourrait faire venir à meilleur marché du dehors. Ainsi, par exemple, on affirme qu'avec une légère protection au début les Etats-Unis

1. *Protection et libre-échange*, p. 203 et s.

pourraient arriver à produire le thé à meilleur marché que la Chine ; et cependant cela ne serait nullement profitable aux Etats-Unis, puisque avec la même quantité de travail, qu'il serait nécessaire de dépenser pour produire une certaine valeur de thé, on pourrait produire davantage dans d'autres industries ; de sorte qu'au lieu d'employer son temps à produire du thé il est beaucoup plus économique de produire des quantités plus considérables de valeurs dans d'autres industries et de les échanger contre le thé étranger. Cela permettra d'avoir, en fin de comptes, le thé à meilleur marché que si on l'eût produit soi-même.

Quant aux petits Etats, les protectionnistes reconnaissent eux-mêmes que les principes protecteurs leur sont inapplicables. Une grande industrie, pour progresser, a besoin d'un marché étendu, et pour l'empêcher de faire des profits exagérés il faut qu'il y ait à côté d'elle, d'autres industries similaires pour lui faire concurrence. Or, les marchés des petits Etats sont exigus et si, au moyen des droits d'entrée, on supprime la concurrence étrangère, on supprimera du même coup, probablement, toute concurrence en général, puisque le pays étant petit il ne pourra guère y avoir beaucoup d'industries concurrentes à l'intérieur.

72. — Les difficultés pour un pays neuf de sortir d'un état agricole pour entrer dans la phase industrielle ont d'ailleurs été exagérées outre mesure. Aujourd'hui, avec la diffusion des connaissances techniques, avec les facilités de circulation et les habitudes qu'ont pris les capitaux de se placer à l'étranger, un pays qui se trouverait réellement dans des conditions aussi favorables que l'exigent les protectionnistes pour lui conseiller la protection,

Veillevitch

21



ne serait pas aussi embarrassé, comme on le prétend, pour trouver les fonds nécessaires au développement de son industrie.

Il est vrai que la concurrence étrangère peut lui être au début redoutable ; mais il faut toujours songer à ce que, se trouvant sur place et étant par conséquent mieux à même de connaître les goûts et les préférences des acheteurs, l'industrie nationale jouit en quelque sorte d'une protection naturelle ; elle se trouve d'abord sur les lieux mêmes où les produits se consomment, et, en outre, elle n'a pas de frais de transport à payer.

Les avantages d'un état industriel complexe, tout en étant réels, ont également été exagérés par les protectionnistes.

Ainsi, par exemple, en ce qui concerne l'économie des frais de transport, il arrive très fréquemment que, soit en raison de la situation géographique, soit à cause des conditions naturelles ou autres de production, un pays a plus d'avantage à apporter certaines denrées d'autres pays que de les produire soi-même.

Le prétendu danger consistant en ce qu'un pays étranger, qui n'a pas à compter avec la concurrence des producteurs nationaux, serait à même de faire à ce dernier pays des prix de monopole, est parfaitement illusoire. Pour qu'il en fût ainsi il faudrait supposer que tous les importateurs étrangers de tous les pays se missent d'accord pour réglementer l'importation et agissent ainsi sur les prix. Or, pareille supposition est parfaitement inadmissible.

Il y a, en effet, quantité de produits que beaucoup de

pays consomment sans les produire et que cependant ils ne paient pas le prix de monopole. Car même en admettant qu'un pays ait seul sur la terre la possibilité de produire un certain objet, il ne pourra pas abuser outre mesure de sa situation privilégiée. Des prix exagérés diminuent, en effet, la consommation et poussent à l'invention des succédanés qui finissent souvent par enlever tout débouché aux produits originaux.

Les avantages de la prétendue indépendance que procurerait le régime protecteur ne doivent pareillement être acceptés que sous bénéfice d'inventaire. Ainsi d'abord, en ce qui concerne l'indépendance d'un pays en cas de guerre, il importe d'abord de rappeler que la protection n'est, d'après l'opinion même des protectionnistes, applicable qu'à des états de certaines dimensions (List lui-même la considérait comme inapplicable aux Etats comme la Suisse). Or, pour un grand pays, il ne pourra arriver que fort difficilement qu'il soit isolé du reste du monde d'une manière tellement absolue qu'il lui soit impossible d'importer du dehors les choses dont il aurait, le cas échéant, besoin. Un tel cas ne s'est jamais encore présenté dans l'histoire. En outre, les économistes considèrent généralement que les dommages que s'inflige un pays pratiquant le régime protecteur, sont tellement considérables qu'il y aurait encore profit pour lui à recourir éventuellement au système d'approvisionnement, même à des prix exorbitants, que de pratiquer d'une manière constante le régime protecteur (1).

1. Fawcett, *Freihandel und Zollschatz*, p. 91.



Quant à la dépendance des pays en temps de paix, elle est réciproque et est imposée par la nature même des choses. Dans beaucoup de cas il est impossible de s'y soustraire, en raison des circonstances naturelles où se trouve un pays, et dans d'autres il est plus profitable de ne pas chercher à en sortir.

Cette dépendance réciproque des nations dans le domaine économique est d'ailleurs un bien au point de vue du progrès et de la civilisation en général. Elle rend les nations solidaires les unes des autres, et contribue ainsi, dans une certaine mesure, au maintien des rapports paisibles entre elles.

73. — L'argument consistant à dire que la protection maintient dans un pays les salaires à un taux élevé, ou même qu'elle les fait hausser, est absolument faux. La protection a pour effet de diminuer la concurrence sur le marché national et d'élever ou du moins de maintenir le prix de ces marchandises à un certain chiffre; ce n'est donc que le prix des marchandises que les droits d'entrée font hausser et non pas les salaires. Le salaire est le prix du travail; or, le prix de ce dernier dépend non pas du plus ou moins de concurrence sur le marché des marchandises, mais du rapport entre l'offre et la demande sur le marché du travail. Les deux marchés sont absolument indépendants l'un de l'autre. Un tarif protecteur des salaires serait celui-là seulement qui interdirait l'immigration d'ouvriers étrangers ou les soumettrait à des taxes spéciales et ferait ainsi pour la concurrence sur le marché national du travail ce que font les tarifs de douanes actuels pour la concurrence sur le marché des marchandises.

La preuve que les deux phénomènes : l'augmentation du prix des marchandises et l'élévation des salaires, ne sont pas corrélatifs, se trouve dans les faits qu'une augmentation des bénéfices que font les manufacturiers ou les producteurs en général, ne leur fait jamais à elle seule hausser les salaires. On en a un exemple topique aux États-Unis et en Angleterre. Dans le premier de ces pays la protection n'a pas fait monter le taux de la rémunération du travail. Les ouvriers, pour faire hausser les salaires, ont dû s'unir en associations, les Trades Unions, et c'est seulement quand ils eurent, par ce moyen, restreint la concurrence du travail sur le marché national que les salaires se sont élevés. La protection sur le marché des marchandises n'a pas pu produire ce résultat. De même en Angleterre, le libre-échange n'a pas diminué les salaires ; et cela encore à cause des Trades-Unions.

Ainsi donc voilà deux pays au régime douanier tout à fait différent, où cependant, pour influencer sur les salaires, on a dû recourir au même moyen : la diminution de la concurrence sur le marché du travail. La protection aux États-Unis a été aussi impuissante à amener par elle-même ce résultat, qu'en Angleterre le libre-échange n'a pas pu l'empêcher (1).

Tout ce que la protection peut faire qui puisse indirectement intéresser une partie des classes ouvrières c'est de maintenir des industries qui, abandonnées à la libre concurrence, disparaîtraient peut-être. En maintenant l'indus-

1. V. sur tous ces points Henry George, *Protection et Libre-échange*, p. 257 et s.



trie, la protection conservera en même temps à l'ouvrier qui y est engagé son travail et son salaire ; car, à supposer que cette industrie vienne à disparaître, il pourrait facilement se faire que l'ouvrier ne trouvât plus moyen de s'employer dans une industrie lui assurant les mêmes profits ; ou que, peut-être, pendant un certain temps, il ne trouvât pas de travail du tout. Envisagée à ce point de vue, la protection, qui est cependant avant tout utile au producteur, est souvent considérée comme un bienfait par les classes ouvrières elles-mêmes.

Il est facile de s'apercevoir de l'étroitesse de cette manière de voir. Rien de plus aisé aussi que de faire justice de l'argument qu'on pourrait être tenté de tirer de cette observation en faveur de la protection. Le maintien, dans un pays, du travail existant au profit de tous ceux qui s'y trouvent, à un moment donné, engagés, ne saurait jamais être considéré comme un but utile. En adoptant un tel principe, et en le mettant en pratique, on aboutirait à s'opposer à tout progrès en général. On devrait être hostile à toute innovation qui aurait pour conséquence de diminuer le nombre des bras occupés dans une industrie. Or, cette innovation, par les bienfaits qu'elle répandrait, emporterait peut-être de beaucoup sur les misères qu'elle aurait provoquées, et pourrait, en fin de compte, être surtout utile à la classe même qu'on avait voulu protéger en s'opposant à l'innovation. L'introduction des filés mécaniques étrangers dans un pays qui ne fabrique que des filés à la main causerait, sans doute, du tort aux ouvriers engagés dans la filature indigène, mais serait non moins certainement utile à la nation prise en général. Le bon mar-

ché de la matière première ne tarderait pas, en effet, à produire des résultats dont la nation entière profiterait. La gêne qu'éprouveront les ouvriers évincés de leur travail pourra certainement être réelle et grande; mais d'abord, ces ouvriers représentent une partie seulement de la population, et, en second lieu, il est évident que la solution de la question des misères provoquées par la perte du travail ne dépend pas seulement du régime douanier que suit un pays. Cette question est une question générale, d'une portée plus grande que celle de la protection et du libre-échange. La preuve en est qu'elle peut se poser aussi dans le cas où la privation du travail serait la conséquence non pas d'une concurrence étrangère mais d'une nouvelle invention technique faite dans le pays même par des nationaux, et exploitée par eux. Si on voulait donc être logique dans l'application du principe de la conservation aux ouvriers du travail dont ils sont en possession, il faudrait, en règle générale, s'opposer à tous les perfectionnements techniques; attendu qu'ils enlèvent généralement aux ouvriers leur travail actuel sans leur offrir toujours le moyen de le remplacer par une occupation nouvelle. Le remède à ces maux accompagnant les progrès de l'humanité, industriels et autres, doivent donc être cherchés ailleurs, dans des réformes et innovations autres et autrement importantes que les combinaisons et révisions des tarifs de douanes.

Enfin la protection renchérissant, en règle générale, les moyens de subsistance sans augmenter, comme nous l'avons vu, les salaires, il est vraiment bien singulier d'affirmer de bonne foi qu'elle est utile aux classes ouvrières.



74. — On reconnaît dans le système protecteur que la protection n'est utile et légitime que lorsqu'elle est temporaire. C'est du moins reconnu par la théorie. Or, pour que cette règle puisse vraiment être appliquée, il faut qu'on soit immédiatement tombé sur une industrie qui est réellement capable de subsister un jour dans le pays sans protection. Rien n'est cependant plus difficile que ce pronostic. Les hommes spéciaux et compétents sont ordinairement les intéressés mêmes et ensuite ces hommes eux-mêmes ne sont pas infaillibles. Les entreprises qu'on voit journellement apparaître et échouer en sont la preuve. Supposons donc qu'on se mette à protéger une industrie dont on se convainc plus tard qu'elle ne possède pas dans le pays les conditions nécessaires pour vivre. Va-t-on l'abandonner ? L'intérêt général exigerait, sans doute, qu'on recoure à cette décision ; mais si l'industrie a déjà pris un certain développement ce parti sera beaucoup plus difficile à prendre que de ne pas même commencer la protection. Il y aura en effet des capitaux et des ouvriers engagés, ce qui fait qu'on ne manquera pas d'invoquer de raisons d'utilité sociale pour réclamer la continuation de la protection. Mais que devient alors l'assertion que la protection ne doit être que temporaire ? La vérité est que si, dans la théorie, on invoque l'argument que la protection doit n'être que temporaire, en pratique on ne l'observe jamais. Il suffit de jeter un coup d'œil sur les États-Unis qui n'ont pas cessé de réclamer la protection pour certaines industries voilà cent ans déjà. Si la protection n'était réellement appliquée que temporairement elle devrait cesser au bout d'un certain temps,

dix, quinze, vingt ans, et ne devrait jamais se renouveler dans le même pays. Cela n'est cependant nulle part le cas.

75. — Enfin un tarif protecteur équitable est difficile pour ainsi dire impossible à composer.

D'après les principes protecteurs, un tarif devrait toujours servir à encourager le travail national; jamais à lui nuire.

Or, si un pareil résultat peut assez aisément être obtenu pour certaines branches de l'industrie nationale et notamment pour celles dont les produits sont destinés à entrer immédiatement en consommation, il en est autrement pour celles qui occupent les degrés élevés de la production, c'est-à-dire pour celles qui emploient comme matières premières des produits d'une autre industrie. Ainsi, par exemple, la filature de coton a pour matière première le coton; le tissage, au contraire, a pour matière première les filés de coton et l'indiennage les tissus. Un tarif qui voudrait protéger l'industrie nationale dans toutes les branches où elle aurait besoin d'être protégée, devrait, en frappant les filés de coton, tenir compte du degré de protection nécessaire à cette industrie et se garder d'établir un droit plus élevé.

Ce droit devrait comprendre : 1° un droit compensateur représentant le droit que le filateur national paye sur le coton brut qui lui sert de matière première; et 2° un droit protecteur destiné à contrebalancer les avantages spéciaux que l'on prétend exister au profit de la filature étrangère. Ce travail est déjà très difficile à faire; mais la difficulté se complique encore lorsqu'il s'agira d'établir un droit sur les tissus. Ici il faudra que le droit de douanes renferme



un droit compensateur pour les filés (qui sera lui-même composé du droit compensateur pour le coton brut et d'un droit protecteur pour les filés), et, en outre, un droit protecteur pour les tissus; et ainsi de suite pour toutes les industries des degrés supérieurs qu'on voudra protéger (1). On voit par là combien la tâche du législateur qui établit un tarif est délicate. Elle l'est d'autant plus qu'une protection trop forte, accordée au filateur, peut, par suite de la cherté de cette matière première des tissus, diminuer la consommation de ces derniers et porter ainsi préjudice au tisseur qui représente cependant, lui aussi, le travail national.

Aussi cette difficulté de composer un tarif protecteur équitable est-elle un des arguments puissants contre la protection. Car, en effet, au lieu de protéger, comme on en a la prétention, le travail national entier, on n'aboutit en réalité à en protéger que certaines branches au détriment des autres.

Une protection trop forte accordée à une industrie peut avoir aussi d'autres résultats. Elle peut notamment rendre nécessaire la protection de certaines industries qui, par elles-mêmes, n'auraient pas besoin d'être protégées. Ainsi, par exemple, l'industrie du tissage peut, dans un pays, se trouver dans des conditions telles qu'un droit d'entrée protecteur lui serait parfaitement inutile. Mais supposons qu'un droit d'entrée soit établi sur la matière première de cette industrie, sur les filés. Ce droit, en éle-

1. V. P. Leroy-Beaulieu. *Traité de la science des finances*, I p. 589.

vant les frais généraux de production de l'industrie du tissage, forcera souvent cette dernière à réclamer à son tour la protection, attendu qu'autrement elle pourrait venir, sur le marché national, dans une situation inférieure vis-à-vis de ses concurrents étrangers.

Le droit sur la matière première pourra, en outre, nuire à une industrie au point de vue de l'exportation. Etant forcé de payer sa matière première plus cher que ses concurrents étrangers, elle produira dans des conditions moins avantageuses et sera quelquefois même forcée de ne pas exporter du tout.

Ces effets préjudiciables résultant, par ricochet, pour une industrie nationale de la protection accordée à une autre, prennent quelquefois des proportions considérables. M. Henry George (1) cite, à titre d'exemple, des industriels américains qui, en raison de la cherté des matières premières occasionnée par la protection, ne peuvent pas fabriquer à assez bon marché leurs produits dans leur propre pays ; aussi vendent-ils leurs brevets d'invention à l'étranger ou s'expatrient-ils eux-mêmes. En pareille hypothèse la protection aboutit à des résultats absolument inverses de ceux qu'elle se proposait à atteindre, puisqu'elle chasse le travail indigène en dehors du pays au lieu de l'y maintenir.

Un phénomène analogue s'est produit dans le même pays pour la marine marchande. Les États-Unis étaient autrefois, avant la guerre de sécession et le régime de la protection à outrance, en train de devenir la première

1. *Op. c.*, p. 241 et s.



nation maritime du monde. Mais depuis l'établissement de la protection exagérée qui a eu pour conséquence le renchérissement de toutes les matières premières, nécessaires à la construction des navires, cette même marine est tombée à un rang absolument disproportionné avec la puissance politique et économique de la nation américaine. L'auteur américain constate ce fait avec une douleur mélancolique. « Ecrasé par une politique qui empêche les américains de construire des navires et leur interdit en même temps d'en acheter, notre commerce maritime n'a cessé de décliner depuis la guerre, au point que les navires Américains qui, au temps où nous n'étions qu'une nation de 25 millions d'habitants, sillonnaient toutes les mers du globe, n'apparaissent plus que de loin en loin sur les ondes, et deviennent chaque jour plus rares sur l'Océan. Dans les docks de Liverpool, où jadis un navire sur deux semblait être américain, tant étaient nombreux les bateaux portant notre pavillon, il faut maintenant chercher beaucoup pour en découvrir un seul. Dans la baie de San-Francisco, vous pouvez compter des navires anglais, et encore des navires anglais et toujours des navires anglais, avant de rencontrer un navire américain, et à New-York les cinq sixièmes du commerce avec l'étranger se font sous pavillon d'autres nations que la nôtre. Autrefois pas un Américain ne songeait à traverser l'Atlantique autrement que sur un navire de son pays : aujourd'hui personne n'en a même l'idée. Ce sont les Français et les Allemands qui font concurrence aux Anglais pour le transport des Américains en Europe et pour le retour. Jadis nos bateaux étaient les plus beaux qui fussent à la mer ;

aujourd'hui il n'y a pas un seul transport de première classe battant pavillon américain, et s'il n'y avait pas prohibition absolue aux navires étrangers de faire le cabotage sur nos côtes, l'industrie des constructions maritimes, pour laquelle nous étions autrefois à la tête du monde, serait maintenant un art totalement oublié chez nous (1). » — De même lors de la dernière discussion du tarif général et minimum, M. Charles Roux a montré d'une manière sobre mais émouvante l'effet que produirait sur la marine marchande française et sur la situation commerciale des ports — principalement celui de Marseille — l'établissement des droits sur certaines matières premières qui servent de fret à la marine (2).

On a cherché dans les drawbacks et les admissions temporaires un correctif aux inconvénients résultant de l'établissement des droits sur les matières premières. Mais ces deux moyens sont aujourd'hui presque généralement reconnus comme peu satisfaisants ; aussi ne s'en sert-on qu'à titre exceptionnel.

76. — Nous venons d'exposer les objections principales contre le système protecteur. À cause des nombreux inconvénients que présente ce système, les partisans de la liberté des échanges repoussent les droits d'entrée d'une manière absolue ; ils ne les admettent que lorsqu'ils ont un caractère purement fiscal. Ils ne font d'exception à cette règle que dans les deux cas suivants : 1° lorsqu'il s'agit de protéger les industries qui, en raison de leur caractère spé-

1. *Op. c.*, p. 243.

2. V. Séance de la Chambre des députés du 5 mai 1891.



cial, doivent être considérées comme étant réellement indispensables pour assurer l'indépendance politique d'un pays; telles sont les industries militaires; et 2° lorsqu'on les applique, par mesure de rétorsion, à un pays qui, par sa conduite, en matière de douanes, à l'égard d'une autre nation, donne à celle-ci de justes motifs de plainte. Il ne faut toutefois se servir de cet instrument de rétorsion qu'avec beaucoup de prudence et avec une réserve extrême. Elle peut, en effet, faire souvent plus de dommages au pays qui s'en sert qu'à celui contre lequel on l'applique. En tous cas elle ne doit porter que sur des articles qui sont importés en quantité considérable et doit produire ses effets dans un délai rapproché. Sinon, elle est inefficace et il vaut mieux alors y renoncer immédiatement.

St. Mill va un peu plus loin encore dans les concessions au système des droits d'entrée, aux visées non fiscales. Il admet en effet qu'un pays neuf, possédant des avantages naturels pour la production de certains objets, mais ne pouvant pas les produire à cause de la concurrence d'une industrie similaire étrangère, plus ancienne en date, recourt, pour un temps limité, aux droits d'entrée protecteurs (1).

Les protectionnistes ne manquent jamais de citer ce passage de l'économiste anglais, comme un hommage rendu à leur doctrine par un libre-échangiste avéré. Il importe cependant de remarquer que St. Mill entoure sa concession de restrictions qui en atténuent singulièrement la portée. Il ne concède, en effet, l'application des droits protecteurs que

1. St. Mill, *Principes d'économie politique*, t. II, chap. X.

pour les industries, pour lesquelles on a des raisons sérieuses de croire qu'elles pourront, au bout de peu de temps, subsister sans protection. Il dit en outre qu'il ne faut pas laisser à ces industries l'espoir d'une prolongation de la protection au delà de la limite du temps qu'on a cru leur être nécessaire pour leur développement. Il est vrai que les protectionnistes posent eux-mêmes en théorie des principes qui se rapprochent beaucoup de ceux de St. Mill et qu'ensuite, en pratique, ils trouvent moyen de ne pas appliquer. Toujours est-il qu'en interprétant de bonne foi la concession de St. Mill et en cherchant à l'appliquer en pratique conformément à son esprit, on peut affirmer d'une manière positive que presque pas un seul pays d'Europe ne serait à l'heure actuelle à même de s'en prévaloir.

Les partisans du libre-échange reconnaissent d'ailleurs généralement qu'il faut, en matière des droits d'entrée, ménager les traditions et ne pas passer trop brusquement de l'état de protection à celui de la liberté des échanges complète. Les industries qui se sont développées dans un pays, ne fût-ce que grâce au régime de la protection, méritent de l'intérêt et ont droit à certains égards ; attendu que le régime auquel elles doivent leur existence est après tout un régime légal. Il serait donc trop injuste, dit-on, de les priver d'un seul coup de la totalité des avantages dont elles jouissaient jusque-là, sans leur donner le temps nécessaire de se préparer doucement et de loin au régime nouveau.



## CHAPITRE VII

### DROITS D'ENTRÉE. — TARIFS.

#### CONSULTER :

Cauwès, *op. cit.* — Fournier de Flaix, *Le régime douanier de la France* (*Nouvelle Revue*, 1 mars 1891). — Hayem, *op. cit.* Introduction. — E. Pierre, *Nouveaux tarifs de douanes*, Introduction. — Schraut, *op. cit.* — Livre jaune, *Dénonciation des traités*, 1892. — Projet du gouvernement relatif aux tarifs de douanes. — Les rapports de MM. Méline et Dauphin. — Discussion à la Chambre des députés et au Sénat en 1891 (22 mai, 17 juillet, 16 et 26 décembre). — Collections du *Journal des Economistes*, de l'*Economiste français* et du *Monde économique* (1891 et 1892).

#### SOMMAIRE :

77. Système des tarifs autonomes et système des tarifs conventionnels; arguments invoqués en faveur du premier. — 78. Réponses à ces arguments. — 79. Objections contre le système des tarifs autonomes; avantages du système des tarifs conventionnels. — 80. Tarif unique. — 81. Tarif général et conventionnel. — 82. Tarif général et minimum. — 83. Avantages attribués à ce dernier système. — 84. Manières d'accorder le tarif minimum. — 85. Un projet de tarif minimum n'indique pas encore le régime douanier qu'entend pratiquer un gouvernement. — 86. Ce système ne supprime pas toutes négociations. — 87. Incon-

vénients du système. — 88. Question constitutionnelle soulevée à propos de ce système.

77. — Nous venons d'examiner dans le chapitre précédent la valeur même des principes sur lesquels reposent les droits protecteurs. Nous allons nous placer maintenant au point de vue du fait et envisager les questions qui se rattachent aux tarifs déjà existants. La première de ces questions est celle de savoir s'il y a lieu d'insérer les tarifs dans les traités de commerce, ou s'il ne vaut pas mieux conserver à leur égard la plénitude de sa liberté d'action en les laissant dans le domaine de la législation autonome.

En contractant un traité de commerce, une nation peut, ou bien y fixer ses tarifs existants, ou bien consentir sur ceux-ci des concessions nouvelles. Dans l'un et dans l'autre cas, elle s'engage à ne pas élever pendant la durée convenue les droits compris dans le tarif concédé. Celui-ci se trouvera ainsi renfermer le maximum des taxes que, pendant toute la durée du traité, l'autre contractant sera obligé d'acquitter. Nous disons le maximum parce que rien n'empêche l'Etat, qui a concédé le tarif, d'en diminuer les droits. Cette diminution peut se faire soit par voie législative, soit par voie de quelque traité postérieur conclu avec une tierce puissance et dont les avantages pourraient, sur le fondement du droit au traitement de la nation la plus favorisée, être invoqués par le premier contractant. L'intérêt qu'a un Etat de stipuler dans ses traités de commerce un tarif, est évident. Le mieux pour lui serait, sans doute, que son cocontractant consentit à sup-



primer tous ses tarifs ; mais cela n'étant pas, par hypothèse, le cas, il sera toujours avantageux pour une nation de convenir, du moins, du maximum des taxes auxquelles ses produits seront soumis. Ses commerçants auront ainsi devant eux un avenir assuré, attendu que la convention les garantira contre toute modification désavantageuse des conditions y arrêtées. Mais quel intérêt a l'autre contractant à faire cette concession ? La question est ordinairement double, c'est-à-dire que chacun des deux Etats aura à y répondre successivement. En effet, les intérêts et prétentions des pays qui concluent un traité étant généralement pareils, les demandes de concessions des tarifs seront le plus souvent réciproques. Un tarif consenti par l'un des contractants, sera donc, d'une manière générale, la condition d'une concession correspondante de la part de l'autre.

La question de principe que nous avons posée au début est diversement résolue suivant le point de vue auquel on se place. Le premier de ces points de vue est celui des protectionnistes, dont nous avons suffisamment exposé les idées au chapitre précédent. D'après cette opinion un tarif ayant pour objet de contribuer à la conservation, dans un pays, des industries nécessaires à son progrès et à sa prospérité, il est de la plus haute importance de ne pas se priver du maniement libre de ce précieux instrument. Les différentes occasions dans lesquelles il est, d'après les protectionnistes, indispensable de toucher aux tarifs, ont déjà été indiquées précédemment.

Un autre argument, en faveur de la même thèse des tarifs autonomes, consiste en ce qu'un traité de commerce avec tarif met un gouvernement dans l'impossibilité de

demander aux douanes un supplément de revenus, dont il pourrait, le cas échéant, avoir besoin. Il ne peut, en effet, pendant toute la durée du traité, élever les droits que sur les articles insérés dans le tarif. Or, comme les droits de douane sont un impôt de perception facile et, dans les conditions normales, de rendement toujours croissant, il faut, dit-on, soigneusement éviter tout engagement de nature à gêner la liberté d'action d'un gouvernement à leur égard. On renvoie alors ordinairement à l'exemple de la France qui, en 1872, a essayé, mais en vain, de subvenir à une partie des dépenses nouvelles, occasionnées par la guerre, au moyen d'une surtaxe sur les droits de douanes. La loi du 26 juillet 1872, établissant une surtaxe d'entrée sur certaines matières premières, n'a jamais pu être appliquée, la cause en était que les taxes qu'elle contenait portaient sur des articles des tarifs conventionnels alors encore en vigueur, et à la modification desquels les Etats étrangers ne voulaient pas consentir. Cependant, dit-on, on avait à cette époque bien besoin de cette ressource, puisqu'il s'agissait de faire face à des dépenses annuelles nouvelles s'élevant à plus de 600 millions.

On invoque encore, contre l'insertion des tarifs dans les traités, une objection constitutionnelle. Un négociateur ne peut, dit-on, obtenir de concessions de tarifs qu'en offrant lui-même des avantages correspondants en retour. Or, comme le pouvoir exécutif est seul chargé de négocier et de conclure des traités, il pourra souvent, afin d'obtenir certains avantages pour une industrie déterminée, aller trop loin dans ses concessions sur d'autres. Ces dernières seront dans ce cas sacrifiées aux premières. Au contraire,



ce danger n'est pas à craindre dans le système des tarifs autonomes, où chaque chiffre n'est fixé qu'après discussion publique et débats au sein du corps législatif. Tous les intérêts ont alors occasion de se produire, et la décision est prise dans les meilleures conditions possibles pour éviter des erreurs grossières. Il est vrai, ajoute-t-on, que, dans les pays constitutionnels, les traités, conclus par le gouvernement, ne sont ordinairement pas définitifs, mais doivent au préalable être approuvés par le parlement ; or, celui-ci peut refuser de les voter, s'il trouve qu'ils ne sont pas suffisamment conformes aux intérêts de la nation ; ce refus aurait alors pour conséquence de rendre le traité nul et non avenue, tout comme s'il n'eût jamais été conclu. Mais il y a à cela, dit-on, la réponse, qu'un parlement ne jouit pas sur ce point de toute sa liberté (v. ch. II).

78. — Le premier des avantages invoqués en faveur du système des tarifs autonomes peut, selon le point de vue auquel on se place, être considéré comme un grave inconvénient. Lorsqu'un pays est libre de ses tarifs il est souvent entraîné à user trop fréquemment de cette liberté et finalement à en abuser. D'ailleurs, cette question rentre dans la question plus générale, que nous avons examinée précédemment, celle de la protection ou du libre-échange. Suivant qu'on se place à l'un ou à l'autre de ces deux points de vue, on considérera la faculté de se servir en toute liberté des droits d'entrée comme d'un moyen d'égaliser les conditions de production des deux pays, comme utile ou dangereuse en soi.

L'objection, que le système des traités avec tarifs enlèverait à un pays la faculté de se servir des droits d'entrée pour

se procurer des revenus, est présentée sous une forme trop absolue. Il faut observer, en effet, que les traités de commerce contiennent ordinairement la clause qu'un gouvernement qui aura établi ou élevé une taxe sur un produit national aura le droit d'élever d'autant le droit d'entrée sur le produit similaire étranger (chap. XI). A la seule condition donc de ne pas frapper le produit étranger plus fortement que le produit national, un gouvernement restera toujours libre de chercher des revenus dans des surtaxes de douanes.

Quant aux produits qui n'ont pas de similaires dans le pays et qui sont cependant une bonne matière imposable tels que le thé, le café, le chocolat, etc., dans les pays de la zone tempérée, il y aurait, nous l'avouons, avantage à ne pas les insérer dans le tarif conventionnel. Nous avons admis, en effet, en principe les droits d'entrée fiscaux. Or, les droits sur les objets dont nous venons de parler sont des droits fiscaux par excellence.

Le système qui laisserait ces droits dans le tarif général, est surtout recommandable pour les pays, où ces produits ne sont pas déjà trop lourdement frappés et qui n'auraient pas beaucoup d'autres ressources disponibles pour se procurer des revenus.

D'ailleurs, si un pays étranger tient absolument à introduire quelques-uns de ces objets dans le tarif conventionnel, on pourra toujours, en lui faisant comprendre l'importance de la concession, stipuler de lui un avantage en rapport avec la concession accordée. On se procurera ainsi, dans la mesure du possible, une compensation suffisante pour la gêne à laquelle on pourra éventuellement être



exposé pour avoir consenti à la fixation de droit réclamée.

Relativement au troisième argument, on peut dire que, si, au point de vue protectionniste, il peut y avoir inconvénient à laisser un gouvernement libre de faire un tarif conventionnel selon son appréciation individuelle, cet inconvénient est d'abord tempéré en fait par certaines pratiques constitutionnelles. Ainsi les gouvernements, du moins en France, n'ont habituellement entamé des négociations au sujet d'un traité qu'après avoir fait voter, par le parlement, un tarif général, qui leur sert de base pour la fixation du tarif conventionnel; en outre, il faut remarquer, que cette liberté du gouvernement en matière de confection de tarifs, peut, à un certain point de vue, être considérée comme un précieux avantage dans les négociations; elle lui permet, en effet, de discuter et, en offrant des concessions nouvelles, d'en réclamer d'autres en retour. Le système du tarif minimum, dont nous parlerons plus loin, enlève, au contraire, au gouvernement, cette ressource, et ce résultat doit, à notre avis, être considéré comme un vice du système. Enfin, si un arrangement international est manifestement nuisible, on a beaucoup exagéré les inconvénients auxquels un parlement expose le pays en refusant de l'approuver. Cela s'est vu même assez fréquemment. Le refroidissement qui en résulte, dans les relations entre les deux pays, a bien ses inconvénients; mais cette appréhension même est une garantie qu'on ne s'aventurera pas à la légère dans une rupture des relations commerciales, et qu'un parlement n'usera de ce droit que lorsqu'il aura des motifs vraiment sérieux de ne pas approuver le traité.

Finalement, on peut encore dire qu'un traité étant, après tout, un compromis, une sorte de transaction entre des intérêts contraires des Etats contractants, la prétention d'un parlement de n'approuver que des traités qui procurent des avantages, sans imposer des charges, serait absolument puérile. Donc, le prétendu inconvénient, consistant en ce qu'un Parlement est souvent, pour ainsi dire, forcé de voter un traité dont, cependant, il n'approuve pas toutes les clauses, n'en est pas un en réalité. Ce n'est là qu'une des conséquences nécessaires de la nature même des choses. Quant au pouvoir chargé d'arrêter des tarifs, du moins conventionnels, le système qui attribue ce droit au gouvernement seul nous semble incontestablement supérieur à la combinaison qui tend à limiter sur ce point la liberté d'action du pouvoir exécutif.

79. — Le reproche le plus grave qu'encourt le système des tarifs autonomes est qu'on s'y préoccupe presque exclusivement de l'intérêt des industries engagées sur le marché national en négligeant plus ou moins celles qui exportent. Dans ce système, en effet, on veut garder sa liberté d'action à l'égard des tarifs, afin de pouvoir, le cas échéant, influencer sur les conditions de la concurrence internationale, telles qu'elles se présentent sur le marché intérieur.

Mais les intérêts de beaucoup d'industries se trouvent presque exclusivement au delà de la frontière. Or, celles-ci ne jouiront dans le système des tarifs autonomes d'aucune garantie. Car, en posant pour principe qu'on ne doit jamais consentir des tarifs conventionnels, on s'interdit,



par là, d'en réclamer soi-même, attendu que, dans la grande majorité des cas, les stipulations de tarifs sont réciproques et que la nation qui n'en concède pas n'en obtient pas non plus.

On laisse ainsi tous les intérêts de l'exportation à la merci des gouvernements étrangers. Ceux-ci restent libres de les léser gravement quand cela leur plaira en élevant leurs droits d'entrée. Cette éventualité sera moins à craindre de la part des pays qui, convaincus des avantages de la liberté en matière de commerce, ne pratiquent pas le système des tarifs protecteurs ; mais la grande majorité des Etats n'est pas dans ces dispositions. Les élévations tout à fait monstrueuses des droits d'entrée des Etats-Unis d'Amérique, la politique douanière de la Russie, les tarifs espagnol et portugais, les remaniements partiels des tarifs français et le tarif général et minimum actuel, le prouvent surabondamment. Le danger est donc toujours imminent. La crainte des mesures de rétorsion, ou l'opinion publique, mise en branle par la perspective d'un renchérissement possible, peuvent quelquefois, il est vrai, efficacement réagir contre les tentatives rétrogrades. Mais, en règle générale, ces garanties sont, à elles seules, insuffisantes. Les mesures de rétorsion sont, en effet, une arme dangereuse, au point que les protectionnistes eux-mêmes s'en méfient (1) ; souvent il n'est même pas possible d'y avoir recours à cause de la nature des marchandises importées (ainsi, par exemple, lorsque ce sont des produits bruts destinés à la fabrication nationale).

1. Méline, Rapport général sur le tarif de douanes.

Quant à l'opinion publique, on l'a fréquemment vue, se laissant entraîner par les sophismes de la protection du travail national et du patriotisme économique, réclamer elle-même les mesures restrictives comme une véritable planche de salut. Ce qui s'est passé dernièrement en France, où bon nombre d'élections législatives se sont faites, et se font du reste encore, sous l'égide de programmes protectionnistes, en est un exemple frappant.

Ainsi donc, la possibilité d'une élévation arbitraire des tarifs étrangers, c'est là le premier danger auquel l'absence de tarifs conventionnels laisse exposée toute une partie du travail national, à savoir les industries d'exportation. Mais ce danger n'est pas le seul. Une industrie d'exportation peut être gravement lésée, ou même mortellement atteinte, non seulement par une élévation des tarifs étrangers, mais aussi par l'élévation des tarifs nationaux. Elles peuvent être lésées dans leurs intérêts toutes les fois qu'un droit nouveau frappe les produits qui leur servent de matière première et qu'elles importent en quantités importantes de l'étranger. Le prix de revient de leur production étant ainsi augmenté, elles pourront tomber dans l'impossibilité de faire la concurrence sur les marchés étrangers.

Le législateur n'aura certainement pas voté l'élévation des droits pour leur faire produire cet effet-là ; mais cet effet sera souvent la conséquence immédiate d'une mesure qu'il aura prise dans le but de protéger une autre industrie nationale. Ainsi, par exemple, l'industrie de la laine française importe près des quatre cinquièmes de ses matières premières (laines en masses, laines peignées et



léchets) de l'étranger, et la majeure partie de ces laines est réexportée à l'étranger sous forme de produits fabriqués (plus de 300 millions) (1).

Si maintenant, par hypothèse, le législateur français s'avisait, dans le but de susciter la production des laines brutes nationales, de frapper de droits d'entrée élevés l'importation des laines étrangères, il est évident que l'exportation d'objets de laine fabriqués perdrait une partie de ses débouchés. Cela pourrait arriver, soit par suite de l'augmentation forcée des prix, soit, surtout, à cause de la concurrence maintenant plus efficace d'industries similaires des autres pays dont les prix de revient n'auraient pas varié. Or, ceci serait une perte très sensible pour la France et qui ne pourrait pas être compensée par l'élévation de la production nationale des laines brutes ; attendu que, le marché intérieur n'offrant pas assez de débouchés à l'industrie lainière française, il faut absolument à celle-ci des débouchés à l'étranger. Des cas du genre de celui que nous venons de citer à titre d'exemple fictif, se produisent très fréquemment dans la pratique, et ils sont presque inévitables lors de chaque modification de tarifs. Dans les pays anciens à industries complexes et développées, les intérêts des industries sont tellement mêlés, et souvent tellement antagonistes, qu'une mesure de faveur, prise au profit de l'une d'elles, est forcément préjudiciable et quelquefois même fatale aux autres : le mécanisme économique d'un tel pays est par trop compliqué et l'intervention législative par trop brutale et maladroite pour qu'on

1. V. de Foville, *La France économique*, p. 237.

ne risque pas, chaque fois qu'on intervient, de faire en somme beaucoup plus de mal que de bien.

En ce qui concerne spécialement le danger auquel on expose éventuellement le commerce extérieur en élevant indirectement, par un droit d'entrée, le prix de sa main-d'œuvre, l'objection a été reconnue bien fondée même par les protectionnistes ; aussi s'est-on ingénié à trouver un moyen d'y remédier. On a cru l'avoir trouvé, comme nous l'avons observé (n° 75), dans le système des *drawbacks* et des *admissions temporaires*. Le premier consiste dans la restitution, à la sortie des objets fabriqués, de tout ce que les matières premières qui les composent ont eu à acquitter en entrant dans le pays ; dans le deuxième, on ne perçoit même pas ces droits ; on laisse passer les marchandises en franchise mais à condition qu'elles soient, dans un délai déterminé, exportées sous forme d'objets fabriqués. Par ce moyen, on n'augmente le prix de revient et, par conséquent, les prix courants que pour les objets fabriqués qui restent dans le pays pour y être consommés ; quant à ceux qu'on exporte, la surtaxe nouvelle leur ayant été restituée, ou n'ayant même pas été perçue, leur prix de revient ne sera pas élevé de ce chef ; aussi ces objets peuvent-ils, sur les marchés extérieurs, continuer à lutter dans les mêmes conditions qu'auparavant : leur situation à l'étranger ne se trouvera donc pas empirée par suite de l'élévation des droits.

Nous n'examinerons pas ici la valeur de ces deux palliatifs. Nous observerons seulement qu'ils n'écartent pas la première objection formulée contre le système du tarif général, à savoir le danger de l'élévation des tarifs étrangers ; nous rappellerons ensuite ce que nous avons déjà



remarqué précédemment : que les systèmes des drawbacks et des admissions temporaires sont aujourd'hui presque universellement reconnus comme insuffisants ou impraticables et qu'alors la deuxième objection subsiste également (cf. d'ailleurs, ch. XI).

Nous avons parlé jusqu'ici des dommages causés par l'élévation des tarifs aux industries d'exportation. Mais l'élévation des droits d'entrée sur certaines matières premières peut porter préjudice même aux industries qui n'exportent pas. Un droit sur le coton brut nuit au filateur alors même que ses filés ne quittent jamais le pays où ils sont fabriqués. Si le même phénomène se renouvelle pour beaucoup d'industries et si les droits sont très élevés, les conséquences peuvent être fort graves (v. n° 75) (1).

Ainsi, donc, d'une part, l'élévation des droits d'entrée même nationaux pouvant être nuisible aussi bien aux industries d'exportation qu'à celles qui ne fabriquent que pour le marché intérieur, et d'autre part, cette élévation étant, dans le système des tarifs autonomes, toujours possible, il en résulte qu'à ce point de vue encore, il y aurait intérêt à adopter le système des tarifs conventionnels. Ces tarifs apparaissent alors comme préservant un gouvernement contre ses propres entraînements protectionnistes.

On peut observer, en troisième lieu, que l'absence de tarifs conventionnels rend faciles les guerres de tarifs dont les industries d'exportation et celles qui tirent leurs

1. V. H. George, *op. cit.*, p. 241 et s.

matières premières de l'étranger souffrent, sans doute, les premières, mais qui peuvent influer sur le système économique entier d'un pays. Ces guerres ont été assez fréquentes ; rien que dans les dernières années on a eu les guerres de tarifs : franco-romaine, franco-italienne, russo-allemande, austro-roumaine, etc. Le mal qui peut résulter de cet état d'hostilité pour les deux nations est facile à saisir : les industries qui exportaient dans l'autre pays ralentissent ou, suivant les cas, arrêtent complètement leur production ; elles éprouvent une gêne, ainsi que toutes celles qui leur fournissaient les matières premières ; l'importation étrangère diminue également, le marché se rétrécit et souvent, comme conséquence, la cherté se manifeste. Les producteurs seront forcés de chercher de nouveaux débouchés ou de nouveaux marchés d'approvisionnement, mais, en attendant, le malaise sera d'autant plus vivement senti et les dommages seront d'autant plus grands que les relations antérieures auront été plus fréquentes et le commerce plus important.

Tous ces inconvénients n'existent pas dans le système des tarifs conventionnels. Ceux-ci ont cet immense avantage de procurer à l'industrie d'exportation la stabilité, absolument indispensable, des droits d'entrée étrangers et même des droits nationaux.

Ils ont, en outre, pour conséquence de forcer les industries qui fabriquent pour le marché indigène et qui, par le tarif, se trouvent placées dans certaines conditions de concurrence, à ne plus se fier qu'à leurs propres forces.

On a ainsi la garantie qu'elles ne compteront pas trop, pour sortir de quelque embarras momentané, sur l'appui



du gouvernement et les droits d'entrée, mais qu'elles déploieront tout ce qu'elles possèdent de ressources pour se tirer d'affaires elles-mêmes (V. ch. I).

80. — Les droits d'entrée peuvent être réunis en un seul tarif applicable indistinctement à toutes les marchandises étrangères, quel que soit leur pays de provenance et sans s'occuper de la question de savoir si ce pays de provenance a conclu avec le pays d'importation un traité de commerce ou non. Ce système est le système du tarif unique. Ce tarif unique peut ne contenir que des droits d'entrée établis par une loi et modifiables, par conséquent, à tout moment selon la volonté du législateur. Dans ce cas le tarif unique serait un tarif unique général ou autonome. Mais un tarif unique peut ne contenir que des droits fixés par un traité. Dans ce cas, les droits d'entrée convenus dans le traité profitent aussi à toutes les autres nations qui n'ont pas de traités et le système est celui d'un tarif unique conventionnel. Il y aurait toutefois cette différence entre les pays qui ont un traité et ceux qui n'en ont pas que les premiers seraient assurés de la stabilité du régime existant, pendant toute la durée du traité, tandis que les seconds resteraient continuellement exposés à voir ce régime modifié à chaque instant au gré de la nation qui l'accorde. L'exemple d'un pays à tarif d'entrée unique conventionnel est de la théorie pure, attendu qu'il suppose qu'un pays a inséré tous ses droits d'entrée dans un traité; qu'il ne s'est, en conséquence, réservé la liberté d'action par rapport à aucun produit. Or, cela n'arrive jamais. Toutes les nations, même celles qui ont des tendances les plus libérales en matière de relations commerciales, se réservent

ordinairement la faculté de modifier les droits d'entrée, ne fût-ce que sur un nombre restreint d'articles, et principalement sur ceux qui ne sont pas produits dans le pays et qui, par conséquent, ne donnent lieu qu'à la perception de droits fiscaux.

Ordinairement le tarif unique se composera en partie des droits d'entrée contenus dans un traité et de ceux par rapport auxquels un gouvernement a conservé sa liberté. Il est bien entendu que pour que le tarif conserve son caractère de tarif unique, il faut que les articles contenus dans les traités ne soient pas reproduits dans le tarif autonome ; ou du moins, il faut que les chiffres soient identiques dans les deux tarifs ; de sorte qu'il y ait égalité complète au point de vue du paiement des droits, sinon au point de vue de leur stabilité entre les pays qui ont un traité et ceux qui n'en ont pas.

Il résulte de tout cela, que l'expression de « tarif unique » signifie simplement que toutes les marchandises étrangères acquitteront à la frontière, un seul et même droit, quel que soit d'ailleurs le titre en vertu duquel ce droit leur est appliqué : traité ou loi. Cette expression ne veut donc pas dire que le pays ne pratique que le tarif autonome ou que le tarif conventionnel. Les deux catégories de tarifs peuvent exister simultanément dans un pays qui pratique le système du tarif unique (1).

1. Cependant l'expression de « tarif unique » s'entend souvent exclusivement dans le sens d'un tarif autonome applicable à tous les pays et sans qu'aucun de ses articles soit inséré dans un traité.



Lorsque les pays, appliquant le système du tarif unique, jugent, pour des raisons diverses, que les produits de telle ou telle nation avec laquelle on n'a pas de traité, ne doivent plus bénéficier du tarif existant, ils n'ont d'autre moyen, pour le soumettre à un traitement différent, que la majoration des droits d'entrée accomplie spécialement en vue de ce pays déterminé. Cet acte prend alors, suivant les cas, soit le caractère d'une mesure offensive, soit celui d'une mesure de rétorsion. Généralement une nation recourra à des mesures de ce genre, lorsqu'un troisième pays traitera ses produits moins favorablement que ceux des autres nations. Ordinairement ces cas sont prévus par des lois spéciales qui autorisent le gouvernement à appliquer, s'il y a lieu, les mesures de rétorsion immédiatement et d'urgence, sauf à les faire ratifier ultérieurement par le Parlement. Telle était par exemple la loi allemande du 15 juillet 1879 qui autorisait le gouvernement à majorer, le cas échéant, les droits d'entrée d'une surtaxe de 50 pour 100.

Pour l'application de cette surtaxe, il n'était nullement nécessaire que, dans le troisième pays, les marchandises allemande fussent traitées moins bien que celles de toutes les autres nations ; il suffisait, au contraire, que l'une de ces nations seulement fût préférée à la nation allemande, pour que le gouvernement de ce dernier pays eût le droit d'user de la faculté que lui conférait la loi (1).

1. V. Schraut, *op. cit.*, p. 11. — Un tarif ainsi majoré est généralement appelé un « tarif différentiel. » Les pays qui pratiquent le système du tarif double prévoient d'ailleurs aussi la nécessité d'une majoration, même celle de leur tarif général, et donnent à cet effet

Le système du tarif d'entrée unique dans le sens où nous prenons cette expression est donc une sorte d'offre spontanée faite par le gouvernement d'un pays aux autres nations de les traiter toutes sur un pied d'égalité, à la seule condition d'un traitement réciproque et équivalent de leur côté.

81. — Autre est l'esprit du système des tarifs multiples. Nous prendrons ce système d'abord sous la forme de la combinaison du tarif général et du tarif conventionnel. C'est le système qui, jusque dans ces derniers temps, a été pratiqué par la France. Il consiste d'abord en un tarif voté par le parlement et applicable aux pays avec lesquels on n'a pas ou n'aura plus de traité, et qui sert en même temps au gouvernement de base pour la confection du tarif conventionnel.

Le tarif général comprend tous les articles importés. Ses droits sont ordinairement un peu au-dessus de la limite nécessaire pour la protection de la production nationale, afin que le gouvernement ait une marge suffisante pour faire des concessions, dans les négociations, sans compromettre en même temps l'industrie indigène. C'est aussi pour que ces chiffres élevés contraignent les autres

des pouvoirs au gouvernement. Ainsi l'article 8 de la loi française du 12 janvier 1892 dispose : « Le gouvernement est autorisé à appliquer des surtaxes ou le régime de la prohibition à tout ou partie des marchandises originaires des pays qui appliquent ou appliqueraient des surtaxes ou le régime de la prohibition à des marchandises françaises. — Ces mesures doivent être soumises à la ratification des Chambres. »

Veillecovich

23



pays à faire des traités ou du moins des concessions pour obtenir la jouissance du tarif conventionnel.

Le tarif conventionnel, lui, ne comprend que les articles insérés dans un traité. Ces articles peuvent être aussi nombreux que ceux du tarif général; ordinairement cependant le nombre en est plus restreint et certains pays posent même comme principe de ne jamais insérer tel ou tel article dans le tarif conventionnel. C'est ainsi que la France laisse en dehors de ce tarif les céréales et le bétail. Quant aux droits du tarif conventionnel, ils peuvent être ou bien la fixation pure et simple des droits du tarif général, ou bien le plus souvent, ils en sont la réduction. Dans le premier cas l'avantage du cocontractant consistera simplement dans la stabilité des droits qui lui sera assurée pendant la durée du traité: dans le second, il a l'avantage de la diminution des droits en plus.

Si des traités postérieurs contiennent successivement des concessions variables sur le tarif général, le pays aura plusieurs tarifs conventionnels. Seulement, si, dans tous ces traités, on consent — ce qui est le cas habituel pour les traités contemporains — la clause du traitement de la nation la plus favorisée, celle-ci aura pour effet de procurer aux contractants antérieurs tous les avantages nouveaux consentis aux contractants postérieurs (et inversement); elle égalisera ainsi la condition de ces derniers et ramènera tous les tarifs successifs à un seul.

Le système de plusieurs tarifs conventionnels n'est guère plus en usage, précisément grâce à la généralisation de la clause de la nation la plus favorisée.

La combinaison du tarif général et conventionnel est

habituellement considérée comme étant préférable au système du tarif unique. Elle permet, dit-on, à un Etat d'obtenir plus de concessions qu'en pratiquant l'autre système ; elle lui donne surtout le moyen d'exercer une contrainte constante sur les nations étrangères sans avoir besoin de recourir à une majoration de tarifs spécialement dirigée contre telle et telle d'entre elles — mesure qui pourrait être considérée par ces dernières comme un acte d'hostilité directe. Le tarif général étant déclaré d'avance applicable, en principe, à tous les pays avec lesquels on n'a pas conclu de traité, les Etats étrangers sont prévenus ; ils connaissent la condition à laquelle ils seront admis à la jouissance du tarif conventionnel. Aussi, s'ils ne font pas de démarches pour conclure un arrangement spécial, ou s'ils refusent d'emblée les propositions qui leur sont faites à ce sujet, c'est qu'ils pensent, sans doute, qu'il n'y aura pas beaucoup d'inconvénients pour eux à se soumettre au tarif général. Si donc, par suite de ce fait, ils éprouvent quelque préjudice, ils ne peuvent pas prétendre que c'est par suite d'une mauvaise volonté qu'on aurait montrée spécialement à leur égard.

Il y a certainement une part de vérité dans ces observations. Il est exact que dans le système du tarif unique on fait souvent profiter beaucoup d'entre les nations étrangères gratuitement des avantages qu'elles auraient été, sans aucun doute, très disposées à payer par des concessions correspondantes, si on les leur avait réclamées avant de les avoir admises à la jouissance du tarif avantageux accordé à d'autres pays. Il est non moins exact que la contrainte, pour ainsi dire latente et pacifique, subsiste également.



Mais il faut observer aussi que cet état d'absence de provocation ou d'hostilité n'existera qu'autant qu'on n'aura pas fait de tentative de conclure un arrangement spécial. Si ces tentatives ont eu lieu et qu'elles aient échoué, personne ne se fera plus d'illusion au sujet du prétendu caractère non hostile du tarif général. Toute l'histoire de la politique douanière nous montre que dans ces cas l'application du tarif général d'un côté était très fréquemment suivie de rétorsions de l'autre et qu'elle dégénérât finalement en une véritable guerre de tarifs où chacun des adversaires cherchait à surpasser l'autre par l'énormité de ses droits. Aussi les pays, qui n'ont pas voulu en arriver là, ont-ils été forcés de se concéder mutuellement le tarif conventionnel par une loi (Voir par exemple la loi française du 28 février 1882, votée à la suite de négociations, demeurées infructueuses, pour la conclusion d'un traité avec tarif, qui conférait à l'Angleterre le droit au traitement de la nation la plus favorisée). Si on faisait des concessions de ce genre à toutes les nations avec lesquelles les négociations diplomatiques n'auraient pas abouti, on arriverait presque à supprimer en fait le tarif général et à ne plus pratiquer en réalité que le système du tarif unique (autonome ou combiné) ; si au contraire on ne faisait la concession dont nous parlons qu'à certains pays, les autres ne manqueraient pas souvent de voir en cette manière de procéder un signe d'inimitié. Dans ce cas ce serait précisément le système du tarif double qui aurait un caractère agressif et constamment provocateur, puisqu'il représenterait un système, tandis que les tarifs différentiels dans la combinaison du tarif unique sont des mesures exceptionnelles.

Malgré tout cela il subsiste toujours en faveur du système du tarif général et conventionnel, le premier argument. C'est celui que dans ce système on peut exercer une pression indirecte sur les nations avec lesquelles des négociations n'ont pas encore été entamées et ensuite celui de former pour les négociateurs la première étape des concessions ; tout cela manque à l'autre système.

82. — Une variété spéciale du système de plusieurs tarifs, et spécialement du tarif double, est la combinaison des deux tarifs, dits général et minimum. Ce système est actuellement appliqué en France.

Dans cette combinaison et d'après le projet de loi du gouvernement présenté à la Chambre le 20 octobre 1890 le tarif général — qu'on a quelquefois improprement appelé le tarif maximum — a tous les caractères du tarif général ordinaire. Il constitue le tarif de droit commun, applicable en l'absence d'un régime spécial et modifiable à tout moment par la seule volonté de la nation à laquelle il appartient.

Le tarif minimum au contraire, qui est, en somme, une réduction du tarif général, ne doit être appliqué qu'« aux marchandises originaires des pays qui feraient bénéficier les marchandises françaises d'avantages corrélatifs et en premier lieu qui ne frapperaient pas nos produits de droits supérieurs à ceux dont sont frappés les produits des autres nations » (1). C'est donc en somme un tarif de faveur qui ne doit être concédé qu'à certaines nations et à des conditions déterminées.

Ce tarif représente, selon le gouvernement, « la limite

1. *Projet de loi*, p. 14.



inférieure des concessions que peut faire chaque industrie, non pour être à l'abri de la concurrence étrangère, mais pour lutter sans désavantage avec elle » (1). En donnant ce caractère au tarif minimum, le gouvernement déclarait indirectement que dans les négociations éventuelles pour les traités de commerce, il ne descendrait pas dans ses concessions au-dessous des limites extrêmes déterminées par le tarif. Car s'il faisait des concessions, même au-dessous de ce tarif, il ne protégerait déjà plus les industries sur les produits desquelles il aurait fait des concessions. Il ne pourrait plus dire qu'il est resté fidèle à sa promesse, que « quelle que soit la solution à intervenir, elle sauvegardera certainement les intérêts de nos industries dont aucune ne pourra plus se plaindre d'être sacrifiée à d'autres, puisque le tarif minimum établi par le législateur... sera calculé de manière à les empêcher toutes de succomber devant la concurrence étrangère » (2).

C'est donc le tarif minimum que le gouvernement se proposait, dans ce projet de loi, de prendre pour base immuable de ses négociations futures. Nous verrons plus loin que le gouvernement a postérieurement, dans la discussion devant le parlement, abandonné ce projet de système de politique commerciale, et qu'il a laissé entrevoir la possibilité de la concession par lui des tarifs inférieurs au tarif minimum.

83. — Les raisons que l'on invoque en faveur du système

1. Projet de loi, p. 14.

2. Projet cité, p. 15.

du tarif général et minimum sont les suivantes. Ce système permet, dit-on d'abord, au gouvernement d'obtenir des concessions des pays étrangers sans faire de traités. Dans le système où le parlement ne votait qu'un seul tarif, le tarif général, comme celui-ci, devait par son but même être élevé, le gouvernement, s'il voulait obtenir quelques diminutions de droits ou autres faveurs des nations étrangères, était forcé de faire des traités et des tarifs conventionnels. Or, les traités ont, dit-on, des inconvénients qu'il sera bon quelquefois d'éviter. En second lieu, l'élaboration d'un tarif conventionnel par le gouvernement seul présente beaucoup de dangers ; des erreurs et des iniquités sont très faciles à commettre, d'autant plus que les articles des tarifs sont nombreux ; enfin la liberté d'action du parlement est moins grande quand il se trouve en face d'un traité tout fait (v. n° 77).

Le système du tarif général et minimum permet justement d'éviter tous ces inconvénients tout en ménageant les intérêts économiques du pays. Le gouvernement n'aura qu'à offrir ou à négocier avec les pays étrangers un tarif qui comprendra tout ou partie du tarif minimum, mais ne descendra jamais au-dessous. Le tarif étant soigneusement élaboré aucune industrie ne pourra se dire sacrifiée et le gouvernement n'aura pas sacrifié certaines d'entre elles aux autres.

On allègue encore en faveur de ce système qu'il procure au gouvernement une position plus solide dans les négociations commerciales. Le tarif minimum ayant été discuté et élaboré par le parlement, le gouvernement pourra toujours s'abriter derrière lui pour résister aux réclamations



des Etats étrangers. Il pourra leur opposer l'argument que le tarif minimum représente le minimum de concessions que le parlement est disposé à approuver, et que, par conséquent, il serait inutile d'en arrêter dans les traités de plus importantes, puisque le parlement ne les voterait probablement pas. On risquerait donc fort de faire un traité condamné d'avance à ne jamais entrer en vigueur. Nous examinerons plus loin la valeur de ces arguments. Pour le moment continuons l'exposé du système.

84. — Le tarif minimum ne doit donc être accordé qu'à des pays dont on peut obtenir en retour des avantages correspondants et qui sont disposés à accorder en même temps aux produits français le traitement de la nation la plus favorisée. La question de savoir si ces conditions se trouvent réunies est une question de fait. Mais supposons que vérification faite, un pays se trouve dans le cas exigé par le système ; que, par conséquent, il y ait lieu de lui accorder le tarif minimum ; dans quelle forme le fera-t-on ? Il y en a deux possibles : une mesure autonome, loi ou décret, ou un traité. Il peut se faire d'abord que le gouvernement ne veuille pas faire de traités. Dans ce cas, il pourra appliquer le tarif minimum par une loi. Il proposera au parlement de voter que le tarif minimum sera accordé à telle ou telle nation individuellement dénommée. Il pourra aussi faire cette concession par voie de décret. Seulement, pour cela, il faudra qu'une loi antérieure l'ait autorisé à le faire, puisque normalement la décision à ce sujet rentre dans les attributions du parlement.

Cette dernière manière de procéder implique une confiance plus grande dans le gouvernement. Elle consiste

notamment en ce que le parlement renonce au droit que lui confère la constitution de contrôler si les contre-avantages offerts par les pays étrangers sont suffisants pour lui accorder le tarif minimum. Ce moyen a été dans une certaine mesure employé dernièrement en France. L'article 2 de la loi du 29 décembre 1891 dit en effet: « Le gouvernement est autorisé à appliquer en tout ou en partie le tarif minimum aux produits ou marchandises originaires des pays qui bénéficient actuellement du tarif conventionnel, et qui consentiront, de leur côté, à appliquer aux marchandises françaises le traitement de la nation la plus favorisée. » Ici l'autorisation ou plutôt le vote approuvatif et anticipé du décret ne portait que sur la concession à faire à certains pays déterminés. Elle n'était donc pas générale. Usant de cette faculté le gouvernement a, par le décret du 30 janvier 1892, accordé le bénéfice du tarif minimum aux Royaumes-Unis de Suède et de Norvège, à la Belgique, à la Suisse, aux Pays-Bas et à la Grèce.

Ce procédé d'autorisation préalable accordée par le parlement a été attaqué comme anticonstitutionnel. Quant au système même de concession du tarif minimum par une loi il se réduit en somme à la concession d'un tarif de faveur, mais qui conserve tous les caractères d'un tarif général. Le tarif minimum étant concédé par une loi ou un décret, une nation reste libre d'en retirer le bénéfice au pays concessionnaire par une simple mesure analogue en sens contraire, de même qu'il lui est loisible de modifier les chiffres dont se compose le tarif. La modification des chiffres est, en effet, une rétractation indirecte des



avantages accordés antérieurement. Le pays concessionnaire ne pourrait pas se plaindre d'une violation quelconque de droit, attendu qu'aucun engagement n'a été pris à son égard.

Dans cette première hypothèse le système du tarif général et tarif minimum se réduit à un système des deux tarifs, qui, au point de vue des changements dont ils sont susceptibles, ont le caractère des deux tarifs autonomes ; avec cette seule différence que l'un est un tarif de faveur tandis que l'autre est en principe applicable à tous les pays.

Dans une autre hypothèse le tarif minimum peut être concédé à un pays en l'insérant dans un traité. Il prend alors tous les caractères d'un tarif conventionnel et le système du tarif général et minimum se transforme en celui du tarif général et conventionnel. Le tarif minimum ne pourra donc plus pendant toute la durée du traité être élevé sans le consentement express de l'autre contractant.

Entre un tarif conventionnel ordinaire et celui qui est obtenu par la fixation dans la convention du tarif minimum, il n'y aura de différence qu'au point de vue de la manière dont les deux tarifs ont été élaborés ; il y en aura une aussi au point de vue des transformations qu'ils pourraient subir. Le tarif conventionnel a été l'œuvre des négociateurs, le tarif minimum est l'œuvre du parlement ; le tarif conventionnel a pu être le résultat de concessions successives faites dans plusieurs traités avec des nations différentes ; le tarif minimum, s'il est accordé en totalité, constitue une concession identique

dans toutes les conventions où elle est insérée ; il est, par conséquent, immuable tant que le gouvernement et le parlement ne se seront pas mis d'accord pour en modifier telle ou telle disposition (1) ; dans le système du tarif conventionnel, concédé graduellement par des traités successifs, chacun des contractants peut, en vertu du droit au traitement de la nation la plus favorisée, espérer que les avantages qu'il n'a pas stipulés ou n'a pu obtenir lui écherront un jour par voie indirecte : parce qu'un pays tiers les aura obtenus dans son traité à lui ; dans un tarif minimum rien de pareil : ses chiffres ont été arrêtés sur la base d'un minimum de protection nécessaire aux industries nationales, et ils ont été pris volontairement, il est vrai, par le gouvernement comme la limite extrême des concessions possibles. Le gouvernement s'est posé comme principe de ne pas descendre au-dessous ; par conséquent, tant qu'il n'aura pas changé sa manière de voir, c'est-à-dire tant qu'il persistera à voir dans le tarif réduit un vrai tarif minimum, ses concessions, dans tous les traités successifs, seront les mêmes. Les premiers contractants ne pourront plus espérer que leur droit au traitement de la nation la plus favorisée leur procurera aucun avantage qu'ils n'ont déjà et qu'ils n'ont pas stipulé eux-mêmes. Quel que soit le nombre des traités le tarif conventionnel, obtenu par suite de l'insertion dans le traité du tarif mini-

1. Ce qui ne restreint en aucune manière le droit constitutionnel du gouvernement, de faire, s'il le veut, des conventions avec tarif moins élevé que le tarif minimum, sauf approbation du parlement.



mum, restera toujours le même et par conséquent leurs avantages demeureront immuables pendant toute la durée du traité.

Il y aurait bien encore une autre manière d'accorder le tarif minimum par voie de convention, manière dont a parlé M. Méline (1) mais qui n'a jamais encore été employée jusqu'ici dans aucun traité. Elle consiste en ce qu'on s'engagerait vis-à-vis d'une autre nation à lui appliquer pendant toute la durée du traité son tarif minimum sans toutefois s'obliger en même temps à ne pas le modifier par voie autonome, c'est-à-dire en d'autres termes sans l'annexer au traité.

Un tel traité ne serait pas comme dans l'hypothèse précédente un traité avec un tarif minimum adjoint et transformé ainsi en tarif conventionnel. Ce serait un traité sans tarif, mais où il y aurait promesse formelle de concéder le tarif minimum. Cette concession équivaldrait à une concession du tarif le plus bas quel qu'il soit ; elle ne se référerait donc pas à un tarif individuellement déterminé mais à un tarif *in genere* dont la compensation pourrait varier mais qui devrait toujours avoir la qualité indiquée dans l'acte de concession c'est-à-dire qui devrait être un tarif minimum ou plus clairement encore le tarif le plus bas.

Dans un système où il n'y aurait que deux tarifs, un tarif général et un tarif minimum, mais tous les deux autonomes, c'est-à-dire modifiables à volonté, le tarif minimum peut en effet toujours, sans danger de faire une confusion,

1. *Rapport général sur les tarifs de douanes*, p 35 ; Discours Ch. des dép., 22 mai et 17 juillet 1891.

être appelé aussi le tarif le plus bas ; c'est que, d'un côté les deux tarifs peuvent malgré la dénomination de l'un d'eux être abaissés ou élevés, et que d'autre part il n'y a pas de tarif en dehors d'eux. Il en serait autrement dans un système où, à côté des deux tarifs, général et minimum, il y aurait aussi un tarif conventionnel qui pourrait à la rigueur être inférieur au tarif minimum. Ce système est le système espagnol, dont le second, des deux tarifs autonomes, est couramment appelé tarif minimum, bien qu'il ne soit pas le plus bas. Ici le terme de minimum prend un sens technique et conventionnel qu'il est impossible de remplacer par un autre.

Peut-être serait-il désirable qu'en France non plus on ne confondît pas les expressions de tarif minimum et de tarif le plus bas. Il n'est pas impossible, en effet, comme on l'a insinué, qu'on en arrive en France à pratiquer en réalité non pas le système que proposait le projet de loi du gouvernement et que soutenaient les commissions des douanes du parlement, mais le système du tarif triple, celui qui avant la dernière dénonciation des traités, était le système espagnol.

Quoi qu'il en soit sur ce point, la confusion entre les deux termes a été faite par le président de la commission des douanes de la Chambre. D'ailleurs, nous le répétons, tant que le système pratiqué sera celui actuellement en vigueur, il n'y aura pas d'inconvénient à ce que cette confusion se fasse.

L'assimilation entre les termes de tarif minimum et tarif le plus bas se trouve dans le passage suivant du rapport de M. Méline sur le projet de loi du gouvernement : « Il y



a deux manières de concéder le tarif minimum sous forme de convention. On peut le concéder comme un simple traitement de faveur sur le tarif général, mais sans prendre aucun engagement d'en maintenir indéfiniment les chiffres. Accorder notre tarif minimum par une convention de ce genre c'est uniquement nous engager à appliquer à la nation à laquelle nous faisons la concession, notre tarif le plus bas » (1).

Une convention de ce genre procurerait, en effet, au pays concessionnaire la jouissance du tarif minimum ou plus bas, seulement il faudrait qu'on dise expressément dans le traité que le tarif le plus bas est accordé. Il ne suffirait pas qu'on y insère simplement la clause du traitement de la nation la plus favorisée. Cette dernière clause, en effet, ne procure que le traitement dont jouissent les autres ou une autre nation; le tarif minimum ne pourrait être réclamé que lorsqu'une tierce nation en aurait le bénéfice. Jusque-là un Etat possédant cette clause pourrait parfaitement se trouver, malgré un tarif minimum voté par le parlement, sous le régime du tarif général. Il suffirait pour qu'il en soit ainsi, que le tarif minimum n'eût pas encore été accordé à personne. Ainsi, si au 1<sup>er</sup> février 1892 la France n'avait pas, par décret (fondée sur la loi autorisant la concession du tarif minimum à certains pays), accordé le bénéfice du tarif minimum à la Belgique, à la Hollande, etc., les pays qui jouissaient à ce moment et qui jouissent encore en vertu des traités non dénoncés des traitements de la nation la plus favorisée, la Russie, l'Au-

1. *Rapport général sur le tarif général des douanes*, p. 35

triche, la Serbie, etc., n'auraient pas pu se prévaloir du tarif minimum, bien qu'il eût déjà été voté. Ces pays seraient par conséquent tombés sous le régime du tarif général tout comme les pays qui n'avaient aucun traité. Si au contraire ces pays avaient à la place, ou à côté de la clause du traitement de la nation la plus favorisée, la clause dont nous parlons tout à l'heure, c'est-à-dire celle où un gouvernement s'engage à appliquer à l'autre contractant son tarif le plus réduit, ils auraient pu, dès le lendemain du vote du tarif minimum, à supposer qu'il fût plus favorable que le tarif conventionnel existant, en réclamer le bénéfice. En tous cas ils auraient pu en réclamer l'application au 1<sup>er</sup> février non pas par voie de conséquence et à raison de ce qu'il aurait été concédé à d'autres peuples, mais en s'appuyant sur les termes formels du traité. La différence entre les nations possédant la simple clause du traitement de la nation la plus favorisée et celles qui auraient dans leur traité la clause dont nous parlons consiste en ce que les premières auraient, pour jouir du tarif minimum, besoin d'attendre qu'une loi ou un décret leur procure le bénéfice de ce tarif ou que par une de ces mesures ou applique ce tarif à une tierce puissance; tandis qu'avec l'autre clause une nation peut immédiatement se prévaloir du droit au tarif le plus bas, non pas en vertu d'une concession par décret ou par loi, mais en vertu de son traité même.

Des clauses de ce genre ne sont pas en usage, disions-nous. D'ailleurs, elles auraient peu d'importance pratique, puisque le seul avantage qu'elles assurent au concessionnaire c'est de ne pas attendre la concession du tarif le plus bas à une tierce nation, mais de pouvoir le réclamer



aussitôt. Or, lorsqu'un tarif nouveau est voté, il l'est, ordinairement, parce que l'ancien est considéré comme ne répondant plus aux besoins actuels. Il est donc probable que les nouveaux droits seront, le plus souvent, mis en vigueur le plus tôt possible. Au cas où on aurait quelques raisons de ne pas l'appliquer aussitôt, par exemple, en supposant qu'au 1<sup>er</sup> février dernier, le gouvernement français n'eût pas réussi à obtenir, pas même provisoirement, des autres nations la jouissance de leurs tarifs les plus réduits, la clause de concession, par la convention même, du tarif le plus réduit, *in genere*, aurait des inconvénients. Elle étendrait en effet du même coup et de plein droit la jouissance du tarif minimum à tous les pays possédant le traitement de la nation la plus favorisée, alors qu'on jugerait peut-être opportun de ne leur accorder ce tarif qu'après avoir obtenu d'elle-même certains avantages nouveaux. Cette clause forcerait donc le gouvernement de dénoncer tous les traités, même ceux avec la seule clause de la nation la plus favorisée, qui cependant, dans les conditions ordinaires, lui laissent la liberté absolue d'action en matière de tarifs. Une telle clause pourrait, comme on le voit, le cas échéant, être gênante. Pratiquement ces cas seraient, sans doute, fort rares; toujours est-il qu'ils n'ont rien d'impossible.

85. — En résumé, un projet de tarif général et minimum n'indique pas par lui-même le régime douanier que le gouvernement compte adopter. S'il est résolu à ne pas faire de traités avec tarif le projet se réduira à un projet d'élaboration de deux tarifs, tous les deux autonomes, par conséquent, modifiables à volonté, et dont l'un, le général,

sera applicable à tous les pays auxquels, par une décision spéciale, on n'aura pas concédé le tarif minimum.

Si, au contraire, le gouvernement se décide à faire des traités son projet signifie simplement qu'il entend déterminer d'avance l'extrême limite de ses concessions. Il fait ainsi savoir aux pays avec lesquels il veut traiter que jamais, dans aucun cas, et quels que soient les avantages offerts en retour, il ne descendra au-dessous des chiffres qu'il a consignés dans son tarif minimum. Ce tarif peut, s'il le veut, avant de commencer les négociations, le soumettre au parlement, et il peut, encore s'il le veut (il n'y est pas obligé par la constitution), le modifier conformément à la volonté de ce dernier. Dans ce système un gouvernement joue, en quelque sorte et en ce qui concerne les négociations commerciales, cartes sur table : il fixe d'avance la limite qu'il déclare ouvertement être décidé à ne pas franchir. Mais, nous le répétons, c'est le seul caractère du système du tarif minimum : il indique la volonté du gouvernement, non pas l'obligation de ne pas descendre au-dessous des chiffres que son tarif minimum contient. Cette obligation ne peut lui être imposée qu'en fait, par suite de la volonté du parlement, mais en droit le gouvernement est libre de tout engagement.

86. — Ce système donne aux négociations en vue de la conclusion des traités une certaine raideur qui à notre avis sera souvent un obstacle à l'entente. Toutefois il ne faut pas s'imaginer que le système supprime toutes négociations. Le tarif minimum contient bien la limite que le gouvernement a déclaré ne vouloir pas franchir, mais cela ne veut pas dire encore qu'il est toujours disposé à l'accorder



en bloc. Et c'est précisément sur ce point que des négociations pourront porter. Il peut très bien se faire qu'un gouvernement, après avoir pris connaissance des avantages que lui offre un autre gouvernement, ne juge pas ces avantages suffisants pour accorder en retour le tarif minimum tout entier. Aussi pourra-t-il ne lui offrir à son tour qu'une partie de ce tarif et réclamer pour la concession des autres parties des avantages supplémentaires.

Il va de soi d'ailleurs que dans ce cas on ne saurait concéder à l'autre contractant la clause de la nation la plus favorisée générale, parce que celle-ci aurait pour effet d'attribuer à l'autre contractant, par voie indirecte, la jouissance du tarif minimum entier qu'on ne voulait pas lui accorder par voie directe; il suffirait pour cela qu'on ait accordé à un troisième pays le tarif minimum entier. La clause de la nation la plus favorisée devrait dans cette hypothèse être mise de côté, ou bien, si on la concédait, on devrait la limiter aux avantages se référant aux seules parties du tarif minimum dont on fait la concession. Cette combinaison a été examinée dans les dernières négociations commerciales entre la France et l'Espagne. On a discuté la proposition de n'appliquer le tarif minimum français aux produits espagnols que partiellement, c'est-à-dire pour un certain nombre d'articles seulement; les autres auraient été taxés d'après le tarif général. Cette proposition a été adoptée en principe par les deux contractants mais on n'a pas pu s'entendre sur les détails (1).

1. V. Livre Jaune (février 1892). *Dénunciation des traités de commerce*, etc., p. 52 et s.

Le système du tarif minimum n'enlève donc pas au gouvernement toute possibilité de négociation; celle-ci subsiste quand même dans une certaine mesure. Ce que ce système contient de particulier c'est qu'il supprime le secret de la limite extrême des concessions que le gouvernement d'un pays est disposé à accorder, et par conséquent il diminue la base même des négociations.

87. — Ce système a été, comme nous l'avons remarqué, exposé dans le projet de loi du gouvernement sur le tarif des douanes du 20 octobre 1890 et dans les rapports des commissions de douanes de la Chambre des députés et du Sénat. Dans son projet de loi, le gouvernement déclarait nettement que s'il recourait aux traités il n'adopterait d'autre base de négociation que le tarif minimum (1).

À la commission des douanes de la Chambre le gouvernement a été encore plus explicite : « Il (le gouvernement) ne s'est prononcé formellement que sur un point, c'est que, si l'on faisait jamais des traités, on ne devrait pas descendre au-dessous des chiffres du tarif minimum dans les concessions faites à l'étranger » (2).

Plus tard le gouvernement a abandonné ce système, avec raison pensons-nous. En effet, sans reprendre la discussion au sujet de la question de savoir si le système des traités de commerce est en lui-même bon ou mauvais (v. ch. I), ni cette autre concernant la confection du tarif conventionnel par le gouvernement seul (v. n. 77 et 78) nous remarquerons ici que le système de prendre

1. *Projet de loi*, p. 15.

2. Méline. *Rapport général sur les douanes*, p. 33.



pour point d'arrivée dans les négociations un tarif minimum élaboré par un parlement nous semble très peu pratique. Les parlements dans presque tous les pays contemporains, nous l'avons constaté à maintes reprises, sont ordinairement portés vers une protection exagérée; de sorte qu'on risque fort de les voir fixer les chiffres minimum bien au-dessus de ce qui, même au point de vue protectionniste, pourrait être considéré comme une protection suffisante. Aussi un gouvernement, décidé à n'accorder que ces chiffres-là, offrira dans la grande majorité des cas, moins qu'il ne pourrait offrir en réalité sans compromettre le travail indigène. C'est là le premier inconvénient : on protège trop l'industrie nationale et avec l'exagération de la protection apparaissent aussi tous les dangers et toutes les injustices que les protectionnistes eux-mêmes sont forcés de reconnaître comme fondés (v. ch. VI).

En second lieu ce système de ne pas descendre au-dessous d'un chiffre fixé à l'avance rend l'entente très difficile. Car, si la faculté pour un gouvernement de se retrancher derrière les chiffres votés par le Parlement, peut à certains points de vue être considérée comme un supplément de force pour ce dernier, il ne faut pas perdre de vue que cette quasi-impossibilité de faire des concessions peut, en même temps, être pour le gouvernement une source de faiblesse et la cause directe de l'échec des négociations. De ce qu'un gouvernement, craignant la non approbation de son parlement refusera d'abaisser les droits, il ne résulte pas que l'autre contractant se contentera de ceux qu'on lui offrira. Ce qui s'est passé lors des dernières négociations

commerciales de la France nous fournit un exemple topique des résultats d'un pareil système de négociations. Le gouvernement, bien qu'il ait été autorisé par le Parlement à faire des traités de commerce (sans tarifs) (art. 2 de la loi du 29 déc. 1891) n'a réussi à en faire qu'un seul parce que tous les Etats étrangers ont déclaré que le tarif minimum était inacceptable. Le seul traité qu'on ait signé est le traité avec la Suède et la Norwège. Le tarif minimum n'a donc été accepté presque par personne. On n'a réussi à obtenir que des concessions par voie autonome, c'est-à-dire que, soit par des lois, soit par des décrets, les gouvernements étrangers ont accordé à la France leurs tarifs les plus réduits en se réservant ainsi la faculté de lui retirer ce bénéfice à tout moment, et en déclarant formellement que la concession est absolument précaire (1). C'est que trouvant le tarif minimum trop élevé les gouvernements étrangers espèrent que d'ici là le parlement ou le gouvernement français, sous la menace de se voir retirer le bénéfice du tarif le plus réduit, consentiront à diminuer ce minimum et à offrir des avantages plus appréciables. La prétendue force que le gouvernement devrait trouver dans le système du tarif minimum s'est donc réduite en réalité à lui rendre impossible la conclusion d'un arrangement durable quelconque.

Il est d'ailleurs très déraisonnable de la part d'un gouvernement d'apporter dans les négociations un esprit de parti pris de ne pas faire des concessions. En élaborant le tarif minimum il n'a eu en vue que ce qu'il croit être

1. V. *Livre jaune*, cité.



le minimum de protection nécessaire pour chaque industrie spéciale; mais il n'a pas pu prévoir en même temps ce que tel ou tel chiffre du tarif minimum pourra l'empêcher d'acquérir par voie de traité. Le minimum de protection, il l'a déterminé d'après les réclamations des industries intéressées et l'opinion du parlement, toujours plus ou moins protectionnistes; mais l'avantage qu'il se procure, ou pense se procurer ainsi par la protection de telle ou telle industrie nationale, peut être, en somme, fort au dessous de celui qu'il perd en ne faisant pas un traité. Le système du tarif conventionnel élaboré par lui-même dans le traité lui permet de peser les avantages ou les désavantages d'une concession des droits au moment même des négociations; avec le tarif minimum il s'enlève cette faculté et fût-il convaincu que l'absence d'un traité avec une tierce nation lui sera plus préjudiciable que le maintien du chiffre du tarif minimum il refusera quand même d'abaisser ce chiffre. Il fera cela uniquement parce qu'il s'est donné d'avance la parole de ne pas faire cette concession, et que le parlement, qui n'a pas pu d'avance se rendre compte que tel ou tel chiffre pourra lui faire manquer d'acquérir, lui aura donné indirectement l'avis de ne pas faire la concession.

Est-il donc possible de prévoir ainsi d'avance à la fois et le montant des droits nécessaires à la protection des industries nationales et d'affirmer en même temps que toute diminution de ces chiffres sera plus préjudiciable au pays que l'absence totale d'un arrangement que ces chiffres empêchent de conclure?

Nous croyons que cette détermination est hors de la

portée de qui que ce soit et que quel que soit le soin apporté à l'élaboration d'un tarif minimum il pourra toujours se présenter des cas où il sera plus avantageux de descendre au-dessous de ces chiffres et de conclure un arrangement que de renoncer à cet arrangement et de s'exposer aux inconvénients et aux préjudices qui en seraient la conséquence uniquement pour maintenir le prétendu avantage du tarif minimum tel quel.

Les inconvénients du système du tarif minimum ont vite été reconnus par le gouvernement même qui l'a proposé ; aussi ne lui est-il pas resté fidèle jusqu'à la fin. A la séance de la Chambre des députés du 22 mai 1891, et sur plusieurs demandes d'explications le président du Conseil, M. Freycinet déclara que le gouvernement ne se considérerait nullement comme lié par les chiffres du tarif minimum qui pourrait être voté par le parlement. Il est bien entendu qu'il ne s'agissait pas seulement ici du droit en quelque sorte platonique et garanti par la constitution de faire des tarifs conventionnels sans tenir compte des tarifs du parlement. Ce droit n'a jamais été et ne saurait être sérieusement contesté (v. n. 88) ; bien qu'on ait failli troubler la question par des dissertations confuses sur un prétendu droit parlementaire existant à côté du droit constitutionnel ; il s'agissait de l'usage même que le gouvernement comptait faire de ce droit et notamment du point de savoir si dans ces négociations futurs il devait se croire libre de concéder même un tarif inférieur au tarif minimum. « Que voulez-vous du gouvernement ? Qu'il vous dise : Sous aucun prétexte, dans aucune circonstance, quelque nécessité que nous y voyions pour le pays,



jamais nous ne présenterons à la Chambre une taxe nouvelle qui pourrait sur certains points différer du tarif adopté?... Que penseriez-vous d'un gouvernement qui s'exprimerait ainsi : Voilà deux tarifs que nous allons voter ensemble avec l'intention de les prendre pour base de nos rapports ; mais dans aucune circonstance, sous aucun prétexte, nous ne viendrons, même si nous jugeons cette mesure motivée par un grand intérêt national, vous proposer une modification quelconque... Le gouvernement ne peut pas vous assurer qu'à un moment donné il ne viendra pas vous demander de modifier un ou plusieurs articles du tarif minimum (1). » Ce passage contient la critique la plus vive du système présenté par le même gouvernement dans son projet de loi et confirmé par ses déclarations devant la commission des douanes. Dans son discours à la Chambre du 21 décembre 1891 le ministre des affaires étrangères a également laissé entrevoir la possibilité d'une conclusion de traités de commerce et peut-être même aussi de quelque modification du tarif minimum.

Dans la pensée du rapporteur général de la commission des douanes, le gouvernement pour ne pas risquer de faire des traités nuls, parce que ces traités seraient condamnés à ne pas être votés par le parlement, devrait, en cas qu'il n'y aurait pas moyen de s'entendre avec les pays étrangers sans faire des traités ou descendre au-dessous du tarif minimum, venir d'abord consulter le parlement au sujet d'une diminution de tarif que l'étranger réclamerait ou au sujet même de la conclusion d'un traité. Ce système

1. Freycinet. Discours à la Chambre, séance du 22 mai 1891.

alourdirait singulièrement les négociations et rendrait une entente fort difficile. Le gouvernement, en s'y résignant, abdiquerait une prérogative qui lui fournit le moyen de s'élever dans les questions de douanes au-dessus du niveau où se tient le parlement et où souvent prédomine l'intérêt individuel ou de classe. Il est vrai que l'approbation du parlement est toujours nécessaire, mais le droit du gouvernement est toujours un moyen de pression sur le parlement et quelque faible que soit ce moyen il nous semble qu'un gouvernement soucieux de conserver ses droits et de n'agir jamais que dans l'intérêt du pays ne devrait, dans un aucun cas, y renoncer. En outre, le système consistant à forcer le gouvernement à demander l'autorisation du parlement pour chaque concession qu'il entend faire dans une négociation rendrait celles-ci bientôt impossibles.

88. — On s'est demandé à propos de la proposition par le gouvernement du système du tarif général et minimum si cette combinaison n'était pas contraire à la constitution. On s'est demandé si elle n'impliquait pas une renonciation de la part du pouvoir exécutif aux droits qu'il tient de la constitution. De même en ce qui concerne le vote par le parlement du tarif minimum on s'est demandé si ce vote ne contenait pas un excès de pouvoir en ce sens qu'il restreignait ces mêmes droits constitutionnels du gouvernement.

Nous pensons quant à ces deux questions que ni la proposition, ni le vote d'un tarif minimum ne contiennent en eux-mêmes, et tant que ni cette proposition ni ce vote ne sont accompagnés d'autres éléments, rien d'anti-constitu-



tionnel. La proposition par le gouvernement d'un tarif de douanes rentre dans l'exercice du droit d'initiative en matière de confection de lois, droit reconnu au gouvernement par la constitution. En présentant au parlement un projet de tarif général seul et en le prenant pour base dans ses négociations commerciales et pour l'élaboration du tarif conventionnel un gouvernement ne renonce certainement à aucun de ses droits constitutionnels. Maintenant, au lieu de présenter au parlement un seul projet de tarif — celui du tarif général — rien n'empêche le gouvernement d'en présenter deux ou plusieurs et d'exposer en même temps les conditions dans lesquelles il compte les appliquer. Cette manière de procéder n'est pas interdite par la constitution et n'est pas contraire à son esprit. La proposition du tarif général combiné avec le tarif minimum était une simple proposition dans laquelle le gouvernement indiquait le système qui, à son avis, était le meilleur à appliquer dans les relations douanières avec l'étranger. Il faisait donc un simple projet de loi, ce qui est son droit, et rien de plus. Il ne prenait notamment aucun engagement. Il ne disait pas qu'en présentant son projet de tarif minimum il renonçait au droit d'en proposer subséquentement un ou plusieurs autres pas plus qu'il ne s'engageait à ne pas faire de traités de commerce ou à n'y concéder des tarifs différents de ceux qu'il proposait à la Chambre. Pareil engagement serait contraire à la constitution et devrait par conséquent être considéré comme nul et non avenu. En proposant le tarif minimum le gouvernement disait aux Chambres que, dans sa pensée, les conditions économiques et autres de la France étaient

à ce moment telles qu'il considérait de bonne politique de ne pas appliquer aux nations étrangères un tarif moins élevé que le tarif minimum. C'était donc un simple exposé de politique douanière à suivre qui ne contenait nullement une renonciation à un droit quelconque. Un gouvernement qui représente le pays au dehors, qui détermine la politique économique à suivre a parfaitement le droit d'exposer au parlement la ligne de conduite qu'il a arrêtée pour les relations économiques du pays avec l'étranger. Dans son projet de loi le gouvernement ne s'était pas exprimé au sujet de la forme dont il compte régler les relations commerciales de la France — tarifs autonomes ou traités — mais l'eût-il fait que cela n'aurait rien eu d'inconstitutionnel. Le système de politique douanière qu'on proposait pouvait bien être critiqué, mais le procédé en lui-même n'avait rien d'incompatible avec les dispositions de la constitution, puisqu'il ne contenait ni une infraction, ni une renonciation à aucune de ses dispositions ou à son esprit.

Quant au parlement, il n'y a à ce point de vue rien à lui reprocher non plus. Le gouvernement lui a proposé un système de tarif qu'il avait le droit de voter ou non. Ce système ne présentait, nous venons de le dire, rien d'anti-constitutionnel. A moins d'y ajouter quelque chose le vote du parlement ne pouvait pas avoir ce caractère non plus. Le parlement a bien le droit de modifier les projets de loi du gouvernement, et dans le projet dont nous parlons, le parlement avait usé de ce droit pour ce qui concerne les chiffres; mais de même que le projet de loi du gouvernement ne contenait aucun engagement anti-constitutionnel



de même la loi votée par le Parlement n'avait rien qui aurait pu être considéré comme étant contraire à la constitution. Le projet de loi du gouvernement disait en effet (art. 1, al. 2) : « Le tarif minimum pourra être appliqué aux marchandises originaires des pays qui feront bénéficier les marchandises françaises d'avantages corrélatifs et qui leur appliqueront leurs tarifs les plus réduits » (1). Ce texte a été voté par le Parlement sans aucune modification (v. art. 1, de la loi du 11 janvier 1892). Si le gouvernement avait, en votant le projet de loi ajouté que le vote du tarif minimum signifiait que le gouvernement n'avait pas le droit de faire des traités de commerce, ou s'il avait ajouté que, dans les traités de commerce à intervenir, le gouvernement ne pourrait pas faire de concessions inférieures au tarif minimum, ce vote eût certainement été entaché d'inconstitutionnalité et n'aurait eu par conséquent, aucune valeur. Les présidents de la Chambre, du Sénat auraient même eu le droit de s'opposer à ce qu'un tel vote eût lieu.

On a, dans la discussion relative au projet de loi dont nous parlons, cité un amendement proposé en 1881 à la Chambre des députés par M. Keller qui proposait de voter que le gouvernement ne pourrait pas traiter au-dessous du tarif voté (2). Le Président de la Chambre, Gambetta déclara cet amendement inconstitutionnel et refusa de le mettre en discussion. Un précédent analogue a eu lieu en 1880 lorsque M. Guichard proposa, encore à

1. Projet de loi cité p. 29.

2. V. Séance de la Chambre des Députés du 17 juillet 1891, discours Deloncle.

propos du vote du tarif des douanes, de déclarer dans la loi des douanes que le gouvernement devrait, en faisant des traités de commerce, se réserver dans ceux-ci le droit de mettre fin aux dispositions relatives aux produits agricoles à tout moment, à la seule condition de les dénoncer six mois à l'avance (1). Cette proposition avait également été déclarée inconstitutionnelle. De même encore à la séance du 21 décembre 1891, M. Deroulède avait proposé que la Chambre émit un vote affirmant qu'elle n'entendait pas que le gouvernement modifiât à sa guise les tarifs qu'elle avait élaborés. Le président déclara qu'il se refusait de mettre aux voix une telle proposition » parce qu'elle priverait le gouvernement du droit qu'il a de négocier, sauf ratification ultérieure à donner ou à refuser par les Chambres — au-dessous même du tarif minimum ». Et à la séance du 17 juillet 1891, le président du Sénat fit une déclaration analogue à propos d'un amendement qu'il jugeait inconstitutionnel. Dans tous ces cas, la conduite des deux présidents était parfaitement correcte, attendu que les propositions dont il s'agit étaient manifestement contraires à la constitution.

Mais le vote des deux tarifs, même en appelant l'un d'eux tarif minimum, ne présentait aucune analogie avec les propositions dont nous venons de parler, précisément parce que ce vote du tarif double n'impliquait pas encore interdiction pour le gouvernement d'user d'un droit quelconque reconnu par la constitution. Le vote par le parlement d'un tarif minimum signifie simplement qu'il entend

1. V. *Journal des Débats*, du 23 mai 1891.



qu'une distinction soit faite entre des pays étrangers au point de vue du régime douanier à appliquer à leurs importations; il signifie en outre, et c'est ce qui justifie partiellement sa dénomination de minimum, que le parlement estime, au moment où il vote ce tarif, que les concessions qu'on pourra faire à ces pays étrangers ne devraient pas descendre au-dessous du chiffre du tarif minimum. Mais, encore une fois, il n'enfreignait pas les droits du gouvernement. Il ne disait pas que celui-ci ne pouvait pas proposer au parlement des tarifs inférieurs; il ne disait pas non plus que le gouvernement ne pouvait pas faire des traités. Tout au plus pourrait-on craindre que le gouvernement, averti par la discussion de la Chambre et par le tarif minimum, ne renoncât à faire dans les traités à conclure des concessions au-dessous du tarif minimum, parce qu'il redouterait que le traité ne soit pas ratifié. Mais cette conduite ne lui sera dictée que par sa propre appréciation des circonstances des faits et ne sera pas le résultat d'un ordre qui lui serait donné par la Chambre.

Le gouvernement pourra ne pas exercer le droit qui certainement lui appartient, mais cela ne veut pas encore dire qu'il n'a pas ce droit ou que ce droit lui a été enlevé par le vote du parlement.

La situation sera analogue à celle où, connaissant les dispositions du parlement relativement à telle ou telle question de réforme qu'il jugerait bon de voir s'accomplir, un gouvernement renoncerait d'en faire la proposition, parce qu'il serait sûr d'avance de subir un échec. Cette conduite de sa part n'impliquerait pas encore une renonciation à son droit d'initiative. Il en serait de même lors-

que par exemple le parlement voterait une loi limitant la journée du travail , ce vote ne pourrait pas empêcher en droit le gouvernement de présenter le lendemain même un projet de loi portant la liberté complète en matière de travail. Ce projet ne saurait être empêché par le vote antérieur de la Chambre ; seulement il serait parfaitement oiseux qu'on le fit, attendu qu'on en connaîtrait d'avance le sort.



## CHAPITRE VIII

### CLAUSE DE LA NATION LA PLUS FAVORISÉE.

#### CONSULTER :

Cauwès, *Précis d'économie politique*, I, p. 680. — v. Melle, *op. cit.* — Schraut, *op. cit.* — Singer, B., *Die Verträge mit Serbien.* — Weigert, *Differentialzölle und Recht der meistbegünstigten Nation.* — *Annalen des deutschen Reichs*, de Hirth, 1887, p. 534. — *Journal des Économistes*, nov. 1877 et juin et nov. 1878. *Recueils de traités.*

#### SOMMAIRE :

89. — Utilité de la clause de la nation la plus favorisée. — 90. But de cette clause. — 91. Elle procure tous les avantages concédés à une tierce nation, quelle que soit la mesure par laquelle cet avantage aura été consenti. — 92. Etendue de la clause. — 93. Elle assure les avantages présents et futurs. — 94. Elle n'assure que les avantages consentis aux étrangers, non pas ceux accordés aux nationaux, — 95. Elle opère de plein droit. — 96. Clause de la nation la plus favorisée conditionnelle. — 97. La clause de la nation la plus favorisée est ordinairement réciproque ; mais la situation respective des Etats qui la possèdent n'est pas forcément égale pour cela. — 98. Clause limitée relativement aux objets ; relativement aux nations ; article 11 du

traité de Francfort. — 99. La clause de la nation la plus favorisée a des partisans parmi les libres-échangistes aussi bien que parmi les protectionnistes. — 100. Objections qu'on a adressées à la clause. — 101. Réponse à ces objections. — 102. Difficultés auxquelles a donné lieu l'application de cette clause ; comprend-elle les avantages résultant d'une union douanière ? — 103. Effets de la clause par rapport aux incorporations d'un Etat ou d'une partie d'un Etat par un autre. — 104. Les avantages concédés par des unions douanières déjà existantes. — 105. Avantages résultant des arrangements fondés sur un traitement différentiel favorable et appelés quelquefois unions douanières. — 106. Contestation relative à la « clause des alcools » du traité hispano-suédois de 1883. — 107. Avantages concédés aux importations par mer et la clause de la nation la plus favorisée. — 108. Contestation relative à l'union douanière austro-modenaise de 1857. — 109. Différend austro-serbe de 1880.

89. — Par l'insertion d'un tarif dans un traité ou convention de commerce un pays s'assure la stabilité des concessions qu'il a réussi à s'y faire accorder. Les droits d'entrée, de sortie ou de transit, qui s'y trouveraient arrêtés, ne sauraient plus, pendant toute la durée du traité, être modifiés dans un sens défavorable à l'autre partie sans que celle-ci y ait préalablement donné son consentement. La stabilité des droits ainsi garantie est, sans doute, un précieux avantage pour une nation. Elle lui procure un fondement solide pour ses opérations commerciales en la protégeant contre des changements subits et préjudiciables de législation, auxquels reste exposé un pays qui se trouve en face d'un autre n'ayant pris aucun engagement au sujet de ses tarifs. Il suffit toutefois de la moindre réflexion

Veillevitch

25



pour se convaincre que ce résultat, quelque important qu'il soit en lui-même, est au point de vue des conditions de la concurrence internationale contemporaine, encore bien insuffisant. C'est qu'il laisse subsister à côté de lui une lacune très dangereuse et consistant en ce que le pays *A*, qui par hypothèse a conclu un traité avec le pays *B*, pourra, par un traité postérieur ou bien par voie autonome, accorder au pays *C*, des avantages plus considérables. Cette concession pourra diminuer, ou quelquefois même complètement détruire, les profits que le pays *B* espérait tirer de son traité. Ce dernier résultat ne manquera pas de se produire toutes les fois que le pays *C* se trouvera, par la nature des marchandises qu'il importe sur le marché de *A*, être le concurrent de *B* et que les nouvelles concessions seront assez importantes pour le mettre, au point de vue de la concurrence, dans une situation incontestablement supérieure à celle de son rival. Or, dans l'état des progrès actuels, en matière d'industrie, dans tous les pays, il suffira le plus souvent, de concessions légères pour que la supériorité, dont nous parlons, soit immédiatement acquise. Dans ce cas bien des opérations déjà entreprises pourront manquer et bien des prévisions être déçues. Aussi est-ce principalement pour parer aux dangers de cette sorte qu'on stipule dans les conventions et traités contemporains la clause du traitement de la nation la plus favorisée.

90. — Cette clause a pour but de faire bénéficier chacun des contractants, en dehors des concessions qui lui ont été expressément consenties dans le traité, de tous les autres avantages déjà existants ou pouvant postérieurement exister au profit d'une troisième nation. Ainsi par



exemple, si l'Espagne, liée par hypothèse à la France par un traité à tarif, accordait à l'Italie ou à n'importe quel autre pays une diminution des droits d'entrée sur les vins, ou quelque autre article, la France pourrait, en se fondant sur la clause dont nous parlons, immédiatement réclamer pour elle le bénéfice du droit nouveau. Une nation est ainsi, grâce à cette clause, assurée de toujours se trouver sur un marché étranger dans les meilleures des conditions que le gouvernement de ce pays accorde aux importateurs et d'être par conséquent à même de lutter contre ces derniers à armes égales. Aussi, si l'un de ceux-ci parvient, malgré cela, à s'emparer du marché ou à y acquérir une situation prépondérante par rapport à ses rivaux, c'est qu'il aura dans les branches d'industries représentées sur le marché une supériorité réelle sur ses concurrents. En tout cas, l'insuccès de ces derniers ne pourra pas être attribué à quelque acte défavorable ou hostile du gouvernement du pays où le marché se trouve, attendu que la clause de la nation la plus favorisée enlève précisément à celui-ci tout moyen légal de faire quoi que ce soit en faveur ou au détriment d'un seul ou de quelques-uns seulement des concessionnaires de la clause.

91. — La clause de la nation la plus favorisée procure à son titulaire tous les avantages dont un tiers pourra se trouver en possession, quelle que soit d'ailleurs la voie par laquelle ce dernier y arrive : traité, loi, décret, etc. L'esprit de la clause est, en effet, de préserver chacun des contractants contre une situation privilégiée accordée à une tierce nation. Aussi les termes dans lesquels elle est stipulée ne font jamais allusion aux sources d'où découlent



les avantages dont elle assure au concessionnaire la jouissance éventuelle. Ces termes sont ordinairement ainsi conçus : « Chacune des deux hautes parties contractantes s'engage à faire profiter l'autre de toute faveur de tout privilège ou abaissement dans les tarifs des droits à l'importation ou à l'exportation des articles mentionnés ou non dans le présent traité, que l'une d'elles pourrait accorder à une tierce puissance ».

Dans les pays qui ne font pas de traités avec tarifs les nouvelles concessions sur les droits de douanes ne seront, évidemment, jamais faites que par voie autonome ; dans les autres il en sera de même pour tous les objets qu'on n'a pas l'habitude d'insérer dans les tarifs conventionnels, par exemple en France, pour les céréales et les bestiaux.

92. — La clause dont nous parlons a ordinairement pour objet les concessions relatives aux droits d'entrée, de sortie, de transit à la levée de prohibition, au traitement des marchandises en douanes au point de vue administratif, etc. Mais il est évident que par sa nature elle se prête à toutes les stipulations quelconques. Ainsi, par exemple, elle peut s'appliquer au traitement et à la condition juridique des personnes, à la protection des marques de fabrique, au régime de la propriété littéraire, etc. Son étendue doit être déterminée selon la nature du traité où elle se trouve et les termes dans lesquels elle est arrêtée. Une contestation relative à la portée de la clause de la nation la plus favorisée a eu lieu à propos de l'article 11 du traité de Francfort du 10 mai 1871.

On s'est demandé notamment si la stipulation de cet article autorisait les Allemands à se prévaloir, en matière

de compétence judiciaire, des concessions faites à d'autres nations, et spécialement à la Suisse par le traité du 15 juin 1869. La solution de la question doit être cherchée dans les deux premiers paragraphes de l'article 11 ainsi conçus : « Les traités de commerce avec les différents Etats de l'Allemagne ayant été annulés par la guerre, le gouvernement français et le gouvernement allemand prendront pour base de leurs relations commerciales le régime du traitement réciproque sur le pied de la nation la plus favorisée. Sont compris dans cette règle les droits d'entrée et de sortie, le transit, les formalités douanières, l'admission et le traitement des sujets des deux nations, ainsi que de leurs agents. » On a prétendu, et il y a même des décisions judiciaires conformes, que la question de compétence doit être, sur le fondement de cet article, résolue dans un sens favorable à l'Allemagne. Cette opinion est avec raison combattue par les auteurs (1). Déjà les termes de l'article montrent que les contractants ne songeaient, en le rédigeant, qu'aux avantages contenus dans les traités antérieurs qu'on déclare avoir été annulés par la guerre. Or, la compétence des tribunaux ne se trouvait pas parmi ces avantages.

C'est une matière tout à fait spéciale qui, ordinairement, fait l'objet de conventions séparées. La Suisse avait, elle aussi, un traité de commerce qui contenait la stipulation d'avantages identiques à ceux qui étaient renfermés dans le traité avec le Zollverein ; et cependant on a cru, de part et

1. V. Lyon-Caen et Renault, *Traité de droit commercial*, t. I, p. 401 (2<sup>e</sup> éd.).



d'autre, devoir régler la matière de la compétence par une convention spéciale. En outre, si l'article 11 avait réellement l'étendue que certaines décisions judiciaires paraissent lui attribuer il faudrait reconnaître aux Allemands le droit d'invoquer le traité franco-suisse de 1869, aussi à d'autres points de vue, par exemple au point de vue de l'exécution des jugements.

Cependant les parties elles-mêmes n'ont pas cru pouvoir donner cette extension à la stipulation de l'article 11 puisqu'elles ont, par une déclaration séparée, remis en vigueur une convention antérieure relative à cet objet. Cette convention est celle conclue entre la France et le grand duché de Bade en 1846.

93. — Quelle que soit d'ailleurs la portée de la clause dans un traité, elle assure au concessionnaire non seulement les avantages dont une tierce nation est actuellement en possession, mais aussi ceux qui pourraient lui échoir à l'avenir. Les termes convenus le disent quelquefois formellement : « Chacune des hautes parties contractantes s'engage à faire profiter l'autre de tous privilèges... que l'une d'elles a accordé ou pourrait accorder à une tierce puissance (1) ». Mais la même interprétation doit être admise dans le cas où les termes ne diraient rien des concessions futures. Ainsi par exemple la clause suivante : « Les deux hautes parties contractantes se garantissent réciproquement le traitement de la nation la plus favorisée, tant pour l'importation, l'exportation, le transit... etc. » (2).

Les anciens traités du XVII<sup>e</sup> siècle renfermaient bien

1. *Traité franco-italien*, de 1881.

2. *Traité franco-autrichien*, de 1884.

l'engagement de traiter le cocontractant « comme la nation la plus favorisée » (1) engagement qui ne comprenait que les avantages déjà existants; mais cette stipulation, d'où est dérivée la clause de la nation la plus favorisée d'aujourd'hui, n'était alors qu'une formule inventée pour éviter dans chaque traité ultérieur l'énumération nominative des avantages contenus dans les traités antérieurs et dont les cocontractants postérieurs désiraient également posséder le bénéfice. Ce n'était pas encore la clause de la nation la plus favorisée des traités actuels.

Pour montrer tout à fait clairement qu'on n'entendait pas concéder à son contractant tous les avantages qu'on pourrait éventuellement accorder à une nation quelconque, on insérerait ordinairement, dans les traités anciens, que c'étaient seulement les avantages consentis à tels et tels pays limitativement déterminés qu'on garantissait à l'autre contractant. Celui-ci prenait alors soin de comprendre dans la liste énumérative des nations celles qu'il considérait comme lui étant tout particulièrement dangereuses au point de vue de la concurrence commerciale.

Telle n'est pas habituellement la pratique actuelle (2).

Aujourd'hui, ce qu'on veut se procurer au moyen

1. V. Melle, *op. c.*, p. 146.

2. V. cependant l'article 11 du traité de Francfort de 1871. L'analogie n'est d'ailleurs qu'apparente en raison de ce que chacun des contractants du traité de Francfort accorde à d'autres nations la clause de la nation la plus favorisée générale, ce qui aboutit à rendre complètement illusoire la limitation que contient l'article (v. plus loin n° 98).



de la clause de la nation la plus favorisée c'est l'égalité du traitement avec tous les concurrents étrangers quels qu'ils soient et quel que soit d'ailleurs le moment où l'un de ces concurrents est entré en possession d'un avantage. On sait, en effet, que l'un des principaux griefs contre la clause de la nation la plus favorisée est celui consistant à dire qu'elle force un Etat à reconnaître éventuellement au titulaire de la clause des avantages qu'il ne songeait pas à lui accorder au moment où il faisait le traité avec lui. Ce reproche a été un reproche dirigé contre les clauses de la nation la plus favorisée en général, même contre celles dont les termes, pris au pied de lettre, ne prêtaient pas le flanc à cette objection. C'est qu'on les a considérées malgré la différence des rédactions comme équivalant aux autres. Dans la pratique d'ailleurs la question n'a jamais été discutée et c'est toujours l'interprétation que nous avons adoptée qui a été admise. Les auteurs qui admettent l'opinion contraire sont rares (1).

94. — Le droit au traitement de la nation la plus favorisée ne produit d'effet que relativement aux avantages dont jouissent ou jouiront éventuellement sur le marché indigène un ou plusieurs concurrents étrangers ; il reste donc absolument indifférent en face des mesures que pourrait prendre un gouvernement dans le but de favoriser les concurrents nationaux. Telles seraient par exemple les primes qu'on jugerait utile d'accorder à une ou plusieurs

1. V. par exemple Pradier-Fodéré, *Traité de droit international*, t. IV, p. 394.



industries nationales afin d'accélérer leur développement ou de leur faciliter la lutte contre les industries similaires étrangères. Telles seraient encore, ce qui est bien plus fréquent, à moins que des stipulations de tarifs ne s'y opposent, les élévations des droits d'entrée destinées à ralentir l'importation dans le but d'affermir sur le marché intérieur la position des industries nationales. Des mesures de ce genre sont certainement de nature à porter préjudice aux industries intéressées de l'étranger : les primes mettront les concurrents nationaux dans une situation privilégiée en leur permettant de vendre à meilleur marché et les élévations des droits d'entrée forceront, en règle générale, les importateurs à élever leurs prix ; ce qui leur fera souvent perdre des débouchés et quelquefois même le marché entier. Mais le droit au traitement de la nation la plus favorisée à lui seul est impuissant à les en préserver. Pour ce qui concerne les droits d'entrée la seule obligation qu'il impose au concédant consiste en ce que l'élévation doit être générale c'est-à-dire qu'elle doit atteindre, sans exception aucune, toutes les importations similaires. Du moment que cette condition aura été remplie les réclamations contre la mesure seront légalement inadmissibles. Si l'on tient donc à se préserver contre des éventualités de ce genre (primes, surtaxes d'entrée, etc.) on agira prudemment en ne se contentant pas de la seule clause du traitement de la nation la plus favorisée ; on devra stipuler, à côté d'elle, d'autres sûretés, telles qu'un tarif, des interdictions de primes, des renonciations à l'établissement de certains impôts, l'égalité au point de vue de la taxation future avec les produits similaires indigènes, etc.



95. — Un autre trait de la clause de la nation la plus favorisée est qu'elle opère de plein droit et gratuitement. Cela veut dire que les nations, qui sont en mesure de l'invoquer, acquièrent la jouissance des avantages accordés par l'une d'elles à un troisième pays, immédiatement, par le fait même de l'apparition de l'avantage, sans avoir besoin de faire à ce propos une notification, de recevoir une autorisation ou de fournir une compensation quelconque. Il en sera ainsi alors même que le nouvel avantage aura été payé par le dernier contractant de quelque avantage correspondant. Le dernier avantage n'aura, dans ce cas, été accordé à titre onéreux qu'en ce qui concerne le contractant le plus récent en date; les contractants antérieurs, qui sont à même d'invoquer la clause, s'en prévaudront gratuitement.

Vu l'esprit dans lequel sont conçus les traités contemporains, ce dernier cas (c'est-à-dire celui où les avantages dont on se prévaut en vertu du droit au traitement de la nation la plus favorisée est un avantage qui n'a été acquis par le dernier contractant que moyennant une prestation équivalente), sera même le plus fréquent.

C'est qu'on est aujourd'hui très loin encore de suivre en matière de traités de commerce et de politique douanière en général, le précepte de l'école libérale que Robert Peel formulait en disant qu'en matière de commerce donner c'est recevoir. On n'admet pas l'enseignement des économistes que les droits de douanes sont une entrave pour le commerce qui préjudicie à un pays beaucoup plus que la protection ne lui profite. On se croit toujours encore dupe de son cocontractant lorsque celui-ci a obtenu des droits d'en-

trée moins élevés que ceux qu'on est parvenu soi-même à se faire accorder. On considère comme erronée, comme une sorte de sophisme économique, l'opinion que, si on n'a pas réussi à déterminer l'autre contractant à abaisser ses droits d'entrée, ce serait s'infliger une double perte que d'élever pour cela ses propres droits et de forcer les consommateurs nationaux de payer plus cher des produits qu'une concurrence libre leur eût permis de se procurer à meilleur marché. On suit en cette matière le vieux principe de donnant donnant, pris au pied de la lettre et signifiant : j'abaisserai mes droits sur vos produits si vous abaissez les vôtres sur les miens. Ce ne sera donc que très rarement que le dernier contractant aura obtenu un avantage nouveau sans avoir rien offert en retour.

Cet effet de la clause a souvent été critiqué. On a dit qu'un avantage ne devait jamais être accordé gratuitement. Il y a cependant lieu d'observer que la clause étant ordinairement réciproque, l'avantage de la gratuité, après s'être trouvé d'un côté, peut apparaître aussi de l'autre. On peut quelquefois, grâce à cet effet de la clause, se trouver en possession d'avantages qu'on ne serait jamais parvenu à se faire accorder directement. D'ailleurs, si on tient qu'un avantage accordé ultérieurement ne profite pas au premier contractant on peut ne faire qu'une clause limitée (v. n° 98), ou enfin recourir à la dénonciation du traité, s'il est dénonçable, ce qui est le cas ordinaire.

96. — Enfin on a quelquefois, pour mieux assurer le principe de la réciprocité dans les concessions, stipulé, à la place d'une clause de la nation la plus favorisée pure et simple, une clause conditionnelle. On a fait dépendre l'ac-



quisition de l'avantage concédé à une tierce nation de la prestation d'un avantage correspondant. On trouve des exemples des clauses de ce genre dans les traités antérieurs à 1860. Telle est la Convention du 9 février 1842 conclue entre la France et le Danemark qui, dans son article 4, s'exprime ainsi : « En tout ce qui concerne les droits de douane et de navigation les deux H. P. C. se promettent réciproquement de n'accorder aucune faveur, privilège ou immunité à un autre État, qui ne soit aussi et à l'instant étendu à leurs sujets respectifs, gratuitement si la concession en faveur de l'autre État est gratuite ou en donnant la même compensation ou l'équivalent si la concession a été conditionnelle. » Une disposition analogue est insérée dans l'article 11 du traité de commerce et de navigation de 1840 entre la France et les Pays-Bas. Ce traité ajoute seulement que lorsqu'il s'agit d'un équivalent, cet équivalent fera l'objet d'une convention spéciale entre les hautes parties contractantes. Cette convention sera, en effet, nécessaire, et il est facile de prévoir qu'une entente sur ce point ne sera pas toujours exempte de difficultés. Aussi est-ce probablement à cause des difficultés se rattachant à la question de savoir comment les « compensations » et les « équivalents » seront réglés que le système de la clause de la nation la plus favorisée conditionnelle paraît aujourd'hui abandonné. On en a toutefois parmi les conventions récentes un exemple dans la convention additionnelle au traité de commerce du 31 mars 1880, entre l'Allemagne et la Chine. D'après l'article 1 de cette convention l'Allemagne s'oblige, pour le cas où le gouvernement chinois ferait à une troisième nation quelque concession en matière de com-

merce et que l'exécution de cette concession serait soumise à des conditions particulières, à remplir elle-même ces conditions avant de réclamer le bénéfice de la concession (1).

Les pays qui possèdent une clause de la nation la plus favorisée conditionnelle ont donc tous les droits que confère la clause en général, sauf à remplir les mêmes conditions ou des conditions équivalentes auxquelles est soumis l'effet de la clause. La difficulté git en ce qu'il ne sera pas toujours facile de déterminer d'une manière précise ces conditions équivalentes et que l'esprit de chicane et la mauvaise volonté aidant on pourra quelquefois ne pas s'entendre du tout.

97. — Nous avons déjà dit que la clause de la nation la plus favorisée est ordinairement réciproque. Cette règle de la réciprocité est l'expression naturelle des préoccupations analogues chez les deux contractants. Et comme l'intérêt de la clause est concentré principalement dans le commerce d'exportation il est facile de comprendre que toutes les nations qui ont des raisons de s'occuper de cette partie du commerce ne négligeront pas de stipuler la clause dont nous parlons. Aussi n'y a-t-il que de rares exceptions à la règle de la réciprocité de cette clause.

D'ailleurs, elles se trouvent seulement dans les traités avec des nations qui, n'ayant pas un commerce extérieur bien développé ou ne se souciant pas, pour des raisons spéciales et étrangères à la manière de voir des peuples civilisés, d'étendre leur trafic, n'éprouvent pas non plus le

1. V. Schraut, *op. c.*, p. 40.



besoin de ces derniers de se mettre à l'abri d'un traitement différentiel défavorable et éventuel. Un exemple de la clause de la nation la plus favorisée unilatérale se trouve dans l'article 9 du traité franco-chinois du 27 juin 1858, « Tous les changements apportés d'un commun accord avec l'une des puissances signataires des traités avec la Chine, au sujet des améliorations à introduire au tarif actuellement en vigueur ou à celui qui le serait plus tard, comme aussi aux droits de douane, de tonnage, d'importation de transit et d'exportation, seront immédiatement applicables au commerce et aux négociants français, par le seul fait de leur mise à exécution. » Le traité ne contient pas de stipulation analogue pour les avantages accordés par la France à une tierce nation.

La réciprocité de la clause de la nation la plus favorisée ne veut pas dire encore que les deux parties soient pour cela toujours dans une situation égale. Deux pays peuvent parfaitement ne s'être accordé que le traitement de la nation la plus favorisée ; leur situation pourra néanmoins être différente au point de vue de leur liberté d'action respective par rapport à l'autre contractant. La clause laisse bien, en principe, chacun d'eux libre d'élever et, en général, de modifier son tarif ; mais il pourra se faire que, par suite d'engagements antérieurement contractés envers d'autres nations, l'un des contractants se trouve privé de cette faculté tandis que l'autre conservera la sienne. Ainsi, il a suffi en 1882 que la France ait contracté avec des tierces puissances des traités avec tarifs pour qu'elle fût dans l'impossibilité d'élever ses droits d'entrée même à l'égard de l'Allemagne avec laquelle elle n'était cepen-



dant liée que par la clause de la nation la plus favorisée. Cette dernière, au contraire, n'ayant, à partir de 1879, contracté qu'un nombre très restreint de traités avec tarifs, qui de plus ne comprenaient qu'un nombre également très restreint d'articles, restait parfaitement maîtresse de ses tarifs à elle. Aussi, cette inégalité de situations a-t-elle été un des principaux griefs que les partisans de la protection en France invoquaient contre l'article 11 du traité de Francfort.

En 1882 quelque chose d'analogue eut lieu envers l'Angleterre. Nous avons déjà mentionné que les négociations commerciales engagées à cette époque entre cette dernière puissance et la France ne purent pas aboutir (1). On ne parvint pas à s'entendre au sujet d'un tarif d'entrée. Le gouvernement anglais proposa alors un traité fondé sur la seule clause de la nation la plus favorisée. Le gouvernement français répondit que l'adoption de cette proposition mettrait les parties dans une situation inégale. L'Angleterre, en effet, ne possédant que des traités sans tarifs restait libre d'élever ses droits quand elle aurait voulu ; la France au contraire, liée pour une période de dix années par des traités à tarifs, et tarifs très étendus, puisqu'ils embrassaient à peu d'exception près presque tous les numéros du tarif général, était absolument impuissante de ce côté. Aussi le gouvernement français proposa-t-il de

1. V. là-dessus : Amé. *Les traités de commerce* (*J. des Economistes*, 1882). Lettre de M. Ch. Dilke à la Chambre de Commerce de Londres (*J. des Economistes*, avril 1882, p. 126). Livre jaune sur les négociations commerciales avec l'Angleterre, 1882.



faire accompagner la clause de la nation la plus favorisée d'une stipulation en vertu de laquelle la France aurait été dégagée dans le cas où les tarifs actuels anglais seraient venus à être modifiés. « Cette proposition, qui avait, pour nous, cependant, — dit-on dans l'exposé des motifs — l'inconvénient de rendre l'Angleterre seule arbitre de la durée du traité, n'a pas été mieux accueillie que la précédente » (1). Aucun autre système n'ayant pu être trouvé qui pût satisfaire aux vœux de la France de conserver par rapport à la Grande-Bretagne la même liberté de tarifs que celle-ci possédait envers la France, on se résigna à laisser complètement en dehors du traité la question de la réglementation des droits d'entrée, même par la simple clause de la nation la plus favorisée. Mais comme d'un autre côté, faute d'un traité, les importations anglaises eussent dû tomber sous le coup du tarif général et que ceci eût présenté de graves inconvénients économiques et même politiques, on imagina d'accorder à l'Angleterre le traitement de la nation la plus favorisée non pas par traité mais par simple mesure législative.

Quant à l'Angleterre elle pratiquait déjà couramment le système du traitement égal pour toutes les importations vinssent-elles des pays avec lesquelles elle avait fait des traités ou des autres.

La différence entre le système de la clause de la nation la plus favorisée consignée dans un traité et celui où ce traitement n'est accordé que par une loi, saute aux yeux

1. V. Exposé des motifs de la loi du 27 février 1882 (*Recueil de Clercq*, XIII, 333).

au premier abord. La différence est la même qu'entre une concession spontanée, bienveillante, susceptible d'être retirée à tout propos et à tout moment et d'un engagement en règle ne pouvant être modifié qu'à l'époque et selon les règles convenues.

La France a ainsi acquis cette liberté d'action qu'elle désirait posséder vis-à-vis de l'Angleterre, mais il importe de remarquer qu'elle n'a pas pour cela encore obtenu cette complète égalité de situation vers laquelle elle aspirait. Car, en effet, dans cette combinaison, tandis que l'Angleterre pouvait élever son tarif vis-à-vis de tous les pays en invoquant simplement, pour justifier cette mesure, quelque nécessité financière en enlevant ainsi aux puissances étrangères tout prétexte de voir dans l'élévation une mesure d'hostilité spécialement dirigée contre telle ou telle d'entre elles, la France de son côté ne pouvait élever son tarif que vis-à-vis de l'Angleterre ou les autres pays avec lesquels elle n'avait pas de traité ; ce qui aurait déjà eu le caractère d'une sorte de déclaration de guerre économique.

Il y a, en outre, dans ce système, un autre danger, improbable d'ailleurs, c'est le défaut d'un frein contre l'entraînement protectionniste d'un parlement qui, à un moment donné, croirait devoir prendre des mesures de protection même contre un seul pays ou qui se laisserait alarmer par la moindre élévation des droits anglais. C'est un danger inhérent à l'absence de traités en général.

Le danger d'une élévation des droits d'entrée par l'Angleterre aurait d'ailleurs pu beaucoup moins préoccuper le gouvernement français en 1882. L'Angleterre a, en effet,



depuis des années donné des preuves d'un libéralisme économique sincère et des convictions libre-échangistes incontestables. Mais la France voulait avoir des concessions en retour de celles qu'elle accordait en offrant à son cocontractant les tarifs conventionnels arrêtés dans les autres traités. Dans cet exemple s'est montrée l'infériorité, au point de vue des négociations, d'un Etat qui n'a qu'un tarif général restreint et purement fiscal. Un tel Etat, en effet, n'est pas à même de payer les avantages qu'il réclame par des concessions correspondantes ; et quant aux avantages qui existent déjà, par le fait même de sa politique douanière libérale, les autres nations sont par trop enclines à les considérer comme leur appartenant de droit et se montrent généralement peu disposées à en payer la jouissance par des concessions nouvelles.

Mais si l'on peut reprocher à la France d'avoir appréhendé outre mesure le retour du protectionnisme en Angleterre, il n'est pas facile non plus de saisir les motifs du gouvernement britannique lorsqu'il refusa d'accéder à la clause d'après laquelle la France aurait eu la faculté de se considérer comme dégagée de ses engagements dans le cas où l'Angleterre aurait surélevé ses droits. Cette proposition équivalait en somme à la fixation par l'Angleterre des tarifs existants, moins la stipulation ordinaire d'après laquelle une élévation de droits ne peut être faite qu'après la dénonciation et l'expiration d'un certain délai après ce dernier acte (6 mois ou un an). La proposition était en somme avantageuse pour l'Angleterre puisqu'elle lui assurait d'un côté la jouissance des tarifs français, et que d'autre part, si elle se trouvait sous le coup de quelque

nécessité financière exigeant la surélévation d'un droit de douanes, la clause n'empêchait pas d'y recourir. Il est vrai que la France aurait alors regagné, elle aussi, sa liberté d'action ; mais, premièrement, il pouvait très bien se faire que cette dernière puissance reconnût la légitimité de la surtaxe anglaise et n'usât pas de la faculté d'élever ses droits ; et en second lieu, la proposition à laquelle elle a finalement dû consentir, celle du traitement de la nation la plus favorisée accordé par une simple loi, la laissait également exposée à l'éventualité d'une aggravation de droits, avec cette circonstance défavorable en plus, que cette dernière solution permettait à la France d'élever ses tarifs sans attendre que l'Angleterre eût élevé les siens.

98. — Lorsque la stipulation du traitement de la nation la plus favorisée est pure et simple, sans condition ni restriction aucune, elle embrasse tous les avantages accordés à n'importe quel pays et relatifs à n'importe quelles marchandises. Aussi si, pour des raisons quelconques, on tient à faire à ce sujet des réserves, si par exemple on désire exclure du droit conféré par la clause soit toutes les concessions qu'on pourra éventuellement faire à tel ou tel pays déterminé, soit les avantages concernant certaines marchandises seulement, il faudra faire des stipulations expresses en ce sens. La clause de la nation la plus favorisée sera alors une clause limitée. Les traités nous fournissent plusieurs exemples de limitations de ce genre. C'est ainsi que l'article 3 de la convention franco-autrichienne de 1881 disposait que le bénéfice de la clause de la nation la plus favorisée ne s'étendrait pas aux sucres. Cette restriction a été insérée dans le traité sur la demande de



la France, et cela parce que les sucres autrichiens bénéficiaient à cette époque d'une prime à la sortie qui aurait pu les rendre sur le marché français redoutables à l'industrie similaire nationale ; les droits d'entrée dans les autres traités ayant été calculés d'après les conditions de production dans les pays n'allouant pas de primes (1).

Un autre exemple du même genre mais aux allures plus larges et revêtant, temporairement il est vrai, le caractère d'un véritable système de traitement différentiel, nous est fourni par la politique douanière roumaine. La Roumanie, alors principauté vassale, avait réussi en 1875 à contracter un traité de commerce avec l'Autriche-Hongrie (v. chap. IV). Ce traité fut bientôt suivi de plusieurs autres (avec l'Allemagne, l'Italie, la Grande-Bretagne, la Belgique), de sorte qu'en 1880 la Roumanie se trouvait posséder un tarif conventionnel de plus de 700 articles dont plus de 600 étaient insérés au tarif autrichien (2). Vers 1882 la Roumanie, cédant à son tour à l'entraînement des idées protectionnistes, manifesta le désir de relever ses tarifs. Le relèvement pur et simple n'étant pas possible à cause des traités, on négocia une modification de ceux-ci en commençant par l'Autriche. Mais les propositions roumaines, consistant à dégager le tarif de ceux des produits qu'on voulait protéger et par rapport auxquels le gouvernement roumain désirait regagner la

1. V. *Exposé des motifs de la convention franco-autrichienne de 1881*, De Clercq, *Recueil*, XIII.

2. V. Djuvara: *Traité, arrangements, etc., de la Roumanie*, Introduction.

liberté, ayant été repoussées le traité fut dénoncé en 1885. La Roumanie conquist ainsi la liberté d'action relativement à tous les articles inscrits dans le tarif autrichien et non reproduits dans les autres traités ; mais ce résultat n'était pas encore suffisant. Elle désirait notamment élever aussi les droits d'entrée sur certains des articles contenus dans les tarifs avec l'Angleterre et l'Allemagne. Or, ce dernier ne pouvait être dénoncé qu'en 1887 et celui avec l'Angleterre qu'en 1890.

On résolut alors de négocier avec ces puissances des modifications partielles de tarifs et de ne conclure, en attendant, avec les autres pays que des traités d'où l'on excluait tous les objets qu'on se proposait de protéger, et où l'on stipulerait en même temps que la clause de la nation la plus favorisée ne s'appliquerait pas à ces mêmes objets. Une liste contenant ces objets fut insérée dans tous les traités conclus à partir de la date de dénonciation du traité autrichien. C'est ce qu'on fit par exemple dans le traité avec la Suisse du 7 juin 1886 et dans l'arrangement provisoire conclu le 29 juin avec la France après une guerre de tarif qui dura près d'un an. Les négociations entamées avec l'Angleterre ont également été suivies de succès, car la Grande-Bretagne consentit par la convention du 26 novembre à modifier le tarif du 5 avril 1880. Elle renonça aux droits convenus sur les articles que la Roumanie voulait dégager et adopta elle aussi la liste d'objets exclus de la clause dans le traité avec la Suisse et dans l'arrangement avec la France. La Russie en fit de même dans le traité du 17 décembre 1886.

La situation de ces quatre puissances était ainsi en



droit moins favorable que celle des autres nations en possession des traités. Elles jouissaient bien toujours encore de la clause de la nation la plus favorisée, puisqu'elles l'avaient stipulée toutes, mais les effets de cette clause étaient moins étendus que ceux des autres puissances puisqu'elles avaient consenti à en éliminer certains articles. Au point de vue légal ces quatre puissances subissaient donc un véritable traitement différentiel défavorable ; en fait ce traitement différentiel pouvait être nul, en supposant que leurs exportations en Roumanie ne comprissent pas les articles exclus par la clause ou n'en comprissent que des quantités minimales. Les nations en revanche, qui avaient avec la Roumanie des traités antérieurs à l'inauguration de la pratique nouvelle (c'étaient l'Allemagne, l'Italie et la Belgique), se trouvaient par voie indirecte, et sans l'avoir stipulé, en possession d'un traitement différentiel favorable. En fait, il n'y avait que l'Allemagne qui bénéficiât réellement de cette position. Aussi lorsque le 1<sup>er</sup> mars 1887 la Roumanie parvint à modifier son traité avec l'Allemagne et à faire accepter par cette dernière puissance un tarif conforme à celui des autres pays, c'est-à-dire ne comprenant pas les objets qu'on avait voulu éliminer du tarif conventionnel, le privilège de l'Allemagne cessa d'exister. Et, comme elle était seule à en jouir, le résultat de ce changement fut de replacer les puissances sur un pied d'égalité comme dans le système de la clause de la nation la plus favorisée, pure et simple.

L'ancien tarif conventionnel était, en effet, maintenant modifié et égal pour tout le monde. Les articles réservés

dans la liste des traités avec la Suisse, la Grande-Bretagne, la Russie et l'arrangement avec la France ne pouvaient eux-mêmes faire l'objet de concessions spéciales en faveur d'autres puissances parce que ces États, tout en consentant à ce que les marchandises énumérées dans la liste restassent en dehors de la portée de la clause, avaient stipulé que tout avantage concédé postérieurement à une nation tierce leur serait immédiatement acquis sans condition ni restriction aucune. Elles s'étaient ainsi assuré le bénéfice même des concessions éventuelles sur la liste réservée. Un régime plus favorable que le leur ne pouvait donc exister qu'au profit des États en possession des traités plus anciens que les leurs et seulement pendant le temps que ces traités demeuraient encore en vigueur. Or, ces traités anciens ayant maintenant disparu tous, le traitement différentiel qu'ils assuraient disparaissait également.

Dans cet exemple, nous avons eu une clause de la nation la plus favorisée limitée relativement aux objets auxquels elle s'appliquait et qui en réalité n'était qu'une base de négociations provisoires.

Elle ne représentait donc pas un système de politique douanière.

La Roumanie en y recourant n'avait, en effet, nullement eu la pensée d'inaugurer la pratique d'un traitement différentiel; elle voulait simplement, par une élimination successive des mêmes objets dans les tarifs spéciaux, préparer l'établissement d'un tarif conventionnel nouveau, celui-ci égal pour tous les contractants. D'ailleurs, au point de vue du but qu'on se proposait d'atteindre,



dre, on ne pouvait guère songer à agir autrement; à savoir, on ne pouvait pas du régime différentiel qui résultait indirectement des clauses des traités nouveaux, faire un régime durable. On avait voulu protéger au moyen d'un tarif certaines industries nationales contre la production similaire étrangère. Or, il est évident, au premier abord déjà, qu'un tarif protecteur ne saurait, en réalité, être tel que lorsqu'il s'applique aux importations de tous les pays dont on considère la puissance industrielle comme dangereuse pour la branche de production nationale qu'on désire protéger. Un tarif protecteur limité, c'est-à-dire applicable à certains pays seulement, ne serait en réalité protecteur que pour les pays qu'il n'atteindrait pas. Il ne ferait que substituer l'importation de ces derniers à celle des premiers, sans profit aucun pour les producteurs nationaux. C'eût été précisément le cas pour la Roumanie, puisque l'Allemagne, dont le tarif contenait les articles que le gouvernement roumain éliminait des traités postérieurs, était tout aussi dangereuse pour l'industrie nationale de l'Etat danubien que les autres pays, auxquels on ne conférait plus qu'un tarif et une clause de la nation la plus favorisée limités.

La clause du traité franco-autrichien relative aux sucres et la clause des traités roumains dont nous venons de parler, étaient, la première, limitée à la durée du traité et la seconde, tout à fait provisoire; mais dans les deux cas la restriction apportée à la clause résultait d'une stipulation que l'un des contractants faisait dans son propre intérêt et à laquelle il lui était, par conséquent, loisible de renoncer quand il aurait voulu. Mais il y a des cas où la restriction

des effets de la clause ne fera pas l'objet d'une stipulation directe et volontaire entre deux contractants, mais sera la conséquence d'un avantage spécial qu'on aura accordé à un troisième pays et qu'on se sera obligé de ne pas étendre aux autres nations. C'est par exemple le cas de la stipulation relative aux sels marins bruts que la France insérerait dans ses traités avec la Belgique. En vertu de cette stipulation, la France possédait, en ce qui concerne cette marchandise, en Belgique un traitement différentiel favorable. La Belgique ne pouvait donc pas accorder les mêmes avantages à aucun autre pays. L'article 7 du traité franco-belge de 1881 disait en effet : « Il est convenu qu'en cas de rétablissement d'une taxe sur le sel dans le royaume de Belgique les sels bruts marins français jouiront dans ce dernier pays, à titre de déchets, sur les taux des droits d'accise, d'une bonification de 7 pour 100 en sus de celle qui pourrait être accordée aux sels de toute autre provenance. »

En raison de cette stipulation, la Belgique a dû, dans tous ses traités ultérieurs, insérer une restriction à la clause de la nation la plus favorisée qu'elle conférait, restriction consistant à dire que cette clause ne comprenait pas les avantages qui pourraient éventuellement résulter pour la France d'une diminution des droits sur les sels. Cette disposition n'avait pas de valeur pratique tant que l'accise sur les sels n'existait pas ; mais elle aurait pu en avoir une aussitôt qu'une taxe intérieure sur cette denrée eût été établie.

Dans cet exemple, la Belgique ne pouvait pas - à la différence de la France et de la Roumanie dans les hypo-



thèses précitées — faire disparaître la restriction en concédant la clause de la nation la plus favorisée générale, puisque la restriction n'avait pas été établie dans son propre intérêt mais dans celui d'un tiers.

Les restrictions à la clause que nous avons énumérées jusqu'ici portaient sur un ou quelques-uns seulement des objets importés. Le traité de 1882 entre la France et l'Angleterre contient une clause qui ne se réfère qu'aux avantages relatifs au transit, à la sortie des marchandises, etc., mais d'où demeurent exclues toutes les concessions éventuelles relatives aux droits d'entrée. Nous avons indiqué précédemment les raisons pour lesquelles on n'a pas pu s'entendre sur une rédaction différente de la clause. L'article 1<sup>er</sup> de ce traité est, en effet, ainsi conçu : « Les tarifs de douanes pour les marchandises ou produits manufacturés de France et d'Algérie, à leur importation dans le Royaume-Uni, et pour les marchandises et produits manufacturés du Royaume-Uni, à leur importation en France et en Algérie, devant demeurer réglés par la législation intérieure de chacun des deux Etats, les deux Hautes Parties contractantes se garantissent réciproquement en France, ainsi qu'en Algérie et dans le royaume-Uni le traitement de la nation la plus favorisée en toute autre matière. »

La limitation de la clause consiste quelquefois en ce qu'on en exclut tous les avantages accordés à une nation déterminée. Tel est par exemple le cas du Portugal qui, dans tous ses traités, excepte de la clause de la nation la plus favorisée, les avantages qu'il accorde à son ancienne colonie, le Brésil... « il est fait réserve, au profit du Portugal, du droit de concéder, au Brésil seulement, des avan-

tages particuliers qui ne pourront pas être réclamés par la France, comme une conséquence de son droit au traitement de la nation la plus favorisée » (art. 2, al. 2 du traité franco-portugais de 1881). Il en est de même pour la Turquie, qui déclare dans certains de ses traités que les produits de la Perse jouiront sur son territoire, d'un régime de faveur dont ne pourront pas se prévaloir les titulaires de la clause de la nation la plus favorisée (V. Protocole de la convention serbo-turque de 1888). Etc.

D'autres fois, la limitation consiste en ce qu'on restreint les effets de la clause aux avantages concédés à telle ou telle nation seulement et non pas à toutes. Telle est la disposition de l'article 11 du traité de Francfort de 1871 qui, après avoir déclaré que les relations commerciales entre les deux pays seront établies sur le pied du traitement de la nation la plus favorisée, dispose dans son alinéa 3 : « Toutefois, seront exceptées de la règle susdite les faveurs qu'une des parties contractantes, par des traités du commerce, a accordé ou accordera à des Etats autres que ceux qui suivent : l'Angleterre, la Belgique, les Pays-Bas, la Suisse, l'Autriche, la Russie. » Les avantages accordés à une autre que les six puissances énumérées ne sauraient donc pas être invoqués par l'autre contractant. Le motif de cette restriction qui n'est pas habituelle dans les traités doit, paraît-il, être cherché dans le fait que l'un des négociateurs du traité de Francfort, M. Jules Favre, avait pensé que la France arriverait ultérieurement à s'entendre avec l'Italie et l'Espagne au sujet d'une union douanière, et qu'il voulait, en exceptant de la clause de la nation la plus favorisée, les avantages accordés à ces deux puissances,



éviter toute discussion éventuelle au sujet de la question de savoir si la clause englobait aussi la franchise résultant d'une union douanière (1). Si tel a été réellement le motif de la stipulation de l'article 11, il importe d'observer que cette stipulation ne supprimait la controverse éventuelle qu'en ce qui concerne les droits de l'Allemagne, mais nullement celle qui pourrait résulter de l'interprétation de la clause de la nation la plus favorisée des autres pays. La France était en effet, en ce moment encore, liée par des traités qui contenaient tous la clause de la nation la plus favorisée pure et simple et générale, c'est-à-dire non restreinte aux avantages accordés à telle ou telle nation seulement. Il est vrai, d'autre part, que ces clauses étaient toutes temporaires comme les traités eux-mêmes, tandis que la clause de l'article 11 est perpétuelle ; on pourrait donc dire pour justifier les préoccupations des négociateurs du traité de Francfort, qu'il y avait un intérêt plus grand à se garantir contre la clause de ce dernier que contre celle des premiers. En outre, les autres traités étant antérieurs, l'oubli ne pouvait pas être réparé, tandis qu'il était prudent de combler la lacune dans un traité nouveau. Il y avait cependant un moyen beaucoup plus pratique pour obtenir le même résultat auquel on visait en restreignant la clause de l'article 11, tout en évitant les inconvénients que présente la rédaction actuelle de cet article. C'était d'y insérer la mention que la clause ne s'appliquait pas aux avantages résultant pour l'un des deux pays d'une union douanière avec un troisième. On aurait laissé, en

1. V. G. Michel, *Economiste français*, 1883, p. 292 ; P. Muller, *Journal des Economistes*, 1888, p. 337.

adoptant cette rédaction, à la clause son caractère de clause générale, et on aurait évité les éventualités auxquelles on reste exposé avec la rédaction actuelle. On sait par exemple, que, lors des dernières négociations relatives à la conclusion d'un traité de commerce entre l'Allemagne, l'Italie, l'Autriche-Hongrie, etc., l'Allemagne s'est appliquée à combiner son tarif de façon à ce que la France ne pût pas se prévaloir des avantages qu'elle concédait à ces cocontractants; et la stipulation restrictive du traité de Francfort lui a été, dans une certaine mesure, utile dans ces efforts.

La stipulation consistant à exclure de la clause de la nation la plus favorisée, les avantages résultant d'une union douanière est très usitée aujourd'hui. On l'insère dans presque tous les traités de commerce; ceux des puissances centrales conclues dernièrement la contiennent tous sans exception.

Entre les deux espèces de clauses limitées que nous venons de citer en dernier lieu, il y a la différence suivante. Le Portugal pratique le système de l'exclusion des avantages accordés au Brésil par rapport à tous les pays avec lesquels il contracte. Il est donc assuré qu'aucun autre pays ne profitera jamais des avantages accordés à l'Etat américain. Le traitement dont jouit ce dernier en Portugal est un traitement différentiel favorable; il lui est donc exclusivement réservé. Il n'en est pas de même de la clause restrictive du traité de Francfort. Ici, en effet, il n'y a pas de traitement différentiel. La France, aussi bien que l'Allemagne, accordent à des tierces puissances la clause de la nation la plus favorisée générale, qui aboutit à



détruire la restriction consacrée par l'article 11. Ainsi, par exemple, nous supposons que l'Allemagne accorde à l'Italie des diminutions de droits sur certains produits. Il est évident que la France ne pourra pas profiter de cet avantage directement, en vertu de la stipulation de l'article 11, car l'Italie est au nombre des pays exclus. Mais, comme l'Allemagne a conclu un traité avec l'Autriche également et que ce traité contient une clause de la nation la plus favorisée générale, l'Autriche sera bien à même d'invoquer pour son compte l'avantage consenti par l'Allemagne à l'Italie. Mais alors du moment que l'Autriche sera en possession d'un avantage, la France pourra l'invoquer à son tour, puisque l'Autriche est au nombre des six pays de l'article 11. La France se prévendra donc en Allemagne de l'avantage accordé par cette puissance à l'Italie, non pas à titre d'avantage italien, mais à titre d'avantage dont se trouve en possession l'Autriche. Au point de vue du résultat final cela revient au même. La restriction de l'article 11 sera donc réduite à l'état de lettre morte, toutes les fois qu'un avantage accordé à un pays en dehors de l'énumération pourra être invoqué par l'une des six puissances qui y sont comprises. Pour qu'il en fût autrement, il faudrait que l'avantage ne portât que sur des objets qu'aucun des six pays n'exporte en Allemagne (en France), ou qui seraient formellement exclus dans tous les traités des puissances signataires du traité de Francfort avec les six puissances de l'article 11; ou bien encore qu'aucun de ces six pays n'obtient de l'Allemagne (de la France), la clause de la nation la plus favorisée.

La clause de la nation la plus favorisée de l'article 11 du

traité de Francfort présente encore une autre particularité. C'est qu'elle n'est pas limitée à une durée déterminée et n'est pas susceptible de dénonciation. Elle est, en effet, insérée dans un traité de paix, qui est comme tous les traités de ce genre, stipulé sans assignation de durée ; il est donc perpétuel dans toutes ses dispositions ; par conséquent aussi dans celle de l'article 11. C'est une exception remarquable au système habituellement suivi en matière de relations commerciales, et qui jusqu'ici est presque unique dans l'histoire des conventions internationales commerciales. Les autres traités de paix qui contiennent des stipulations commerciales disposent, en effet, le plus souvent que cette dernière catégorie de clauses est dénonçable et lui assignent une durée. Ainsi par exemple l'article 8 du traité de paix, d'amitié et de commerce de 1885 entre la France et la Chine dispose que « les stipulations commerciales du présent traité et les règlements à intervenir pourront être revisés après un intervalle de dix ans révolus à partir du jour de l'échange des ratifications du présent traité... »

La stipulation de l'article 11 impose donc à chacun des contractants des obligations perpétuelles qui ne sauraient être levées que par les moyens de droit commun qui mettent fin aux conventions internationales en général : le consentement mutuel ou la guerre.

La perpétuité de la clause de l'article 11 paraît être l'œuvre de M. Pouyer-Quertier, ministre des finances d'alors et l'un des négociateurs du traité de Francfort. Les négociateurs allemands avaient proposé de proroger le traité existant pour une période de dix ans. Le gouvernement



français, qui se proposait déjà à cette époque de faire exécuter une volte-face à sa politique douanière et de la diriger dans le sens de la protection, refusa de se lier pour une période aussi longue et proposa à son tour un traité dont l'échéance devait concorder avec l'expiration des traités de commerce existants, c'est-à-dire en 1877. Le gouvernement allemand n'acceptant pas un tel arrangement, les plénipotentiaires français, et notamment M. Pouyer-Quertier proposèrent la concession réciproque du traitement de la nation la plus favorisée pur et simple ; c'est cette solution qui prévalut.

On pourrait s'étonner qu'un protectionniste aussi avéré que M. Pouyer-Quertier ait pu consentir à se lier à perpétuité par les obligations résultant de la clause de la nation la plus favorisée. Car, si cette clause laissait la France libre d'élever ses tarifs, elle lui enlevait à jamais le moyen de prendre pour base de ses concessions un autre pays que l'Allemagne ; celle-ci devant en effet profiter de tous les avantages qu'on ferait aux autres pays. Cependant le fait de la proposition de cette clause par le représentant français est hors de doute. M. Pouyer-Quertier l'avouait lui-même, entre autres circonstances, dans un discours prononcé à la Société des agriculteurs de France, le 23 février 1884. Il y dit expressément que c'est « au prix de bien des luttes » que « le représentant de la France a pu faire admettre que toute la convention se trouvât dans l'application mutuelle aux deux parties contractantes du régime de la nation la plus favorisée (1). »

1. V. M. Paul Muller, *Article 11 du traité de Francfort*, *Journal des Economistes*, 1888, p. 336.

Et il ajoutait, pour défendre la proposition, que le traité ne contenait que des concessions réciproques, et que dans les conditions commerciales où se trouvait alors la France, c'est-à-dire avec une exportation supérieure de 150 millions à l'importation, c'était suivre les conseils de la sagesse que de souscrire à de tels accords. Nous verrons d'ailleurs tout à l'heure que la clause de la nation la plus favorisée n'est pas en elle-même incompatible avec la théorie protectionniste, et qu'elle est aujourd'hui à peu près universellement adoptée par tout le monde. Il n'y a donc pas lieu de tant s'étonner que M. Pouyer-Quertier, quoique protectionniste, y ait souscrit.

Au moment de la signature du traité, la réciprocité d'engagements, dont parle M. Pouyer-Quertier, était en effet assurée. L'Allemagne était à ce moment, aussi bien que la France, engagée envers d'autres puissances par des traités à tarifs. Toutefois, cette réciprocité a cessé d'exister à partir de 1879, lorsque l'Allemagne, ayant dénoncé tous ses traités à tarifs, résolut de ne plus suivre qu'une politique douanière fondée sur le seul traitement de la nation la plus favorisée.

99. — Les effets de la clause de la nation la plus favorisée ont été vivement discutés. Elle a été généralement défendue par les partisans de la liberté commerciale et attaquée par les protectionnistes. Toutefois, il ne faudrait pas déduire de là ni qu'elle est absolument incompatible avec les principes protectionnistes, ni que les partisans de la liberté considèrent sa présence dans un traité comme un triomphe de leur cause, ni même comme une garantie, que la politique douanière des pays contractants se développera



nécessairement dans le sens de la liberté. Les libre-échangistes tendent, en effet, à agir avant tout sur les tarifs dans le but d'obtenir la diminution ou même la suppression des droits qu'ils contiennent. Or, la clause de la nation la plus favorisée laisse les tarifs intacts. Un pays peut, malgré la clause, faire de la politique douanière protectionniste de même qu'un autre pourrait, sans elle, avoir des tarifs libéraux. Tout l'effet que la clause produit consiste en ce qu'elle force un pays à généraliser une mesure libérale que déjà il se décide à prendre. Mais elle ne l'y pousse pas. En tout cas, la contrainte n'est qu'indirecte. Ainsi, par exemple, l'État *A* peut tenir absolument à posséder un avantage que l'État *B* hésite à lui accorder uniquement parce que l'État *C* en profitera également par intermédiaire du droit au traitement de la nation la plus favorisée. L'État *B* se trouvera alors dans l'alternative, ou bien d'accorder l'avantage et de se soumettre à l'inconvénient qu'il appréhende de la possession de cet avantage par l'État *C*; ou bien de refuser la concession même à l'État *A* et de s'exposer ainsi à subir des conséquences fâcheuses que ce refus pourra entraîner. Dans ces conditions, s'il se décide à faire la concession, la mesure dans ce qu'elle aura de libéral pour l'État *C*, sera due uniquement à la clause de la nation la plus favorisée.

Cette généralisation des avantages est une des raisons principales qui font soutenir la clause de la nation la plus favorisée par les libre-échangistes. A part cela, ils la considèrent comme tellement insuffisante, qu'en présence des moindres velléités protectionnistes, ils recommandent de ne pas s'en contenter dans les conventions de commerce.

Envisageant la perspective qu'on ne parviendrait pas à conclure des traités de commerce avec tarifs et qu'on devrait se contenter de conventions fondées sur la seule clause de la nation la plus favorisée, M. Paul Leroy-Beaulieu déclarait en 1881 que ce serait là un « malheur irréparable, car il ne se passerait pas dix ans avant que les frontières de toutes les nations de l'Europe ne fussent hérissées de droits prohibitifs ; on retournerait à grande vitesse au régime antérieur à 1860 ; ce serait l'anarchie complète (1) ».

D'autre part, nous avons dit que les protectionnistes ne la répudient pas non plus forcément. C'est que eux aussi, tiennent principalement à agir sur les tarifs. Ils tiennent avant tout à être libres d'apporter à tout moment des modifications aux droits de douanes. Or, la clause de la nation la plus favorisée ne les gêne pas sous ce rapport. Le reproche principal qu'ils lui font c'est que par son jeu large, elle fait bénéficier de chaque avantage nouveau toutes les nations auxquelles elle est accordée et qu'elle crée ainsi sur le marché intérieur une concurrence plus forte qu'ils ne désireraient. Mais le phénomène identique se produisant aussi sur les marchés étrangers au profit de l'industrie nationale lors de chaque diminution de droits de douanes, on juge ordinairement que cette garantie contre un traitement différentiel défavorable vaut bien la gêne qu'on s'impose chez soi.

Cette considération est surtout décisive pour les nations à grande exportation. Aussi, voit-on que malgré les ten-

1. *Economiste français*, 18 juin 1881, p. 757.



dances franchement protectionnistes de presque toutes les nations industrielles et commerçantes contemporaines, la clause de la nation la plus favorisée est néanmoins stipulée dans tous les traités. On s'ingénie partout à perfectionner les systèmes de politique douanière, on en varie les moules, mais jusqu'ici la clause de la nation la plus favorisée est demeurée intacte. Dans le mouvement qui vient de se produire actuellement en France contre les traités de commerce, on n'a jamais même songé à s'attaquer au droit du traitement de la nation la plus favorisée.

Ainsi, si d'un côté les libre-échangistes ne repoussent jamais le principe de la clause dont nous parlons, les protectionnistes de leur côté ne l'attaquent pas nécessairement non plus. C'est qu'en effet, si elle favorise sous certains rapports les idées des uns, elle ne contrarie par forcément et sur tous les points celles des autres. Sa présence dans les traités à tarif très protectionnistes et son admission comme base d'un système de politique douanière dans les pays hostiles à la liberté du commerce apparaît comme une sorte de transaction entre les tendances restrictives d'un côté et les exigences commerciales contemporaines de l'autre.

100. — Ceux qui sont les ennemis irréconciliables de la clause sont seulement un groupe à part de protectionnistes, à savoir les partisans de la réciprocité rigoureuse en matière de concessions douanières, les défenseurs du système des traitements différentiels, système auquel la clause de la nation la plus favorisée est en effet implacablement hostile.

Pour ces derniers la clause est une stipulation irration-

nelle et malencontreuse et qui devrait à tout jamais disparaître des traités. Selon eux une nation ne doit accorder à une autre que des avantages dont elle obtient le strict équivalent en retour, et chaque concession nouvelle doit être suivie d'une concession correspondante de l'autre partie. C'est la règle observée dans tous les contrats, et, dit-on, on ne voit pas pourquoi on s'en départirait dans les traités de commerce qui, eux aussi, ne sont que des contrats entre des nations. Or, la clause est un instrument qui tend à fausser l'application de ce principe tiré du bon sens et de la nature même des choses. Elle met une nation étrangère à même de profiter, sans rien fournir en retour, de toutes les concessions faites ultérieurement à une tierce puissance. De cette façon un pays étranger peut, à la suite de plusieurs concessions gratuitement acquises, se trouver dans la position d'un contractant qui a reçu beaucoup plus qu'il n'a donné : résultat contraire à la fois et à l'équité et — toujours selon les partisans de la réciprocité — aux intérêts véritables d'un pays. « En adoptant un système pareil, écrivait une chambre de commerce française au ministre du commerce en 1876, il devient inutile de peser dans les négociations les avantages réciproques, puisque cet équilibre doit immédiatement être détruit par une convention parallèle. » En outre, le régime des traités de commerce devient alors un simple tarif général « incessamment remanié, sans les avantages de contrôle et d'indépendance que garantit le vote régulier d'une loi de douanes. » C'est dire que la clause fait perdre aux traités de commerce leur avantage principal, à savoir la stabilité. Par suite de l'application de la clause, des transactions commerciales déjà conclues



devront souvent être modifiées, les relations établies changées et les prévisions commerciales dérangées.

La clause serait même, dit-on, dans certains cas, un obstacle à des mesures libérales et utiles. Il est, en effet, arrivé quelquefois qu'on a préféré repousser des propositions avantageuses uniquement parce qu'on n'a pas cru pouvoir étendre le bénéfice de certaines concessions nouvelles à toutes les nations en possession de la clause. C'est que les conditions économiques changeant de pays à pays, il peut quelquefois n'y avoir aucun inconvénient, mais plutôt avantage à entrer en concurrence avec telle ou telle industrie de l'un d'eux, tandis qu'il y aurait danger grave, ou même péril certain, dans un corps à corps avec l'industrie similaire d'une troisième nation. Ainsi, en 1877, l'Allemagne avait refusé d'insérer dans son traité de commerce avec l'Autriche les vins, uniquement parce que la France devait profiter de la concession et que, sans craindre outre mesure la concurrence autrichienne, elle craignait fortement celle de la France. De même, en 1867, les Chambres de commerce françaises ont été d'accord pour refuser la proposition libérale du gouvernement français qui les avait consultées au sujet de son intention de diminuer les droits d'entrée sur les cotons filés à la main en Tunisie. La raison en était que, sur le fondement de son droit au traitement de la nation la plus favorisée, l'Angleterre eût dû être admise à se prévaloir de cette diminution pour ses filés mécaniques. Or, la filature française, qui ne craignait pas la concurrence de la filature à la main tunisienne, ne tenait pas à affronter celle de la filature mécanique anglaise. Aussi résolut-on de renoncer au projet. Il faut remar-

quer que dans cette hypothèse la perte a été double pour la France : elle a d'abord été empêchée de faire une mesure qu'elle jugeait bonne, puisque cette mesure aurait eu pour effet de procurer à l'industrie nationale une matière première à bon marché sans porter préjudice à la production similaire indigène ; en second lieu elle a été privée du moyen d'obtenir quelque nouvel avantage en retour de celui qu'elle offrait. La Tunisie, en effet, comme tout autre pays l'eût fait à sa place, était disposée à accorder en échange de la diminution projetée un avantage correspondant aux produits français. Par la renonciation à la disposition, cet avantage était perdu ; et cela uniquement à cause de la clause de la nation la plus favorisée.

Un autre grief qu'on invoque encore contre la clause de la nation la plus favorisée, consiste en ce qu'une nation, sachant que toutes les concessions qui lui sont faites, seront immédiatement généralisées et étendues aux autres pays, les estimera moins, et n'accordera en retour que des avantages moindres que ceux qu'elle aurait consentis autrement. Chaque pays, en effet, n'apprécie les concessions qui lui sont faites qu'à son point de vue spécial. Or, une nation peut, d'après les circonstances, estimer que tel ou tel avantage lui serait extrêmement utile s'il n'était accordé qu'à elle seule ; tandis qu'il perdra à ses yeux beaucoup de son importance s'il vient à être concédé aussi à d'autres pays concurrents. Un pays aura souvent plus d'avantages à payer même un droit élevé à condition que les autres nations rivales en acquittent un plus élevé encore, que d'être soumis à un droit d'entrée minime mais égal à celui que payent ses concurrents.



On peut dire d'une manière générale que les objections qu'on adresse à la clause de la nation la plus favorisée sont faites exclusivement au point de vue de l'intérêt des industries qui fabriquent pour le marché intérieur. Le défaut de stabilité, sur lequel on appuie tant et qui serait la conséquence de la clause, signifie simplement qu'un traité ultérieur peut, en admettant sur le marché national des concurrents nouveaux, déranger les conditions de concurrence existantes. En faisant ce reproche à la clause on oublie totalement que l'absence de la clause pourrait avoir pour conséquence de mettre sur un marché extérieur une industrie nationale dans une situation tout à fait périlleuse. Pour cela, il suffirait que ce pays étranger accordât à une troisième nation un avantage dont il n'étendrait pas la jouissance à son premier contractant.

On a aussi trop insisté, et absolument à tort, sur le fait que la clause serait quelquefois un obstacle à des mesures libérales, en ce sens qu'elle retiendrait souvent un Etat de faire des concessions libérales à un autre Etat par crainte de la concurrence d'un troisième. On oublie ici encore que, si on refusait la clause, il pourrait souvent arriver qu'on ne parvint pas à conclure un traité avec une nation, uniquement parce que cette dernière ne voudrait pas s'exposer à subir éventuellement sur le marché étranger un traitement différentiel défavorable. Ou bien encore si elle consent à faire un traité elle n'y accordera que des avantages moindres que ceux qu'elle aurait consentis autrement. Dans cette hypothèse, ce n'est pas à la présence mais à l'absence de la clause qu'il faudra attribuer le fait de n'avoir pas pu obtenir des concessions

plus importantes. Enfin, en ce qui concerne l'observation qu'un pays, sachant que les concessions qu'il a obtenues seront étendues également à d'autres les estimera moins et offrira des avantages moins importants qu'il n'aurait fait autrement; il faut répondre qu'il peut de même se faire, comme nous venons de l'observer tout à l'heure, qu'une nation soit moins disposée à faire des concessions parce qu'elle sait que celles qu'elle a obtenues pourront le cas échéant devenir tout à fait chimériques, attendu que par une mesure ultérieure l'autre contractant peut en accorder de plus considérables à une tierce nation. Or, cette concession nouvelle peut avoir pour effet de neutraliser complètement l'utilité de la première.

En somme, on voit que les objections à la clause de la nation la plus favorisée sont faites à un point de vue trop étroit et exclusif et que leur valeur réelle est par conséquent très sujette à caution.

Enfin, la clause de la nation la plus favorisée est énergiquement défendue par ses partisans au nom d'impérieuses exigences du commerce d'exportation contemporain. A ce point de vue ce ne sont plus seulement les partisans de la liberté du commerce qui sont pour la clause; mais encore les protectionnistes. Ces exigences commerciales auxquelles nous faisons allusion consistent en ce qu'il pourrait être ruineux pour la production d'un pays de voir sur le marché étranger l'industrie d'un pays rival placé dans une situation meilleure que la sienne.

Aujourd'hui, en effet, il y a beaucoup d'industries auxquelles le marché national est devenu absolument insuffisant, et pour lesquelles la possession de débouchés exté-



rieurs est une question de vie ou de mort. Il n'est pas rare, par exemple, de voir des établissements considérables travailler presque exclusivement pour le compte de l'étranger.

Or, par suite de la concurrence effrénée que se font actuellement les nations industrielles, la perte d'un débouché étranger peut tenir à très peu de choses. Il suffira souvent d'une légère diminution des droits d'entrée sur les produits similaires d'un troisième pays pour que la concurrence devienne impossible. Ceci est tellement vrai que des pays qui ne concluent pas de traités de commerce, soumettent ordinairement toutes les nations étrangères à un traitement douanier égal afin d'éviter les représailles. De même on voit presque toutes les nations voter des mesures législatives autorisant les gouvernements à user de rétorsion envers les pays qui traiteraient ses importations moins favorablement que celles des autres pays. Quelquefois ces traitements différentiels défavorables, suivis de mesures de rétorsion, ont dégénéré en véritables guerres de tarifs. On pourrait citer de nombreux exemples qui montrent combien la possession de cette clause est nécessaire aux nations industrielles qui exportent et combien elles ont eu à souffrir de son absence. En 1878, les Chambres de commerce françaises se plaignaient vivement de ce que l'importation française était soumise en Espagne à un traitement moins favorable que celui des autres nations. Elles démontraient dans leurs mémoires combien cet état de choses leur était préjudiciable, tandis qu'il était tout à l'avantage de l'importation allemande. En ce moment même la France se trouve encore une fois dans

une situation analogue envers l'Espagne. Plusieurs des traités de cette dernière puissance n'expirent, en effet, qu'à la fin de juin tandis que le traité français a cessé d'exister le 1<sup>er</sup> février. Cela fait que les marchandises françaises sont forcées d'acquitter les droits du tarif général, tandis que celles des autres concurrents ne sont soumises qu'au tarif conventionnel. Aussi, y a-t-il dans le commerce un mouvement de protestation très prononcé contre un pareil état de choses.

Tout cela montre l'importance extrême que les pays d'exportation, et tous les pays en progrès le deviennent aujourd'hui, attachent à la possession de la clause dont nous parlons. Mais s'il en est ainsi, si tout le monde reconnaît, et il est impossible de le nier, l'énorme avantage qu'il y a pour un pays de posséder la clause de la nation la plus favorisée parce qu'elle est utile aux industries d'exportation, il y aurait véritable contradiction de la refuser aux autres nations par des raisons tirées de l'intérêt étroit des industries qui n'exportent pas. Les premières en effet représentent un travail national aussi bien que les secondes. On pourrait même en établissant entre elles, un parallèle invoquer en faveur des premières le fait qu'elles ont montré plus de vitalité et de puissance, puisqu'elles ont réussi à se créer une situation, au dehors où il leur était impossible de jouir de la protection. Ce serait donc sacrifier volontairement des industries pour lesquelles la nation a montré le plus d'aptitude ou pour lesquelles elle possède des meilleures conditions naturelles, que de ne rien faire pour leur maintenir leurs débouchés extérieurs.

102. — Les cas où la clause de la nation la plus favorisée



a été et peut être invoquée sont très nombreux et quelquefois compliqués. Aussi l'interprétation et l'application de cette clause ont-elles donné lieu à des difficultés dont nous allons maintenant examiner quelques-unes.

Et d'abord, remarquons qu'il nous paraît tout à fait impossible d'admettre le principe posé par un auteur allemand, M. Schraut (1), en vertu duquel lorsque deux Etats sont d'accord entre eux au sujet du sens, de la nature et de la manière d'application d'une des dispositions de leur traité, un troisième ne serait pas admis sur le fondement de son droit au traitement de la nation la plus favorisée, à se prévaloir de cette disposition en lui donnant une interprétation différente ; alors même que l'exactitude de cette dernière interprétation ne pourrait pas être contestée. Nous nous sommes, d'ailleurs, déjà expliqués à ce sujet au chapitre III. Il nous semble, en effet, tout à fait inadmissible que deux Etats puissent ainsi créer une équivoque qui aboutirait à exclure une troisième nation de la jouissance des droits qu'elle se serait assurés par une convention formelle. Nous pensons, au contraire, avec M. v. Melle (2), qu'une disposition claire peut être invoquée dans toute son étendue par tous ceux qui y ont droit, sans qu'ils aient besoin de se préoccuper de l'interprétation arbitraire qu'en font les intéressés. Une convention ou un arrangement, alors même qu'ils auront été rangés sous une rubrique à laquelle ils n'appartiennent pas, doivent être estimés à ce qu'ils sont en réalité. On aura donc le droit de s'en pré-

1. *Op. c.*, p. 37.

2. *Op. c.*, p. 205.

valoir, s'il y a lieu, quelle que soit l'étiquette qu'on lui ait appliquée. Nous aurons l'occasion de faire application de cette règle au cours même de ce chapitre à propos des stipulations relatives aux unions douanières, et au chapitre X à propos du commerce-frontière.

L'une des questions les plus controversées qu'a soulevées l'interprétation et la détermination précise des droits renfermés dans la clause du traitement de la nation la plus favorisée, est assurément celle de savoir quel est le droit de chacun des concessionnaires de cette clause, relativement au régime de franchise qui, par suite d'une union douanière, pourrait être établie entre un Etat qui a consenti cette clause et une tierce puissance. Les Etats possédant cette clause seront-ils autorisés à considérer la franchise des droits, résultant de l'union, comme un avantage accordé à un troisième Etat et rentrant par conséquent dans le cadre de ceux dont le droit au traitement de la nation la plus favorisée lui assure la jouissance éventuelle? Ou bien cette franchise aura-t-elle, à raison de la nature spéciale de la convention qui l'entraîne, un caractère à part et ne permettant pas de l'assimiler aux franchises partielles, voire même totales qui pourraient être contenues dans un traité de commerce ordinaire, et qui, ces dernières, seraient certainement comprises parmi les avantages visés par la clause?

La question a eu, à un moment donné, un intérêt pratique à raison des projets d'union douanière entre l'Autriche-Hongrie et l'Allemagne, dont on a parlé, et à raison de la situation spéciale faite à ce dernier pays, ainsi qu'à la France, par l'article 11 du traité de Francfort du 10 mai



1871. Cet article contient, nous l'avons déjà dit, une disposition établissant les relations commerciales de la France et de l'Allemagne sur la base du traitement de la nation la plus favorisée perpétuel. C'est ce dernier caractère qui est la cause principale de la difficulté à laquelle la question dont nous parlons a donné lieu. La faculté de dénonciation n'ayant pas été réservée, les contractants n'ont à leur disposition pour modifier ou faire disparaître la stipulation de l'article 11, que les moyens de droit commun applicables aux traités en général, à savoir le consentement mutuel, la guerre, etc. Faute de vouloir ou de pouvoir y recourir l'article demeurera toujours en vigueur et alors la question de savoir si l'Allemagne pourra, le cas échéant, s'entendre avec l'Autriche-Hongrie au sujet d'une union douanière sans admettre le commerce français au bénéfice de la franchise et aux autres avantages résultant de l'union, dépendra de la solution qu'on donnera à la question plus générale formulée plus haut.

La discussion entamée à propos de cette question a pris un caractère en quelque sorte international, car, tandis qu'en France on se prononce presque à l'unanimité en faveur de l'opinion que le droit au traitement de la nation la plus favorisée s'étend même aux franchises résultant d'une union douanière; en Allemagne et en Autriche-Hongrie c'est généralement le contraire qu'on soutient. Aussi, nous semble-t-il que les considérations d'intérêts actuellement engagées dans la solution de la question n'ont pas été absolument étrangères à la prise de position dans ce débat qui cependant ne devrait être vidé qu'en se tenant sur le terrain purement juridique. Et, si dans le cas pré-

sont le reproche de se laisser inspirer par des considérations pratiques nous paraît pouvoir s'adresser surtout à la presse allemande et à la presse autrichienne chez lesquelles on voit surgir les interprétations les plus surprenantes sur la portée du droit au traitement de la nation la plus favorisée, il faut remarquer qu'on s'est, en France également, dans une circonstance semblable au point de vue juridique du moins, rendu passible du même soupçon. C'était à l'époque de la conclusion de l'union douanière entre la France et Monaco le 9 novembre 1865.

A cette occasion la presse de certains pays étrangers ayant prétendu, en prenant texte du droit de ces Etats au traitement de la nation la plus favorisée, que certains avantages spéciaux, à savoir ceux relatifs au cabotage, devaient leur être acquis par l'intermédiaire de Monaco, on a paru, en France, très fermement convaincu que ces réclamations manquaient de base, non seulement au point de vue de l'équité, mais même au point de vue de l'interprétation stricte du droit.

Nous ne prétendons pas établir une assimilation complète entre les deux unions, celle de la France avec Monaco d'un côté et celle de l'Allemagne et de l'Autriche-Hongrie de l'autre. Les influences que ces deux unions ont ou pourraient avoir sur le régime économique et les relations commerciales de chacun des membres qui la composent, ainsi que sur celles du reste des nations intéressées, ne sauraient évidemment être comparées. Aussi cette considération de faits ne devrait-elle pas être négligée par un Etat lorsqu'il voudrait invoquer un bénéfice qu'au point de vue du droit rigoureusement interprété on ne saurait,



peut-être, pas lui refuser. Car, il en est du droit international comme du droit privé : il faut y observer les limites; l'exercice implacable et à la moindre occasion de son droit strict aboutit à des chicanes et à de véritables abus.

Or, Monaco étant un pays dont ni la puissance industrielle, ni le commerce, ni la marine ne sauraient, même avec la franchise de douanes, ou le droit de faire le cabotage, modifier d'une façon appréciable, ou même quelque, les conditions existantes sur le marché ou dans les ports français, nous pensons que les prétentions des tierces puissances étaient, dans l'espèce, absolument inopportunes et abusives. On pouvait, en effet, très bien dire que si le cas rentrait dans les termes de la clause du traitement de la nation la plus favorisée, il n'en restait pas moins étranger à son esprit, qui est de protéger chacun des contractants contre des dangers réels résultant d'une concurrence rendue plus facile à une tierce nation.

Ces considérations de fait nous semblent suffisamment plaider en faveur de ceux qui pensaient que les autres nations ne devaient pas profiter des avantages accordés à Monaco. N'oublions pas, toutefois, que nous n'arrivons à cette conclusion que par des considérations étrangères à l'interprétation du droit positif des contractants. En se plaçant au point de vue purement juridique, les circonstances de fait, telles que la puissance industrielle des contractants et les effets économiques et commerciaux de l'union, qui dans la solution précédente ont joué un rôle décisif, doivent être mises entièrement de côté. Or, au point de vue purement juridique l'union douanière franco-

monégasque doit être placée sur un pied d'égalité avec celle qui éventuellement pourrait se faire entre l'Allemagne et l'Autriche-Hongrie ou entre n'importe quels autres Etats de premier ordre.

L'union entre la France et Monaco présente, en effet, tous les caractères distinctifs et fondamentaux des unions douanières tels que la théorie les exige pour qu'une combinaison juridique de deux Etats puisse être appelée de ce nom (1). Ces caractères distinctifs et fondamentaux sont les suivants: franchise de douanes à la frontière commune, adoption d'un même tarif applicable seulement aux frontières extérieures des pays ainsi unis, et communauté des recettes qui peuvent être perçues d'après des principes différents. L'union franco-monégasque réunit toutes ces conditions: la franchise des douanes est stipulée dans l'article 1 qui supprime le service de douane sur toute la frontière de terre des deux Etats; la participation aux recettes a été réglée d'une façon spéciale: la France paie au Prince de Monaco une somme déterminée à titre d'indemnité annuelle pour l'abandon de ses droits; si toutefois les recettes douanières s'accroissaient de telle sorte qu'un chiffre déterminé soit dépassé le surplus sera attribué au Prince (v. art. 10); le tarif extérieur et identique pour les deux pays ou plutôt c'est le tarif français qui est appliqué au Monaco, la principauté ayant consenti dans son traité d'union à renoncer à l'administration de ses douanes au profit de l'administration douanière française. Ce sont donc les agents de l'administration fran-

1. V. G. Fischer: *Über das Wesen eines Zollvereins*, dans les *Jahrbücher der Nationalökonomie und, Statistik.*, vol. 2, 7, 8.



gaise qui remplissent les fonctions de douaniers sur le territoire de la Principauté, et les modifications à introduire dans le service sont décidées par la France seule, sans la participation de Monaco (art. 2 et 3).

C'est une renonciation très importante et très étendue à ses droits de souveraineté, puisqu'elle implique une renonciation à sa puissance législative et administrative en matière de douanes, mais qui, en somme, ne fait de l'union franco-monégasque qu'une variété de l'espèce, sans changer sa physionomie générale d'union douanière. Ces détails d'organisation intérieure auxquels nous faisons allusion se retrouvent d'ailleurs dans presque toutes les unions douanières conclues entre des Etats de très inégale importance. Telles sont, par exemple, les unions douanières conclues entre la Prusse et la principauté de Schwarzburg-Sonderhausen le 25 octobre 1819 ; celle du 4 juin 1822 entre la Prusse et le Schwarzburg-Rudolstadt ; celle du 27 juin 1823 entre la Prusse et le Saxe-Weimar ; celle du 28 juillet 1824 entre le Wurtemberg et les principautés de Hohenzollern, etc.

Les auteurs allemands, eu égard au degré élevé d'atteinte portée aux droits souverains de l'un des contractants, donnent à ces unions le nom de *Zollanschlüsse*, unions douanières par accession, par ralliement, par opposition aux *Zollvereine*, associations douanières, mais les deux types sont toujours compris dans la catégorie d'unions douanières, *Zollverbände* ou *Zolleinigungen* (1).

1. V. G. Fischer, *op. c.*, Auffless, *Die Zölle*, etc. (*Annalen des deutschen Reichs*, 1886).

Aussi peut-on dire que les questions internationales qui pourraient naître à propos de l'espèce (et le point de vue international extérieur, ne connaît que l'espèce, la physiologie générale, abstraction faite des traits individuels d'organisations intérieures) devraient dans tous les cas être résolues de la même façon.

Ainsi donc, à notre avis, la solution *juridique* de la question des droits conférés par la clause du traitement de la nation la plus favorisée aurait dû, en 1865, en face de l'union franco-monégasque, être la même que celle qu'on apporte actuellement à propos de l'union austro-allemande. Or, à cette époque, au lieu de se contenter des arguments d'équité, on a essayé de donner à l'opinion tendant à exclure les autres puissances des avantages de Monaco, un fondement juridique. Le ministre de l'agriculture, du commerce et des travaux publics, a même tenté d'esquisser dans une circulaire adressée aux présidents des Chambres de commerce de l'Empire (1), une véritable théorie de la portée du droit au traitement de la nation la plus favorisée.

Les arguments qu'on y invoque pour combattre les prétentions des puissances étrangères, sont, en effet, sauf certains adoucissements de termes, applicables à toutes les unions en général, donc aussi à celles où les droits souverains auraient subi une atteinte moindre que celle qu'a subie la souveraineté de Monaco. On y dit notamment : « La convention, conclue le 9 novembre, est une *union douanière* dont l'objet est d'étendre pour toutes les opérations commerciales et maritimes les frontières de l'Empire

1. De Clere, *Recueil*, t. X.



français jusqu'à l'extrême frontière de la principauté. En fait, au point de vue douanier, il n'existe plus dans la principauté de Monaco que des ports français régis par les lois françaises d'où une assimilation complète entre le pavillon de Monaco et le pavillon français. Tel a été le but des dispositions de l'article 4 de la convention du 9 novembre 1865. » Puis la circulaire ajoute : « Entre une union douanière ainsi définie et un traité de commerce et de navigation il y a des différences essentielles résultant de la nature même des obligations réciproques qui découlent de l'un et de l'autre acte. Dans le premier cas, les barrières de douanes s'abaissent et disparaissent, il y a fusion complète des intérêts commerciaux et maritimes ; dans le second cas, des concessions mutuelles de tarif sont faites, les relations deviennent plus intimes, plus suivies, mais chacune des parties conserve dans l'espèce son autonomie et sa ligne de douanes. » Et comme conclusion : « De la comparaison de ces deux situations différentes il résulte.... qu'aucune des puissances avec lesquelles la France a conclu des traités de commerce et de navigation, contenant au profit de chacune des parties contractantes la clause du traitement de la nation la plus favorisée, ne saurait réclamer, soit pour son industrie et son commerce, soit pour sa marine marchande les avantages concédés au commerce et à la marine de la principauté de Monaco par l'union douanière du 9 novembre 1865. »

Cette théorie concorde, quant au fond, avec celle que soutiennent actuellement quelques auteurs allemands, car bien qu'elle ne vise à résoudre la question que relativement aux unions douanières plus intimes, les Zollaus-

chlüsse, unions du genre de celles entre la France et Monaco, nous avons déjà dit qu'une restriction de ce genre nous paraît impossible, et que, au point de vue extérieur, toutes les unions douanières, quelle que soit leur organisation intérieure, devant être assimilées, la théorie qu'on émettra relativement à l'une d'elles s'appliquera forcément à toutes les autres également.

En effet, en examinant les arguments sur lesquels repose la théorie de la circulaire, on voit que ce sont principalement ceux-là mêmes et ceux-là seuls que l'on peut invoquer à propos d'autres unions, moins intimes au point de vue des liens constitutionnels et administratifs. Cette assimilation complète entre le pavillon monégasque et le pavillon français, dont la circulaire parle expressément, aussi bien que l'assimilation entre les marchandises des deux pays tant au point de vue de l'exportation que de la circulation dans l'intérieur de l'union, dont la circulaire ne parle pas en termes formels mais qui est comprise dans cette « fusion complète d'intérêts commerciaux et maritimes », ce sont là des éléments qu'on rencontre également dans les autres genres d'union. L'« extension de la frontière de l'Empire jusqu'à l'extrême frontière de la principauté » signifie pratiquement que c'est le même tarif qui sera appliqué à la frontière extérieure de Monaco et aux frontières extérieures de la France et que les douanes existant antérieurement à la frontière commune des deux pays sont supprimées. Or, ceci n'est pas encore particulier au genre d'union franco-monégasque.

Quant aux caractères individuels de cette dernière union ils n'influent en rien sur la solution de la question dont nous



parlons. Qu'en fait, au point de vue douanier, il n'existe dans la principauté de Monaco que des ports français, c'est-à-dire que les lois et règlements douaniers, désormais les mêmes dans les deux pays, soient confectionnés après délibération et entente entre les deux autorités respectives ou que le pouvoir de les faire n'appartienne qu'à une seule ; que les agents qui les appliqueront soient des agents de l'une ou de l'autre de ces autorités ou des deux à la fois ; en un mot qu'après l'union, l'autonomie de chacun des deux Etats, en matière douanière, soit également ou inégalement entamée — tout ceci ne regarde que ceux qui sont chargés de veiller à l'intégrité de la souveraineté du pays engagé et à ses intérêts.

Au point de vue extérieur, ces détails sont indifférents et une telle union, aussi bien que les autres, n'intéresse économiquement que parce qu'elle procure aux deux nations, demeurées nations séparées et souveraines même après les conventions, des avantages qu'on aurait intérêt à invoquer soi-même. Il s'agit alors de savoir si on en a le droit.

La situation est donc la même qu'il s'agisse de quelque genre d'union que ce soit. Aussi, les auteurs, qui ont traité la question du droit au traitement de la nation la plus favorisée dans ses rapports avec les unions douanières, n'ont-ils pas fait cette distinction qu'à notre avis la circulaire n'a pas eu non plus l'intention de faire.

Nous allons essayer, maintenant, d'analyser la théorie d'après laquelle les avantages résultant des unions douanières ne doivent pas être comptés parmi ceux qu'on a le droit d'invoquer sur le fondement de son droit au traitement de la nation la plus favorisée.

C'est aussi, comme nous le disions, la thèse de la circulaire; et en exposant la théorie, nous allons voir si la solution donnée par la circulaire a été conforme au droit positif et, en même temps, dans quel sens la question des droits des autres nations vis-à-vis d'une union douanière doit être résolue. Nous supposerons toujours, bien entendu, qu'il s'agit d'une véritable union douanière et non pas de simples traités de commerce avec traitement différentiel qu'on a souvent, tout à fait à tort, appelé du nom d'union douanière (1).

M. W. v Melle (2) pense que la clause de la nation la plus favorisée ne donne pas droit aux avantages résultant d'une union douanière. Selon lui, lorsque deux nations concluent entre elles une union douanière, elles forment désormais, sinon au point de vue politique, du moins au point de vue douanier, une seule unité, de sorte qu'on peut dire qu'il n'y a pas d'avantage accordé à une tierce nation, mais constitution d'une association concernant le système douanier et les intérêts économiques et financiers qui s'y rattachent. Or, la clause de la nation la plus favorisée ne donne droit qu'aux avantages accordés à une tierce nation.

M. Schraut (3) s'exprime dans des termes analogues: la franchise de douanes et les avantages douaniers et commerciaux n'ont pas le caractère d'une faveur commerciale visée par le traitement de la nation la plus favorisée, mais

1. V. p. ex. Matlekovits, *Die Zollpolitik*, etc.

2. *Op. c.*, p. 238.

3. Schraut, *op. cit.*, p. 117.



présentent un contrat d'association financière qui modifie l'ensemble de l'individualité économique et financière des Etats contractants.

Le fond de cette argumentation consiste en ce que la franchise de douanes résultant de l'union ne serait pas en réalité accordée à une tierce nation comme il faudrait que ce fût pour que le droit au traitement de la nation la plus favorisée pût avoir de l'effet sur elle. Au point de vue politique les nations contractantes restent bien séparées comme par le passé mais au point de vue économique et commercial elles ne forment plus qu'un tout, de sorte que la franchise de douanes dont il s'agit, n'est plus qu'un règlement de rapports commerciaux à l'intérieur d'une seule unité. Or, le règlement des rapports intérieurs d'une unité ne saurait regarder les nations étrangères, ni servir de prétexte à des réclamations fondées sur le droit du traitement de la nation la plus favorisée. Ce droit ne leur garantit que les avantages apparaissant au profit de nations tierces, c'est-à-dire au profit de groupes d'intérêts économiques et financiers séparés. Du moment que, par suite d'un arrangement, ces divers intérêts ont cessé d'être distincts c'est que les contractants ne sont plus dans leurs rapports respectifs des nations tierces, et qu'en conséquence toutes les prétentions qui s'élèveraient sur le fondement de cette considération manqueraient de base.

C'est aux termes près la théorie de la circulaire de 1865. L'assimilation faite par celle-ci entre les ports de la principauté et les ports français correspond à l'unité formée par l'association des intérêts commerciaux, économiques et

financiers des deux pays dont parlent MM. v. Melle et Schraut.

Il y a sur cette théorie plusieurs observations à faire.

Qu'une union douanière abatte le mur de séparation entre les divers intérêts économiques et financiers de deux États et les confonde en quelque sorte en les rendant solidaires vis-à-vis de l'étranger, personne ne le nie ; qu'en forçant un peu la note, on puisse même dire que les deux nations formeront désormais une seule unité, ou, si l'on veut, une nation unique, en restreignant ce mot à la communauté des groupes d'intérêts économiques et financiers, c'est encore exact. Mais ce qui est absolument inadmissible c'est que tout cela puisse avoir aucun effet préjudiciable pour les tiers garantis par le droit au traitement de la nation la plus favorisée. Il suffit, en effet, de rappeler que ce droit est stipulé afin d'enlever à un État le moyen de mettre sur son marché et par des mesures appropriées, un des rivaux étrangers dans une situation privilégiée ou simplement meilleure que celle des autres nations. Ces rivaux, contre lesquels on se protège, sont connus dès le moment où l'on fait la stipulation ; ce sont toutes les autres nations, ou si l'on veut groupes d'intérêts commerciaux, économiques et financiers séparés par des frontières politiques. Le stipulant a entendu, en faisant sa stipulation, que les marchandises d'aucun de ces rivaux, nations, groupes d'intérêts distincts, ne franchissent la frontière du concédant dans des conditions légales plus favorables que ses marchandises à lui, stipulant concessionnaire. Il a acquis ainsi le droit de surveiller ce fait matériel des conditions dans lesquelles les importations de ses concurrents sont admises



au marché de son concédant, et, si parmi ces conditions il se trouve un avantage qu'il aurait intérêt à posséder également, de mettre immédiatement la main dessus et de se l'approprier. Et il faut remarquer qu'il a le droit de ne considérer cet avantage qu'en lui-même, dépourvu de tous les éléments qui l'accompagnent. Un avantage concédé à un tiers à titre onéreux, c'est-à-dire moyennant certains avantages équivalents, lui adviendra à titre gratuit tout comme si le tiers lui-même ne l'eût acquis qu'à ce titre. Les charges, ainsi que les autres conditions qui accompagnent l'avantage, sont pour lui une *res inter alios acta* qui ne le regarde pas. Telle est la nature de son droit et l'État concédant, en l'accordant, a parfaitement su ou dû savoir à quoi il s'engageait. Or, dans une union douanière, nous avons l'exemple d'un contractant, concédant du droit au traitement de la nation la plus favorisée, qui accorde à une tierce puissance, à un rival du concessionnaire de ce droit, certains avantages commerciaux que le concessionnaire aurait certainement intérêt à posséder et cela d'autant plus qu'ils sont plus étendus et plus importants.

Car, le bénéficiaire des avantages reste toujours, en effet, un tiers, une nation distincte de son concédant. Il est vrai qu'on dit dans l'autre opinion que l'union douanière ne confère pas à proprement parler un avantage à une tierce puissance, mais qu'elle est un simple règlement des rapports commerciaux dans une unité nouvelle. Mais la question est précisément de savoir si un Etat, lié par la clause de la nation la plus favorisée, a le droit d'entrer dans un arrangement qui, en supprimant l'ancienne unité, fera

perdre aux tiers les avantages qu'ils s'étaient assurés par une convention régulière. Il nous semble qu'une union douanière ne peut être considérée comme une unité nouvelle que dans les relations des Etats unis entre eux, ou bien encore vis-à-vis des pays avec lesquels on n'a pas encore de traité ou du moins par rapport auxquels on n'est pas engagé par la clause de la nation la plus favorisée. Pour les tiers qui ont des traités antérieurs à l'union et qui possèdent la clause dont nous parlons, cette convention ne saurait guère avoir ce caractère. L'union n'est à leurs yeux qu'un arrangement par lequel l'autre contractant concède certains avantages à une puissance qui, au moment de la conclusion du traité de commerce et de la concession de la clause de la nation la plus favorisée, a certainement été une puissance tierce, aussi bien par rapport à l'Etat concessionnaire de la clause que par rapport à celui qui fait maintenant un traité d'union douanière. Cette tierce puissance rentrait donc parfaitement, à ce moment, au nombre de celles que l'autre contractant considérait comme rivales et contre lesquelles il entendait se protéger au moyen de la clause de la nation la plus favorisée. Il peut même se faire qu'il n'ait consenti certains avantages dans son traité que précisément parce qu'il prévoyait que l'autre contractant ferait sous peu certaines concessions nouvelles à cette tierce puissance, concessions qui lui profiteraient également par l'intermédiaire de la clause. Il a pu y compter et il avait parfaitement le droit d'y compter, attendu que la clause de la nation la plus favorisée, étant générale l'autorisait à faire pleinement abstraction de la catégorie des moyens par lesquels le troisième Etat devait



entrer en possession de nouveaux avantages. L'union douanière devait donc être comprise parmi ces moyens par la simple raison qu'on ne l'en avait pas exceptée et que la formule de la clause était, par conséquent, restée générale.

Pour qu'une franchise de droits ne puisse pas être invoquée par le possesseur de la clause, il faudrait, ou bien qu'on eût expressément stipulé et précisé le fait dans le traité, ou bien que cette franchise fût la conséquence d'une absorption de l'État qui a concédé la clause, par une troisième puissance. Dans ce cas, la franchise dont jouiraient sur le territoire de l'ancien État les marchandises de l'État annexant qui, avant l'annexion et durant l'existence de l'État disparu, comptait au nombre des tiers visés par la clause, serait la conséquence de la situation nouvelle. Le concessionnaire de la clause ne pourra pas se prévaloir de cette franchise par la simple raison qu'il n'aura plus auprès de qui faire valoir ses droits, attendu que l'État concédant a disparu, et qu'avec lui ses traités ont également cessé d'exister. La clause ayant eu le même sort, on manquera désormais de base pour faire des réclamations quelconques fondées sur cette clause.

Mais, dans le cas d'une union douanière, rien de semblable. Pour qu'on puisse établir une analogie entre ce cas et le précédent il faudrait dire que l'union détruit complètement la personnalité juridique qui a contracté le traité de commerce, ce qui serait inexact. Quant à la partie économique et financière de la personnalité juridique d'un État qui disparaît, dit-on, par suite de l'union douanière, cela ne peut être, nous le répétons, d'aucune conséquence pour le concessionnaire de la clause. Ce dernier, en effet,

en stipulant tous les avantages qui pourraient éventuellement être consentis à une tierce nation, a entendu parler des nations au sens où l'on prend habituellement ce mot, c'est-à-dire de groupes politiques distincts. Or, la tierce nation, qui est entrée en union douanière avec l'autre contractant, est demeurée incontestablement une unité politique distincte et, par conséquent, les avantages dont elle est maintenant en possession, en vertu de son union douanière, sont bien des avantages dont se trouve investie une troisième nation. Les conditions pour appliquer la clause de la nation la plus favorisée se trouvent donc réunies aussi parfaitement que si les mêmes avantages avaient été accordés à la tierce puissance par une loi ou par un traité proprement dit.

Nous concluons donc que le droit au traitement de la nation la plus favorisée assure à son titulaire tous les avantages résultant pour un troisième Etat d'une union douanière avec l'autre contractant.

103. — Il en sera autrement, comme nous venons de le dire plus haut, lorsque la « fusion d'intérêts commerciaux et économiques » ne sera pas la conséquence d'une convention d'union douanière, mais d'une incorporation ou absorption politique d'un Etat par l'autre. Ici, il ne saurait évidemment pas être question pour le titulaire de la clause d'invoquer les avantages que le pays incorporant acquiert sur l'ancien marché du pays incorporé (qui par hypothèse a fait des traités avec clause du traitement de la nation la plus favorisée), attendu qu'on ne saurait élever de prétention que sur le fondement de son traité et que ce traité a cessé d'exister avec l'Etat qui l'a contracté.



C'est, en effet, une règle de droit international que tous les contractants sont réputés connaître et qu'en conséquence ils ont acceptée d'avance. Ce qui n'a pas été le cas pour les unions douanières.

Lorsque l'incorporation ne comprend pas un pays entier, mais une partie de ce pays seulement, par exemple une province de celui-ci, l'exportation d'un troisième pays, avec lequel l'incorporant a un traité de commerce, pourra en pâtir, parce que la partie incorporée possède, peut-être, une industrie très forte qui pourra sur le nouveau marché nuire gravement aux intérêts des anciens importateurs d'objets similaires. C'est ce qui est arrivé lors de l'incorporation de l'Alsace-Lorraine à l'empire allemand. Ces deux provinces possédaient une industrie de filature et de tissage extrêmement développée qui jeta sur le marché allemand des quantités considérables de produits avec lesquels les anciens importateurs et mêmes les industriels nationaux ne pouvaient plus lutter que difficilement. Mais il est évident, ici encore, que ce phénomène ne pouvait donner lieu à aucune réclamation de la part des autres puissances pour la simple raison qu'il n'y avait pas eu d'avantage accordé à une tierce nation, mais simple extension de territoire; ce qui au point de vue économique équivaut à une augmentation de puissance industrielle de l'une des parties contractantes sans contenir en même temps aucune concession à une nation étrangère.

Ces diverses conclusions sont, sans doute, au point de vue des résultats, quelque peu étranges. Ainsi, voilà une clause qui permettra au concessionnaire de se prévaloir des avantages accordés à Monaco, sous prétexte qu'un

concurrent étranger a été favorisé, et qui le laissera sans défense aucune contre la concurrence autrement puissante d'une province industrielle annexée. Ce sont des bizarreries de principes rigoureusement appliqués, mais précisément parce que ce sont des principes, donc des règles connues des contractants au moment où ils contractent ces derniers sont réputés avoir consenti d'avance à en subir, le cas échéant, toutes les conséquences. Aussi, s'ils désirent se soustraire à l'une ou à l'autre de ces conséquences, il ne leur reste qu'à faire à ce sujet des stipulations formelles. Ainsi, le traité du 6 décembre 1891, entre l'Autriche-Hongrie et l'Allemagne, exclut expressément du droit au traitement de la nation la plus favorisée les avantages qui pourraient résulter, pour l'un des contractants, d'une union douanière avec une tierce puissance. Une disposition semblable se trouve également dans le traité entre l'Autriche-Hongrie et l'Italie, l'Allemagne et l'Italie, l'Allemagne et la Belgique, etc. En général tous les traités nouveaux contiennent invariablement cette exception.

104. — L'union douanière une fois conclue, les traités de commerce faits par l'union ne pourront jamais donner lieu à des réclamations de la part des tiers contractants consistant à demander à être admis au même traitement que l'un des membres de l'Union. En consentant à traiter avec l'union l'Etat tiers consent en même temps à la considérer comme un tout et le droit au traitement de la nation la plus favorisée comme ne visant que les avantages concédés ultérieurement à des nations en dehors de cette unité. A ses yeux l'union douanière a le même caractère qu'un



Etat isolé : les règles intérieures convenues pour le commerce entre les divers membres de l'union ne le regardent pas plus que les conditions du commerce entre les provinces d'un même Etat. Cette conclusion est fondée sur l'interprétation de la volonté des parties contractantes et ne semble pas pouvoir être contestée.

Si maintenant une puissance nouvelle veut se joindre à l'union douanière il résulte de ce que nous avons exposé ci-dessus à propos des rapports du droit au traitement de la nation la plus favorisée et des unions douanières, que toutes les puissances, possédant le droit au traitement de la nation la plus favorisée, seront autorisées à prétendre aux mêmes avantages. Ces pays, en effet, en traitant avec une union, n'ont consenti à considérer comme un tout que l'ensemble des Etats composant déjà l'union. Cette unité une fois déterminée, tout ce qui est en dehors est puissance tierce et ne saurait, sauf les moyens de droit commun, tel que l'incorporation, acquérir une position commerciale privilégiée à aucun prix. Il en serait, bien entendu, autrement si une clause spéciale avait prévu et réglé le cas. Alors l'accord serait la loi des parties.

Nous convenons parfaitement que la solution que nous avons donnée au sujet des unions douanières pourra, dans certains cas, beaucoup contrarier tel ou tel pays. Il pourra se trouver dans l'alternative, ou d'étendre la franchise aux autres nations jouissant du droit au traitement de la nation la plus favorisée, ou bien d'attendre le terme pour dénoncer le traité ; et, si cette dernière ressource lui est interdite, de renoncer au projet d'union peut-être très avantageux à moins que l'autre contractant ne consente à

une modification du traité. Cela pourrait évidemment le gêner beaucoup, mais, d'abord, la gêne est connexe à tout engagement, et si celui-ci est perpétuel il était facile de se rendre compte, au moment même où on le contractait, que la gêne serait en proportion. Si, malgré cela, on a contracté l'engagement, c'est qu'on a probablement jugé que la somme d'avantages qu'on en devait tirer dépasserait encore les inconvénients qui y sont attachés et auxquels on consentait à s'exposer. D'ailleurs, le droit au traitement de la nation la plus favorisée engendre bien d'autres gênes et embarras qu'on accepte sans protestation ou du moins auxquels on ne cherche pas à se soustraire, en inventant des théories plus ou moins ingénieuses, mais toujours, à notre avis, contraires au droit.

Ainsi, deux pays sont convenus entre eux de taxer à l'entrée leurs vins respectifs d'après le degré d'alcool qu'ils contiennent. Si l'un de ces contractants accorde postérieurement à une tierce nation une taxation au poids, le premier contractant aura le droit, si ce mode de taxation lui est plus avantageux, de se prévaloir de la même taxation sans rien changer de son côté à son mode de taxation à lui. Ceci est absolument conforme au droit et tout le monde l'admet, bien que souvent on ne manquera pas de trouver que cette absence d'égalité dans le traité est contraire à l'équité. Ainsi encore supposons un pays qui refuse de conclure un traité avec un autre, qui lui offre des avantages très appréciables et très désirés, uniquement parce que ce dernier pays réclame en retour des concessions qu'on ne verrait pas d'inconvénients à lui accorder, mais qu'on refuse parce qu'un troisième pays, posses-

Veillecovich

29



seur du droit au traitement le plus favorisé en profiterait.

105. — Nous avons parlé jusqu'ici des unions douanières proprement dites, c'est-à-dire de celles dont on a eu l'exemple dans l'union entre la Bavière et le Wurtemberg, dans le grand Zollverein allemand, etc. On a cependant appelé quelquefois par ce nom des traités spéciaux conclus entre deux pays, sur la base d'un traitement différentiel favorable et avec les caractères suivants : tarif douanier commun applicable aux frontières extérieures des deux pays contractants ; tarif moins élevé à la frontière commune et séparation complète des revenus. M. v. Melle (1) appelle cette sorte de traités unions douanières au sens restreint. M. Matlekovits, dans son grand ouvrage, dont l'objectif principal est de démontrer les avantages d'une union douanière entre l'Allemagne et l'Autriche-Hongrie, a même esquissé un projet de traité élaboré sur la base que nous venons d'indiquer et qu'il appelle *Zollunion*. Les journaux politiques allemands ont très souvent donné le même sens à l'expression d'union douanière. Aussi était-ce ce genre d'union qu'on avait en vue lorsqu'on parlait dernièrement d'union douanière entre l'Autriche et l'Allemagne. A ce propos encore on peut et on s'est aussi posé la question de savoir quels seraient en face de ces arrangements les droits des Etats possédant la clause du traitement de la nation la plus favorisée. M. Matlekovits soutient la théorie de l'exclusion, mais les arguments qu'il invoque à l'appui de sa thèse sont absolument insuffisants.

1. *Op. c.*, p. 238.

Il dit que la clause ne donne pas le droit de prétendre aux avantages résultant d'une union douanière et cite à titre d'exemple, le fait de l'annexion de l'Alsace-Lorraine à l'Allemagne et de l'occupation de la Bosnie et de l'Herzégovine par l'Autriche-Hongrie.

La réunion de ces provinces aux Etats incorporants a eu lieu, dit-il, sans que les tierces puissances en possession de la clause de la nation la plus favorisée, aient élevé la prétention d'être traitées sur un pied d'égalité avec les provinces annexées.

Il n'y a aucune analogie entre la question des unions douanières et les exemples de M. Matlekovits. Nous avons déjà parlé de l'hypothèse de l'annexion des provinces à un autre Etat. Nous avons vu également que les unions douanières sont des conventions entre deux nations qui même après la convention restent des Etats distincts, de sorte qu'on peut alors parfaitement parler d'avantages accordés par une nation à une autre; tandis que dans le cas de l'annexion il n'y a ni traité ni avantage accordé à une tierce puissance. La province réunie n'est pas une nation et l'avantage dont elle sera désormais investie n'est pas un avantage dont se trouve en possession une nation. Or, cette dernière condition est nécessaire pour qu'on puisse parler des effets de la clause de la nation la plus favorisée.

M. Matlekovits se réclame, en outre, de l'exemple suivant. Supposons, dit-il, que l'Autriche et la Hongrie qui forment actuellement un territoire douanier uni, soumis au même tarif extérieur et n'ayant pas de droit de douane à leur frontière commune, décident de rétablir la douane sur cette frontière commune et qu'elles disposent en même



temps que ces derniers droits seront moins élevés que les droits extérieurs. Il est évident, dit M. Matlekovits, qu'en pareille hypothèse un pays étranger ne pourra pas réclamer les mêmes avantages en se prévalant de son droit au traitement de la nation la plus favorisée. Or, pourquoi en serait-il autrement dans le cas inverse ? à savoir dans le cas où ce n'est pas une union douanière déjà existante qui se décompose, mais une association douanière qui se forme ; pourquoi les droits des pays tiers ne seraient-ils pas dans les deux hypothèses les mêmes ? Pourquoi pourraient-ils dans le premier cas se prévaloir du traitement différentiel favorable tandis que dans l'autre ils devraient en être exclus ?

L'analogie établie par M. Matlekovits entre les deux hypothèses est ici encore absolument inexacte. Lorsqu'une union douanière a conclu des traités et que plus tard les Etats qui la composent conviennent d'établir entre eux des droits de douanes, cette mesure doit être considérée comme un arrangement intérieur absolument de la même nature qu'une taxe sur la circulation des marchandises établie entre deux provinces d'un seul Etat. Cet arrangement ne regarde que les Etats de l'union. Le pays étranger ne connaît que les deux pays réunis ; c'est avec cette association qu'il a traité. Au point de vue extérieur et douanier, les deux Etats constituent un tout et les modifications intervenues dans leurs limites et ne regardent pas les tierces puissances et ne sauraient leur servir de fondement pour une réclamation quelconque, attendu qu'il n'y a pas d'avantage accordé à une tierce nation (v. n° 104). Il en est autrement lorsqu'une union douanière se forme

entre deux Etats qui ont antérieurement conclu un traité. C'est l'hypothèse que nous avons examinée précédemment (n° 102).

106. — Une autre controverse relative à l'interprétation du droit au traitement de la nation la plus favorisée a été soulevée à propos d'une stipulation du traité hispano-allemand de 1883. L'article 9 de ce traité contenait la stipulation d'un tarif et la clause du traitement de la nation la plus favorisée. Dans un des articles du protocole final on disait toutefois : « Le plénipotentiaire espagnol déclare que le gouvernement royal d'Espagne ne pourra considérer les alcools qui entrent en Espagne comme marchandise allemande que lorsqu'ils ont été fabriqués avec de l'alcool brut allemand et sur le territoire allemand. » Le gouvernement allemand exprima l'espoir qu'une stipulation du même genre serait insérée aussi dans les autres traités, mais le gouvernement espagnol ne prit aucun engagement à ce sujet (1).

En raison de la stipulation restrictive du protocole final, l'Allemagne n'obtenait en somme qu'un droit au traitement de la nation la plus favorisée limité. Les autres nations, en effet, n'ayant pas dans leurs traités de commerce de stipulation correspondante à celle du protocole final du traité allemand avaient parfaitement le droit de continuer à importer, comme par le passé, sous le régime du tarif conventionnel, des alcools fabriqués avec des alcools bruts étrangers. On a prétendu que l'Espagne avait le droit de leur imposer le régime qu'elle ve-

1. V. v. Melle, *op. c.*, p. 210, 211, 212.



nait de stipuler dans le traité allemand, parce que, dit-on, un pays est libre de décider quelles marchandises doivent être considérées comme étant des marchandises nationales. On a cité à l'appui l'exemple de la France, qui avait décidé qu'on ne considérerait comme marchandises provenant du pays de l'autre contractant que celles qui étaient produites dans le pays, ou bien celles qui étant d'origine étrangère avaient subi dans le pays de l'autre contractant un supplément de main-d'œuvre quelconque qui les avait fait passer d'une classe du tarif dans une autre. Ainsi, par exemple, les toiles tissées en Belgique avec des fils anglais sont considérées comme produit belge. Cependant cet exemple de la France n'est pas concluant; il n'autorise pas à faire de cette matière de procéder une règle. La validité de la disposition française dépendait elle-même de la question de savoir si elle n'était pas contraire aux traités existants. Le fait qu'elle n'a pas soulevé de protestation de la part des pays intéressés n'en prouve pas la légitimité. Quant à l'Espagne il est très significatif que son régime antérieur était différent de celui qu'elle avait stipulé dans le traité allemand.

Elle admettait notamment, nous le disions plus haut, comme alcool, nationaux, même ceux qui avaient été fabriqués avec des alcools bruts étrangers. Ce régime a été modifié dans le traité allemand, mais il est évident que cette stipulation du traité allemand ne pouvait pas préjudicier aux autres pays; l'engagement qui s'y trouvait inséré relativement aux alcools leur était absolument étranger. Leur situation ne pouvait donc pas empirer et cela d'autant plus que la pratique existante, relative aux

alcools, a peut-être été une des raisons qui les ont déterminés à faire certaines concessions que sans cela ils n'auraient peut-être pas faites. D'ailleurs, si le droit pour un Etat de disposer librement sur la question de savoir quelles marchandises doivent être considérées comme nationales, était tellement évident, il eût été inutile d'insérer dans le traité la disposition que le régime existant était changé. Le fait que l'Espagne l'a fait dans son traité avec l'Allemagne, prouve que ce droit ne lui semblait pas hors de toute contestation.

L'Allemagne se trouvait donc en somme posséder un régime moins libéral que celui des autres nations. Son droit au traitement de la nation la plus favorisée ne lui permettait pas de se prévaloir des avantages dont ces dernières étaient investies relativement aux alcools et cela précisément parce que ce droit ayant été limité par la stipulation du protocole final, avait de par le consentement du gouvernement allemand lui-même une étendue moindre.

107. — On s'est demandé si un Etat avait le droit de décider que les importations par mer seraient soumises à des droits moindres que les marchandises arrivant par terre. Pareille mesure a été prise par l'Autriche dans le but de favoriser sa marine et de relever le port de Trieste. On a prétendu que cette mesure constituait un avantage indirect, accordé à des pays qui sont par leur position géographique mieux placés que les autres pour profiter de la diminution des droits, et que cette pratique était, par conséquent, contraire à la clause de la nation la plus favorisée. Que le résultat final d'une telle mesure puisse être



d'avantager un Etat au détriment d'un autre, cela est hors de doute ; mais en principe il est, à notre avis, exagéré de dire qu'une telle mesure est par elle-même déjà incompatible avec la clause de la nation la plus favorisée.

L'Etat qui y a recours ne dispose pas que les marchandises de tel ou tel pays déterminé entreront à des droits moindres, mais simplement que les produits qui prendront telle et telle route seront mieux traités que ceux qui arriveront par une voie différente.

La mer étant ouverte à tout le monde, les nations étrangères sont toutes à même de profiter de la disposition nouvelle. Il est bien possible qu'une nation en profite plus qu'une autre, mais des inégalités de ce genre sont inévitables, même dans le système d'égalité des droits sur toutes les frontières : il y aura toujours un certain nombre d'Etats voisins qui profiteront du taux du droit plus que les nations éloignées. Pour qu'il y eût égalité complète sous ce rapport il faudrait que les droits d'entrée fussent gradués pour chaque Etat en raison inverse des frais de transports et autres charges auxquelles ils sont respectivement exposés.

108. — Une discussion qui a eu lieu en 1857 entre les gouvernements sarde et autrichien à propos du caractère d'un arrangement économique conclu par l'Autriche avec le duché de Modène, mérite d'être signalée comme exemple d'une interprétation abusive d'une convention par ses signataires. Nous avons, en effet, soutenu l'opinion qu'un arrangement entre deux Etats doit être interprété et appliqué non pas d'après le sens que les deux contractants s'accordent à lui donner, mais d'après son sens

véritable et indépendamment de l'interprétation des contractants (ch. III et n° 102). L'exemple auquel nous arrivons montrera l'inconvénient qu'il peut y avoir à adopter en cette matière l'opinion contraire. L'Autriche avait, en 1851, conclu un traité de commerce avec le gouvernement sarde. Ce traité contenait la clause du traitement de la nation la plus favorisée avec la stipulation que les avantages qui pourraient éventuellement résulter pour l'un des contractants d'une union douanière avec une tierce puissance, en seraient exclus. C'était donc une clause de la nation la plus favorisée limitée aux avantages autres que ceux qui sont la conséquence d'unions douanières. En cela elle était pareille à celle des traités contemporains. Postérieurement à ce traité, en 1857, l'Autriche conclut avec le duché de Modène un arrangement contenant des avantages plus étendus que ceux du traité sarde ; cet arrangement fut qualifié par les contractants d'union douanière. Le gouvernement sarde protesta contre cette dénomination et entreprit de démontrer que l'arrangement n'était en réalité qu'un simple traité et que les avantages qu'il contenait devaient, en conséquence, profiter aussi à la Sardaigne.

Le comte de Cavour adressa à ce sujet au gouvernement autrichien une note dans laquelle il exposait les arguments sur lesquels il fondait son opinion que l'arrangement austro-modénais n'était pas une union douanière. « Une union douanière, dit-il, n'est rien autre chose que la fusion des intérêts douaniers de deux ou de plusieurs Etats. Elle suppose donc nécessairement certaines conditions préalables essentielles. Ces conditions se réduisent à quatre : 1° uniformité de tarif par rapport au commerce avec l'étranger ;



2° libre-échange des produits des pays unis ; 3° unité des frontières douanières entre les deux Etats vis-à-vis des Etats étrangers, et par conséquent suppression de la ligne de douane entre les Etats-Unis ; 4° communauté des revenus douaniers et partage proportionnel de ces revenus entre les Etats participants d'après les bases établies à l'avance. » Ces conditions ne se rencontrant pas dans l'arrangement austro-modénais, celui-ci ne pouvait pas être considéré comme une union douanière.

Le gouvernement autrichien n'adopta pas la thèse de M. de Cavour. Pour lui « le droit des gens n'établit aucune définition précise du terme « union douanière » et l'histoire fournit trop peu de précédents pour qu'on puisse les citer à l'appui d'une opinion sur la portée de cette expression. Toute convention d'union douanière rentre sans contredit dans la catégorie des traités de commerce et de douanes : selon nous, elle ne se distingue de ces derniers que par le caractère qu'elle imprime, sous le rapport douanier, aux Etats contractants vis-à-vis des Etats non contractants. Le premier élément à consulter quand un traité de ce genre a été conclu, c'est, il nous semble, le nom sous lequel les parties intéressées le distinguent, et quand deux gouvernements prétendent avoir formé une union douanière, on n'a, pour reconnaître si cette union est complète, qu'à rechercher si par suite de cette convention, les deux pays en question forment dans leurs rapports avec leurs voisins un seul territoire douanier... » (1).

En somme, la théorie du gouvernement autrichien aboutit

1. V. Pradier-Fodéré, *op. cit.*, IV, p. 418 et s.

tissait à enlever aux termes « union douanière » tout sens propre. Pour savoir si un arrangement international a réellement ce caractère, il faut, d'après la théorie autrichienne, se référer à la dénomination qu'il a plu aux parties contractantes de donner à leur convention, et aux effets qu'ils ont entendu lui faire produire, sans se préoccuper si ces effets sont ou ne sont pas contraires, aux droits des tiers. Avec des principes pareils, la clause de la nation la plus favorisée deviendrait bientôt un simple leurre, voire même un piège, attendu qu'on saurait toujours trouver moyen de l'é luder grâce à quelque faux fuyant du genre de celui que nous venons d'indiquer.

Observons toutefois, que dans le cas du traité avec Modène, l'Autriche avait tout en niant l'exactitude de la thèse sarde, entamé immédiatement des négociations avec le gouvernement modénais dans le but de rompre le traité et donner ainsi satisfaction à la Sardaigne.

109. — La clause de la nation la plus favorisée a donné lieu en 1880 à un différend diplomatique entre l'Autriche-Hongrie et la Serbie. Ce différend n'avait pas précisément pour objet l'interprétation de la clause en elle-même, mais plutôt l'interprétation de certains actes internationaux considérés en entier; toutefois, comme c'est la clause de la nation la plus favorisée qui a été la cause directe de ce désaccord, nous allons examiner le cas ici même en exposant en même temps les autres circonstances qui ont précédé le différend.

A l'époque où l'on négociait la conclusion du traité austro-serbe, on a élevé en Autriche-Hongrie la prétention d'être traité en Serbie sur le pied d'un traitement diffé-



rentiel favorable. Cette prétention ne reposait pas seulement sur des considérations tirées de la situation économique, des intérêts commerciaux et industriels respectifs des deux pays; on lui donnait une véritable base juridique, formée des stipulations d'anciens traités conclus avec la Turquie contenant les engagements dont la Serbie aurait hérité. Dans le premier cas, c'est-à-dire dans celui d'une simple prétention fondée sur des intérêts économiques, la discussion aurait encore été permise à la Serbie: elle eût pu négocier, réclamer des avantages correspondants, etc., dans le deuxième cas, celui où l'on prétendait posséder un droit positif et incontestable au traitement différentiel, et sans droit réciproque pour la Serbie, la seule chose que celle-ci pouvait faire, sans sortir du domaine du droit, c'était de négocier avec l'Autriche-Hongrie une renonciation volontaire à sa position juridique privilégiée, en cas d'insuccès, elle n'aurait qu'à se soumettre au droit positif. La liberté d'action du gouvernement serbe et son autorité en tant que négociateur eussent donc, dans les deux cas, été bien différentes; aussi, la question du fondement juridique des prétentions autrichiennes méritait-elle d'être examinée de près. Quelles étaient donc ces engagements juridiques qui servaient de base aux prétentions de l'Autriche? C'était d'abord, affirmait-on, le traité de Passarovitz (Požarevac) du 27 juillet 1718 dont les dispositions relatives au commerce ont été confirmées ou plutôt remises en vigueur par des traités de commerce ultérieurs à savoir celui de 1739 (traité de Belgrade) et celui du 22 mai 1862.

Le traité de Passarovitz stipulait, dans son article 3, un droit d'entrée et de sortie de 3 pour 100 récipro-

quement applicable aux marchandises des deux parties contractantes. Le traité de Belgrade du 18 septembre 1739 confirmait les dispositions précédentes du traité de Passarovitz et le traité de commerce du 22 mai 1862 tout en modifiant les anciens arrangements en ce sens qu'il élevait les droits d'entrée turcs de 3 pour 100 à 8 pour 100 et soumettait les produits turcs à leur entrée en Autriche-Hongrie à un tarif spécial, annexé au traité, stipulait néanmoins dans le paragraphe 2 de son acte additionnel qu'on n'entendait rien changer « au *statu quo* actuellement existant dans les Principautés de Moldavie, de Valachie et de Servie relativement aux droits d'importation et d'exportation. » Le *statu quo* dont parle cet article était, pour l'Autriche, le *statu quo de jure* c'est-à-dire de 3 pour 100 du traité de Passarovitz.

Or, comme d'un autre côté les autres puissances étrangères n'avaient pas dans leurs traités avec la Porte une clause pareille, il en résulte que l'Autriche avait dans ces pays une situation légalement privilégiée. Nous ne parlons pas bien entendu du traitement effectif auquel les marchandises autrichiennes étaient soumises dans les Principautés sus-mentionnées parce que nous exposons la thèse de certains auteurs et ministres autrichiens et que ceux-ci soutenaient que le traitement effectif n'était qu'un *statu quo de facto*, impliquant de la part de l'Autriche une simple tolérance qui ne pouvait en aucune façon préjudicier au droit pur, au *statu quo de jure*, qui était celui auquel le traité de 1862 faisait allusion.

Le sens du *statu quo* du traité de 1862 ayant été tel, arrive le traité de Berlin qui dans son article 37, alinéa 1, dispo-



se que : « jusqu'à la conclusion de nouveaux arrangements, rien ne sera changé en Serbie aux conditions actuelles des relations commerciales de la Principauté avec les pays étrangers. » La condition de l'Autriche devant donc d'après cette disposition du traité rester telle qu'elle avait été jusque-là, et comme jusque-là elle avait été une condition privilégiée, on en concluait que cet article du traité de Berlin lui garantissait la même situation à l'avenir.

Cette thèse a été formulée à la tribune par l'organe de M. Chlumetzki à la séance du 24 mars 1879, et dans la doctrine elle a été soutenue, avec beaucoup de conviction, par M. Singer (1).

M. Chlumetzky, après avoir passé en revue et commenté les traités turcs que nous avons déjà mentionnés, dit textuellement ceci : « Dans ces conditions je pense qu'il n'est pas douteux que nous réussissions à faire prévaloir dans nos relations commerciales avec la Serbie notre point de vue, à savoir le point de vue d'un traitement spécial et privilégié pour les intérêts austro-hongrois. » Qu'on le remarque donc bien : M. Chlumetzky parle ici non pas d'une situation privilégiée résultant simplement de ce que le tarif applicable à l'Autriche était moins élevé que celui frappant les produits des autres puissances, situation privilégiée qui pourrait à chaque instant perdre ce caractère par la réduction des autres tarifs au niveau du tarif autrichien, mais d'une situation privilégiée devant, pendant toute la durée du traité, rester telle; ce qui signifiait prati-

1. *Die Verträge mit Serbien*, p. 41.

quement que si la Turquie abaissait en faveur d'une tierce puissance les tarifs applicables aux marchandises de ce pays entrant en Serbie, l'Autriche aurait le droit de réclamer sur son tarif à elle une réduction proportionnelle correspondante afin de maintenir l'ancien écart ou plutôt l'ancienne proportion entre les deux droits. M. Chlumetzky ne faisait pas cette conclusion mais il est de toute évidence, d'après ce qu'il a dit dans le passage cité, qu'il l'aurait faite s'il avait parlé de l'hypothèse.

Quant à M. Singer il soutenait la même opinion en qualité d'auteur. Après avoir exposé la situation extraordinairement favorable de l'Autriche par rapport à la Serbie non seulement au point de vue juridique, mais aussi au point de vue économique et surtout politique, il conseillait d'en profiter sans le moindre scrupule. Aussi est-il sans ménagement pour un gouvernement qui a laissé échapper une si belle occasion de dicter un traité de commerce à son cocontractant et il a l'air de le trouver impardonnable de n'avoir pas usé d'ultimatum pour forcer la Serbie soit d'entrer dans une union douanière avec l'Autriche-Hongrie, soit de concéder à celle-ci un traitement différentiel favorable.

En face de ces prétentions, rappelons simplement avant de passer à l'examen juridique de la thèse précitée, que le régime de fait réellement applicable aux produits autrichiens en Serbie, n'était nullement un régime privilégié : les produits autrichiens jouissaient bien d'un droit de 3 pour 100 (que M. Singer prétend avoir été artificiellement élevé) mais les produits des autres nations étaient



admis au même taux (1); le traitement différentiel n'existait donc pas en fait et l'Autriche-Hongrie n'a pas protesté contre cet état de choses. M. Singer prétend, il est vrai, que certains ministres avaient eu la velléité de le faire en 1864, mais qu'on ne l'a pas fait parce que le même avis n'a pas été partagé par tous les membres du conseil. Ceci pourrait être invoqué comme preuve combien le prétendu droit au traitement différentiel était évident et incontestable puisqu'il ne pouvait pas réunir même les suffrages des membres du même ministère. Un fait analogue s'est d'ailleurs produit 16 ans après en 1880. Le ministre du Commerce expliquait dans une circulaire du 11 juin 1880 les avantages nouveaux résultant du traité anglo-serbe et pouvant être invoqués aussi par le commerce autrichien; or, cette circulaire était conçue dans un esprit qui impliquait une absence complète de prétention à un traitement différentiel. La correspondance diplomatique échangée entre les ministres des affaires étrangères de Belgrade et de Vienne (2), montre également qu'on ne partageait pas à ce moment à Vienne les idées de M. Chlumetzky au sujet d'un droit historique et traditionnel consacré par le traité de Berlin à un traitement différentiel favorable.

La thèse de MM. Chlumetzky et Singer est absolument insoutenable. Jamais dans aucun de ses traités avec l'Autriche, la Turquie n'a pris sur elle l'engagement de

1. V. Singer, *op. cit.*, p. 25.

2. Dépêche du baron Herbert à M. Ristitch du 16 juin 1880; note de M. Risticht du 14 juillet 1880; note de M. Haymerle du 30 juill. 1880 à M. Pinter. — Singer, 12.

traiter son cocontractant sur le pied du traitement différentiel favorable. Nulle part dans les conventions on ne rencontre cette expression ni aucune autre qui aurait un sens équivalent. Tout ce que l'Autriche pouvait soutenir sur la base de ses traités c'est son droit au tarif de 30/0; en admettant, ce qui a été contesté par la Serbie, que les stipulations des traités turcs aient conservé leur application en Serbie jusqu'au traité de Berlin. Mais ce droit n'impliquait pas encore l'obligation pour la Turquie, plus tard pour la Serbie, de lui conserver cette situation privilégiée par rapport aux autres puissances. La Turquie et plus tard la Serbie avaient parfaitement le droit d'accorder les mêmes avantages aux autres puissances et de faire ainsi cesser la situation privilégiée de l'Autriche. La Serbie a d'ailleurs toujours pratiqué ce système sans que l'Autriche ait protesté.

Après cette question d'une situation privilégiée à réclamer sur un prétendu fondement des traités, passons à l'opinion soutenue par le gouvernement autrichien non plus à la tribune par tel ou tel de ses membres mais dans sa correspondance diplomatique. Le gouvernement autrichien a été amené à formuler son point de vue à ce sujet à l'occasion de la conclusion du traité anglo-serbe du 7 février 1880. Le 11 juin suivant le ministre du commerce autrichien adressait aux Chambres de commerce et d'industrie une circulaire où, après avoir énuméré brièvement les avantages concédés par la Serbie à l'Angleterre, pouvant intéresser le commerce autrichien, il s'exprimait ainsi : « Le traité de Berlin du 13 juillet 1878 ayant garanti à l'Autriche les relations commerciales actuelles avec la Ser-



bie jusqu'à la conclusion de nouveaux traités et le traité de commerce avec la Turquie du 22 mai 1862 ayant assuré au commerce austro-hongrois le traitement le plus favorisé, les marchandises d'origine austro-hongroise, importées en Serbie, pourront également se prévaloir des dispositions du traité anglo-serbe, c'est-à-dire que nos exportateurs auront le choix entre le mode de taxation contenu dans le tarif général serbe actuel d'un côté et celui stipulé par le traité ci-mentionné et consistant dans des droits de 8 et 10 pour 100 *ad valorem* de l'autre » (1).

En même temps le représentant de l'Autriche-Hongrie à Belgrade remettait au gouvernement serbe une note conçue dans le même sens.

Le gouvernement serbe ne partageait pas la manière de voir du gouvernement autrichien. Dans sa note du 14 juillet 1880, le ministre des affaires étrangères, M. Ristitch, en s'appuyant sur le traité de Berlin, répondit que la clause du droit au traitement de la nation la plus favorisée ne pouvait en aucune façon être invoquée par l'Autriche avant la conclusion d'un traité où elle aurait stipulé et obtenu ce droit. Le traité de Berlin s'est borné à garantir aux puissances étrangères en Serbie l'état de choses de fait tel qu'il existait au moment où le traité a été signé et nullement les avantages que l'Autriche s'était fait concéder par la Turquie dans le traité de 1862. Si le traité de Berlin avait eu cette intention, on aurait probablement ajouté à l'article 37 une clause analogue à celle de l'article 8 concernant la Bulgarie et où il est dit que les traités

1. Singer, 40.

de commerce et de navigation ainsi que toutes les autres conventions et arrangements conclus par la Turquie avec les puissances étrangères sont maintenus. En outre, le traité de Paris a assuré à la Serbie la liberté complète du commerce et par conséquent le traité de 1862 ne pouvait pas s'appliquer à elle; d'ailleurs même si le traité de Paris n'avait pas existé les seuls termes du traité de 1862 suffiraient à prouver qu'il ne s'appliquait pas à la Serbie. L'article 2 de l'acte additionnel de ce traité dit en effet: « Il est également arrêté que par les stipulations du traité signé aujourd'hui on n'entend rien changer au *statu quo* actuellement existant dans les Principautés de Moldavie, de Valachie et de Serbie relativement aux droits d'importation et d'exportation. » La clause montre que la Serbie a été expressément exclue des dispositions arrêtées entre l'Autriche et la Turquie relativement aux relations commerciales. Le *statu quo* de l'article 37 du traité de Berlin ne pouvait donc se référer qu'aux tarifs tels qu'ils existaient depuis la conclusion du traité et auxquels la Serbie n'a rien changé. De là il résulte que les marchandises autrichiennes ne devaient pas abusivement se prévaloir des dispositions de la convention de 1862 pour réclamer le traitement de la nation la plus favorisée.

D'après la note serbe la Serbie devait être considérée sous le rapport des droits et obligations en matière de relations commerciales comme une puissance souveraine.

Sa situation était donc la situation d'un pays qui n'avait pas de traité de commerce, mais qui pratiquait le système d'une tarification autonome. Le traité de Berlin, dans le



but de préserver les puissances étrangères contre des modifications inopportunes, avait arrêté l'état de choses existant jusqu'à la conclusion de nouveaux arrangements. Chacun des pays étrangers ne pouvait donc prétendre jusqu'à la conclusion d'un traité qu'au tarif dont il jouissait jusque-là. Ce tarif était en fait égal pour tous mais rien n'empêchait le gouvernement serbe de le modifier dans le premier traité qu'il se serait décidé à conclure attendu qu'il était absolument libre sous ce rapport. La clause du traitement de la nation la plus favorisée ne gênait pas la Serbie pas plus qu'aucune autre clause. Donc, en contractant avec l'Angleterre elle ne faisait qu'user de son droit (l'Autriche ne lui contestait pas cela) et en refusant à l'Autriche de se prévaloir du droit au traitement de la nation la plus favorisée la Serbie ne faisait encore que lui refuser un droit que l'Autriche n'avait pas.

L'Autriche-Hongrie envoya sa réponse à ces observations sous la forme d'une note adressée par M. Haymerle, ministre des affaires étrangères au ministre de l'Autriche-Hongrie à Belgrade. Dans sa note le ministre autrichien déclare tout d'abord qu'il se place également au point de vue du traité de Berlin mais que ses conclusions ne sauraient être les mêmes que celles du gouvernement serbe.

Si le traité de Berlin, en déclarant que jusqu'à la conclusion des traités nouveaux rien ne serait changé aux « conditions actuelles des relations de commerce » avait voulu se référer simplement à l'état de choses de fait existant en Serbie il aurait probablement, dit le ministre autrichien, adopté une autre rédaction pour exprimer sa pen-

sée; il aurait par exemple dit que rien ne serait changé aux « relations actuelles du commerce ». L'expression de « condition de commerce », ne saurait, d'après la note, signifier que l'ensemble de la situation, donc aussi bien la situation de droit que la situation de fait.

L'argument que le gouvernement serbe tirait de l'article 8 du traité de Berlin, relatif à la Bulgarie, ne paraissait pas non plus sans réplique au gouvernement autrichien. En parlant de la Bulgarie le traité de Berlin a pu dire sans inconvénient que les traités tures lui seront applicables, c'est que l'état de chose, de fait, existant jusque-là en Bulgarie, était parfaitement conforme aux conventions turques existantes. Pour la Serbie, au contraire, une telle rédaction n'a pas pu être adoptée parce que, dans ce pays, la situation de fait était sur plusieurs points, différente de la situation de droit; aussi, le traité a-t-il dû employer une expression moins précise, justement pour embrasser les deux situations à la fois.

Or, de ces deux situations la situation de fait était celle résultant des tarifs autonomes serbes qui étaient différents des tarifs tures; quant à la situation de droit c'était celle représentée par les autres clauses des traités tures, qui liaient la Serbie, qui continuaient à y être appliquées et dont le traité de Berlin n'a pas entendu affranchir la principauté. Parmi ces clauses obligatoires pour la Serbie, disait la note autrichienne, se trouvait aussi la clause de la nation la plus favorisée contenue dans le traité de 1862.

Car ce dernier traité s'appliquait bien à la Serbie et son article 2 de l'acte additionnel n'avait nullement la signifi-



cation que lui donnait le gouvernement serbe. La preuve se trouvait dans les articles 7 et 18 du même traité (1).

Le traité de Paris dont se prévaut le gouvernement serbe n'aurait pas non plus la portée que lui donnait le ministre de la principauté; la meilleure preuve en est, disait la note, le fait que le traité de 1862 stipulait aussi pour la Serbie ce qu'il n'aurait pas pu faire si le traité de Paris en accordant à la Serbie la « liberté de commerce et d'administration » lui avait accordé par ces termes une indépendance complète en matière des traités de commerce et des tarifs.

D'ailleurs, en admettant même, dit le gouvernement autrichien, que l'article 2 de l'acte additionnel du traité de 1862 avait réellement la signification que lui donne le gouvernement serbe, c'est-à-dire que les dispositions de ce traité ne s'appliquent pas à la Serbie, celle-ci resterait toujours liée par les traités antérieurs et notamment le traité de Passarovitz de 1718 et les autres traités conclus entre l'Autriche et la Turquie et confirmant le traité de Passarovitz. Ce traité, en effet, a été conclu du temps où la Serbie étant encore une province turque liait certainement cette dernière. Aucun acte postérieur (le traité de Paris pas plus que n'importe quel autre) n'ayant pas délié la Serbie des engagements turcs, celle-ci demeurerait tenue en droit d'observer toutes les obligations qu'avait contractées la Turquie.

Enfin, dit la note autrichienne, et cela lui paraît être le

1. Nous avons expliqué le sens de l'article 2 rapproché des articles 7 et 8 du traité de 1862 en parlant de la Roumanie (v. n. 44, A, Situation de droit).

point capital, même en admettant complètement l'interprétation du gouvernement serbe à savoir que le traité de Berlin n'a entendu garantir aux puissances étrangères que le *statu quo* de fait, l'Autriche ne saurait être privée du bénéfice des concessions qu'on venait de faire à l'Angleterre, puisqu'en faisant cela la Serbie modifierait le *statu quo* existant en vertu duquel l'Autriche jouit de tous les avantages dont sont en possession les autres nations.

Pour bien comparer les deux opinions en présence il faut les dégager de tous les éléments accessoires et ne mettre en relief que les points principaux sur lesquels elles reposent.

Dans l'opinion du gouvernement serbe le point capital était le texte et l'esprit du traité de Berlin. Les arguments tirés du traité de 1862 et du traité de Paris n'étaient qu'accessoires (1), et d'ailleurs la note serbe n'y insistait pas. Le gouvernement serbe partait du point de vue que la situation de fait n'était en Serbie nullement en harmonie avec la situation qui aurait dû y exister si les traités turcs y avaient été applicables. Le traité de Berlin n'aurait fait que confirmer cette situation de fait en déclarant qu'elle ne

1. En parlant de la Roumanie (chap. IV) nous avons dit ce que nous pensons de la portée du traité de Paris et du traité de 1862. Il est cependant intéressant de remarquer que les arguments tirés de ces deux traités par le gouvernement serbe et que combattait l'Autriche étaient précisément les mêmes que 6 ans auparavant l'Autriche soutenait contre la Turquie et l'Angleterre. Il semble donc qu'après avoir soutenu en 1874 que la Serbie n'était pas à cette époque déjà liée par les engagements turcs, l'Autriche était mal venue de contester à la Serbie cette indépendance en 1880.



devait être changée autrement que par voie des traités. La disposition du traité de Berlin enlevait donc à la Serbie la faculté de faire, par voie autonome, des modifications à son régime existant; mais il lui reconnaissait le droit de faire ces changements par voie de convention internationales. Et alors aussitôt une telle convention intervenue le *statu quo* existant pouvait se trouver modifié vis-à-vis de l'autre contractant tout en continuant à exister à l'égard des puissances qui n'avaient pas conclu de traités. Ces autres contractants ne devaient pas pouvoir se prévaloir des concessions contenues dans l'arrangement nouveau, par la simple raison que les anciens traités tures n'étant pas en fait appliqués en Serbie et le traité de Berlin n'ayant accordé aux puissances étrangères que la jouissance du *statu quo* existant sans leur accorder en même temps la clause de la nation la plus favorisée, les réclamations de ces pays étrangers auraient manqué de base juridique.

Le gouvernement autrichien de son côté ne contestait pas que la situation de fait était en Serbie différente de celle qui aurait dû y exister en vertu des traités tures. Il reconnaissait également que le traité de Berlin n'avait pas ignoré cette situation de fait et il concédait qu'il avait même entendu la confirmer puisqu'il s'était servi en parlant de la Serbie de termes différents de ceux qu'il avait employés en parlant de la Bulgarie. Mais le gouvernement autrichien prétendait en outre qu'il avait voulu consacrer aussi la situation de droit pour la partie du moins dans laquelle elle n'avait pas été modifiée par la situation de fait. Or, cette situation de droit comprenait l'obligation contenue dans les traités tures de traiter l'Autriche-Hongrie sur un pied d'é-

galité avec toutes les autres nations. Ce droit pour l'Autriche serait demeuré intact et aurait toujours été observé par la Serbie.

De là la nécessité pour l'Autriche de prouver : 1) que les traités turcs s'appliquaient également à la Serbie ; 2) que la situation de fait n'a pas été contraire à l'application de la clause de la nation la plus favorisée ; et 3) que le traité de Berlin n'a pas délié la Serbie des obligations contractées par la Turquie que sur certains points.

Pour le premier point nous croyons, comme nous l'avons remarqué en parlant de la Roumanie, que le gouvernement autrichien avait raison en droit ; les traités turcs devaient bien s'appliquer à la Serbie. Mais, comme nous l'avons remarqué également en parlant de la Roumanie, la situation de fait était en Serbie différente de la situation de droit. C'est là un premier point à retenir.

En second lieu et en ce qui concerne le second point, la Serbie traitait bien l'Autriche-Hongrie sur un pied d'égalité avec les autres nations. Mais faisait-elle cela en vertu de l'engagement pris par les traités turcs, ou ne faisait-elle que spontanément ? Le gouvernement autrichien, pour soutenir sa thèse, est forcé de dire que c'était bien en vertu des engagements contractuels, mais rien n'est cependant plus difficile à établir que cela. Le gouvernement serbe n'avait pas tenu compte de la plus essentielle parmi les clauses des traités turcs, à savoir la clause des tarifs et le traité de Berlin, de l'avis même de l'Autriche, avait reconnu cette situation ; sur quoi se fonder donc pour affirmer que les autres clauses avaient continué à les lier ? Ne faut-il pas plutôt voir dans la conduite du gouvernement serbe la



manifestation de la volonté formelle de ne pas tenir compte des traités turcs en général, comme cela a déjà été le cas pour la Roumanie, et que le traité de Berlin en légalisant la situation existante a légalisé par là même cet affranchissement spontané de la Serbie des obligations turques. En admettant cette opinion la situation devient claire et nette. Elle se réduit à ceci. La Serbie avait, en dépit des stipulations turques, pratiqué un système douanier qui était absolument contraire à ces stipulations; elle s'était ainsi, arbitrairement si l'on veut, mais elle s'était quand même dégagée de toutes les obligations que ces traités lui imposaient en droit, par conséquent de l'obligation relative aux tarifs aussi bien que de toutes les autres (parmi lesquelles se trouvait précisément la clause de la nation la plus favorisée).

La théorie autrichienne au contraire aboutit à faire dans la situation existante une distinction subtile; à savoir, elle prétendait qu'une partie de cette situation était une situation de pur fait sans aucun fondement juridique (ce serait la situation résultant des tarifs différents) tandis que l'autre serait une situation de droit imposée par les traités. Or, cette distinction est absolument arbitraire et rien n'en prouve l'exactitude.

Aussi le gouvernement autrichien pour les soutenir doit-il avoir recours à des arguments qui, en réalité, n'en sont pas. Tel est par exemple l'argument qu'il tirait des termes « conditions des relations commerciales » qu'il plaçait en opposition avec les termes de « relations commerciales » tout court.

Cette dernière observation nous donne la réponse sur

le troisième point, celui de la question de savoir si le traité de Berlin a délié la Serbie des engagements résultant des traités turcs. Si on admet avec le gouvernement serbe que le traité de Berlin n'a entendu confirmer que la situation de fait et que cette situation de fait était la négation même des traités turcs, alors il faut admettre qu'il a consacré la situation que s'était créée la Serbie, à savoir qu'il l'a considérée comme pleinement dégagée de toutes les obligations résultant des traités turcs.

Si au contraire on admet avec le gouvernement autrichien que dans cette situation de fait il y avait une part revenant aux traités turcs et que dans cette part se trouvait notamment l'obligation de traiter les nations étrangères ayant fait des traités avec la Turquie sur un pied d'égalité, alors il faudra dire que la réclamation autrichienne était fondée.

Nous croyons que c'était l'interprétation du gouvernement serbe qui était la vraie. Comme nous l'avons remarqué, en effet, en s'insurgeant contre la plus importante des stipulations turques, contre la clause des tarifs, le gouvernement serbe a voulu montrer qu'il ne tenait pas à observer les engagements de son suzerain. Les autres clauses du traité le préoccupent aussi peu que la clause des tarifs elle-même. Ce qui a pu prêter à l'équivoque c'est qu'il n'a pas traité l'Autriche différemment des autres nations. Mais cela se conçoit parfaitement même de la part d'un pays qui certainement n'est lié par aucun engagement.

Pourquoi n'en aurait-il pas été de même pour la Serbie. Pourquoi sa conduite sous ce rapport serait-elle due à



une obligation résultant des traités qu'il a niés dans la plus importante de leurs stipulations.

D'ailleurs, nous l'avons déjà observé, l'Autriche-Hongrie était elle-même de cet avis en 1874. Or, si depuis cette époque, la situation a changé c'est certainement en faveur de la Serbie puisqu'elle était en 1880 pleinement indépendante de la Turquie ; ce qui n'a pas été le cas en 1874.

Et alors le traité de Berlin, en disant que les conditions existantes en Serbie seront maintenues, ne faisait que consacrer la situation de fait qui était la négation même des traités turcs pour la totalité et qui devenait ainsi une situation de droit tandis que l'ancienne situation de droit était désormais complètement détruite.

L'argument que le gouvernement serbe tirait de l'article 8 du traité de Berlin nous paraît être très puissant et tout à fait juste.

Maintenant nous pouvons encore passer en revue les arguments accessoires de la note autrichienne. Sur l'argumentation relative à la question de savoir si les traités turcs étaient en droit applicables à la Serbie il n'y a rien à observer ; elle est exacte sauf à se souvenir qu'elle est absolument le contre-pied de la théorie soutenue par l'Autriche en 1874. Nous avons admis en effet au chapitre IV que le traité de Paris ne conférait pas aux principautés vassales de la Turquie une autonomie complète en matière de législation douanière et de traités. Nous y avons vu également que le traité de 1862 s'appliquait à la Serbie aussi bien qu'à la Roumanie. Pas n'était donc besoin de remonter aux traités de Passarowitz, de Belgrade et autres.

Quant à l'argument que la note déclare considérer comme l'argument principal et qui consiste à dire que le traité de Berlin garantissant, de l'aveu même de la Serbie, à l'Autriche-Hongrie le *statu quo* existant dans la principauté et ce *statu quo* étant un traitement égal avec les autres nations, ce serait violer le traité de Berlin que de contester à l'Autriche la jouissance des avantages concédés à l'Angleterre, il faut répondre que le gouvernement autrichien exagérât d'une manière indubitable la portée de la stipulation du traité de Berlin. L'article 37 de ce traité disait, en effet, en termes propres que c'était seulement *jusqu'à* la conclusion des traités nouveaux que l'ancien état de choses devait être maintenu aux puissances étrangères. Par conséquent le *statu quo* en tant que traitement égal pour toutes les nations étrangères ne pouvait exister que jusqu'à la conclusion d'un traité avec une tierce puissance.

Aussitôt un tel traité conclu le *statu quo* continuait bien à exister mais l'ancienne égalité de traitement pouvait cesser ; si on tenait à l'avoir il fallait conclure à son tour une convention et stipuler la clause de la nation la plus favorisée.



## CHAPITRE IX

### DROITS DE SORTIE ET DE TRANSIT. LES PROHIBITIONS.

#### CONSULTER :

Schraut, *op. cit.*, p. — Recueils de traités.

#### SOMMAIRE :

110. Deux sortes de droits de sortie; droits de sortie économiques. — 111. Droits de sortie fiscaux. — 112. Des droits de sortie dans les traités contemporains. — 113. Droits de transit; appréciations. — 114. Les droits de transit dans les traités et actes internationaux. — 115. Exceptions au principe de la liberté du transit; règles auxquelles le transit est soumis. — 116. Les prohibitions.

De même que les droits d'entrée les droits de sortie peuvent être établis soit dans un but purement fiscal, afin de procurer des revenus au Trésor, soit encore dans un but économique. Le but économique peut consister en ce qu'on voudra, en rendant leur exportation plus difficile, réserver certaines matières premières à l'industrie nationale. Ces matières premières n'étant pas exportées se trouveront sur le marché national en quantité plus grande, de

sorte que l'industrie qui les emploie pourra se les procurer à meilleur marché. Le gouvernement qui établit de tels droits d'entrée ne compte donc nullement sur un revenu. Bien au contraire ayant établi les droits de sortie uniquement pour empêcher ou rendre plus difficile l'exportation de certaines marchandises son but sera d'autant plus complètement atteint qu'il aura moins perçu de revenu de ce chef. Cela serait la preuve que l'exportation n'a pas été importante et c'est précisément ce qu'il cherche.

Les droits de sortie aux visées économiques doivent être condamnés. Le calcul sur lequel ils reposent peut d'abord porter à faux. Car, si le prix d'une marchandise sur un marché est d'autant moins élevé que le nombre d'acheteurs est plus restreint, ou, en d'autres termes, que la demande est plus faible par rapport à l'offre, il n'en est pas moins vrai que la diminution artificielle des débouchés pour une marchandise influe directement sur la production même de cette marchandise; de sorte que ce que les industriels que l'on désire protéger peuvent gagner d'un côté de la restriction des débouchés extérieures pour les matières premières ils pourront immédiatement le perdre de l'autre par suite de la diminution de l'offre sur le marché intérieur. Les producteurs, ne trouvant pas les prix qu'ils peuvent obtenir sur le marché national suffisamment rémunérateurs, pourront en effet se tourner vers d'autres occupations, ce qui aura forcément pour conséquence, en diminuant la concurrence des vendeurs, d'élever les prix de la marchandise. Dans ce cas le but visé par l'établissement de droits de sortie sera complètement manqué.



C'est la première raison qui devrait rendre un gouvernement tout au moins très circonspect en matière d'établissement des droits de sortie. La seconde, qui se trouve d'ailleurs déjà contenue dans les lignes ci-dessus, est la suivante. Ces droits, en admettant même qu'ils produisent l'effet qu'on en attend, constituent une faveur pour une branche du travail national au détriment d'une autre : on favorise le fabricant en lui faisant avoir les matières premières à meilleur marché qu'il ne pourrait les avoir en l'absence des droits de sortie, mais on porte indirectement préjudice au producteur de ces mêmes matières premières en le forçant à se contenter de bénéfices moins élevés et en rendant ainsi son travail moins productif et moins profitable que dans un régime de liberté complète. Cette préférence est tout au moins injuste, sans compter qu'au point de vue de l'intérêt général le profit qui peut résulter pour une nation de l'existence dans le pays de telles ou telles industries, peut fort bien, et malgré tous les calculs contraires des partisans des droits de sortie, être très inférieur au préjudice que ce même intérêt général éprouve par suite du tort causé aux producteurs.

Les droits de sortie économiques ont été très nombreux autrefois et dans tous les pays. Ils allaient quelquefois jusqu'à la prohibition et faisaient partie des moyens employés par les prohibitionnistes pour avantager l'industrie nationale. Aujourd'hui ils sont presque complètement abandonnés. On pourrait citer à titre d'exemple les droits de sortie italiens sur la soie grège et moulignée, sur les déchets de soie grège et peignés, sur les

peaux sèches et vertes, etc., bien que ces droits aient en même temps un caractère fiscal. L'Espagne a des droits de sortie sur le liège en table, sur les drilles de lin, chanvres ou coton; la Suisse en a sur certains animaux, sur certaines catégories de bois, sur les chiffons et maculatures, sur les masses à papier, etc. Ces droits sont le plus souvent peu élevés à cause de la nature même des marchandises sur lesquelles ils portent.

111. — Les droits de sortie fiscaux sont une forme d'impôts établis uniquement en vue d'un revenu et sans aucune arrière-pensée économique. Il est cependant impossible qu'ils n'aient pas aussi de répercussion sur l'industrie nationale. En principe ils ne devraient porter que sur des objets pour la production desquels un pays se trouve dans des conditions de supériorité incontestable sur d'autres contrées ou pour lesquels il a une sorte de monopole de production (1).

Tels sont les droits de sortie du Pérou sur le guano et le nitrate et de l'Italie sur le soufre. Dans des cas pareils les droits de sortie sont même recommandables puisqu'ils se réduisent en somme en une sorte d'impôt établi sur l'étranger (2). Seulement il faudra se garder contre la tentation de les élever trop haut. Il faut suivre ici les mêmes règles qu'en matière de tout impôt indirect en général. Une trop grande élévation de droits sur un produit quelconque en le renchérissant, a pour effet direct et immédiat, d'abord,

1. P. Leroy-Beaulieu, *Science des finances*, 4<sup>e</sup> édition, t. I, p. 584.

2. *Ibid.*

, Veilcovitch



d'en diminuer la consommation, et en second lieu de pousser à la recherche de succédanés. Dans les deux hypothèses le gouvernement compromet son revenu et peut même le perdre tout à fait.

Quant aux droits de sortie sur les objets qui ont des similaires à l'étranger, ils doivent en principe être repoussés. Ils nuisent au producteur national en le mettant sur le marché étranger dans un état d'infériorité vis-à-vis de ses concurrents extérieurs. Cet effet économique pourra en somme être plus préjudiciable au pays que les revenus, que ces droits lui procurent, ne lui profitent. Tout au plus les droits de sortie sont-ils admissibles dans les pays neufs où les autres impôts sont encore peu nombreux et les conditions sociales de production relativement meilleures que dans les pays anciens ; ils y tiendront alors la place des charges variées des pays avancés. Ainsi nous avons déjà dit que les possessions et Etats du bassin conventionnel du Congo n'ont été autorisés que récemment à percevoir des droits d'entrée. Jusque-là ils n'avaient que des droits de sortie, qu'ils conservent d'ailleurs encore aujourd'hui, et qui sont leur principale ressource. Les Etats de l'Amérique du Sud pratiquent également les droits de sortie dans une large mesure et sans trop d'inconvénients (1).

112. — Dans les traités de commerce contemporains, on fixe ordinairement les droits de sortie, par un tarif spécial (v. traités français avec la Suisse, l'Italie, l'Espagne, etc., de 1881 et 1882), ou bien on stipule simplement en ce qui les concerne, le traitement de la nation la plus favo-

1. V. sur tous ces points, P. Leroy-Beaulieu, *l. c.*

risée. Dans les deux cas le pays stipulant part du point de vue que les droits de sortie de l'autre lui sont contraires. On comprend cependant que les droits de sortie établis par un pays peuvent indirectement servir de protection, ou du moins de suppléments de protection aux produits similaires de l'autre pays. Ce serait sans doute une protection précaire et involontaire puisqu'elle n'aurait pas été établie en vue de ce résultat et qu'il dépendrait de la seule volonté de l'autre gouvernement de la faire cesser quand il voudrait ; mais au point de vue de leurs effets ces droits de sortie seraient, sauf le point de revenu, l'équivalent des droits d'entrée protecteurs. Un pays dont la politique douanière serait d'ailleurs une politique protectionniste, n'aurait donc en réalité d'intérêt à stipuler une limitation des droits de sortie que pour les produits qu'il ne protégerait pas et qu'il aurait au contraire intérêt à attirer chez lui parce que, par exemple, ils serviraient de matière première à une industrie nationale. Ce seront là ordinairement des produits sur lesquels il n'y aura pas de droits d'entrée. Aussi y a-t-il des traités qui ne contiennent des stipulations relatives aux droits de sortie qu'en ce qui concerne cette dernière catégorie de produits. Tel est par exemple l'article 9 du dernier traité austro-italien du 6 décembre 1891 : « L'Italie s'engage à ne pas augmenter, sauf accord préalable avec l'Autriche-Hongrie, le nombre ou le chiffre des droits de sortie inscrits au tarif général du 14 juillet 1887, sur les articles pour lesquels l'exemption est inscrite au tarif B du présent traité (1). De son côté l'Autriche-Hongrie s'engage, etc. »

1. Le tarif B contient les droits d'entrée autrichiens.



113. — Les droits de transit sont généralement repoussés par les auteurs et par la pratique des Etats civilisés contemporains. Ils détournent le commerce du pays qui les appliquent et leur font ainsi perdre l'avantage qu'un transit actif leur eût procuré. Or, « cet avantage ne consiste pas seulement dans les bénéfices et les salaires que produisent à la population le transport et la manipulation des objets qui passent sur le territoire: n'apercevoir que ce bénéfice immédiat et en lui-même assez modique, ce ne serait voir les choses que par le petit côté. Mais l'expérience démontre qu'un pays qui attire à lui le transit finit par avoir la plus grande partie des marchandises à meilleur marché qu'un autre qui se contente du mouvement de ses propres échanges. Quand un grand courant des marchandises passe par un pays, il s'y produit un marché animé, vivant, toujours croissant. Les approvisionnements, les achats et les ventes y sont plus faciles: l'outillage commercial s'y perfectionne davantage » (1).

Il y a cependant des auteurs qui sont partisans des droits de transit qu'ils considèrent comme pouvant, dans certaines circonstances, favoriser les produits nationaux sur les marchés étrangers. Ainsi un pays avec une position centrale pourrait, par des droits de transit élevés, forcer son voisin à prendre un chemin détourné pour arriver au marché d'un troisième Etat; ce qui, en augmentant le prix de revient des marchandises qui transitent, leur rendrait, sur le troisième marché plus difficile la concurrence avec les produits du pays qui per-

1. P. Leroy-Beaulieu, *op. c.*, I, p. 586.

çoit les droits de transit. Seulement, par ce système, en détournant les marchandises du transit par son propre pays, on s'expose aux dommages que nous avons mentionnés plus haut. En outre, ce système ne serait praticable que dans certaines conditions géographiques. M. Schraut pense (1) que pour ne pas détourner le transit il faudrait combiner les droits de sortie de façon telle que le commerce ait toujours plus d'avantages à ne pas prendre une autre voie. Ainsi, par exemple, dit-il, les droits de transit perçus sur les marchandises passant de l'Autriche par la Bavière en Suisse ne pourraient jamais être aussi élevés que ceux perçus sur les objets allant de l'Autriche dans le port de Hambourg, puisque si, dans le premier cas, les droits étaient très élevés les marchandises prendraient très facilement une autre voie; dans le second cas au contraire cela leur serait à cause de la position géographique plus difficile. En combinant les droits de façon à ce qu'il y ait toujours, malgré les droits, plus d'avantages à se servir du territoire allemand qu'à chercher une autre route les droits de transit pourraient en même temps être et une source de revenu et une sorte de protection des produits nationaux sur certains marchés extérieurs (2).

Ce système serait compliqué et ne saurait jamais former un système général et applicable dans tous les pays, quelle que soit leur position géographique. Il entraînerait, en outre, la nécessité de plusieurs tarifs de transit et l'exclu-

1. *Op. c.*, p. 60.

2. V. Schraut, *op. c.*, p. 60.



sion dans les traités de la clause de la nation la plus favorisée applicable au transit; le traitement devant varier suivant les frontières et parties de frontières. Quant à l'utilité même du système elle nous paraît fort douteuse et nous croyons que le système actuel vaut infiniment mieux.

114. — Actuellement on stipule ordinairement dans les traités la franchise du transit et en tous les cas le traitement de la nation la plus favorisée. L'Égypte cependant perçoit toujours encore un droit de transit de 1 pour 100.

Quelquefois la franchise du transit est imposée à un Etat par un acte international.

Tel est le cas des possessions et Etats du bassin conventionnel du Congo (v. art. 4 de l'acte général de la conférence de Berlin de 1885) qui non seulement ne perçoivent pas actuellement des droits de transit mais qui ne peuvent non plus jamais en percevoir, sauf bien entendu le consentement de tous les signataires de l'acte.

Ordinairement les stipulations relatives au transit ne s'appliquent qu'aux marchandises des deux états contractants. Il peut se faire cependant que la franchise stipulée pour les marchandises du pays *A* lorsqu'elles traversent le pays *B* s'appliquent en même temps aux marchandises de n'importe quelle autre puissance lorsqu'elles traversent le pays *B* pour se rendre dans le pays *A*. Tel est le traité anglo-allemand de 1865 (1), d'après lequel les marchandises d'un État quelconque traversant l'Angleterre (ou

1. V. Schraut, *op. c.*, p. 62 *in fine*.

l'Allemagne) pour se rendre en Allemagne (en Angleterre) sont affranchies du droit de transit.

115. — Un État en accordant la franchise en transit pour les marchandises étrangères a le droit de prendre des précautions nécessaires pour que ces marchandises soient réellement exportées.

Il peut notamment veiller à ce qu'elles ne soient pas échangées pendant le trajet. On pourrait par exemple substituer aux marchandises étrangères de meilleure qualité des marchandises nationales d'une qualité inférieure. On aurait ainsi introduit dans le pays des marchandises étrangères sans payer les droits. Pour prévenir une pareille fraude on ordonne habituellement que les colis destinés au transit soient plombés. Le plombage s'effectue par l'administration douanière elle-même qui perçoit alors à cette occasion des droits modiques représentant les frais de l'opération, et qui, à la frontière de sortie, constate si les scellés sont intacts.

Lorsqu'il s'agit de marchandises qui ne peuvent pas être emballées ni plombées on prend d'autres mesures de précautions. Quelquefois on fait accompagner les marchandises par des agents spéciaux. Toutes ces mesures sont décrétées par la législation nationale; les traités n'en disent ordinairement rien.

Pour être admises à jouir du régime relatif au transit il n'est pas nécessaire que les marchandises passent sans interruption d'une frontière à l'autre. Elles peuvent d'abord à l'entrée être entreposées et dans ce cas elles seront réputées comme étant encore sur le territoire étranger; le droit d'entrée ne sera pas perçu. De même elles peuvent au cours



du trajet être déchargées et rechargées sans perdre le bénéfice du régime de transit; à condition toutefois que la douane s'assure qu'aucune substitution n'ait eu lieu.

116. — Les prohibitions consistent dans l'interdiction du commerce, soit d'une denrée ou d'une catégorie d'objets déterminés, soit enfin l'interdiction de tout trafic en général.

Les prohibitions peuvent exister, soit à l'entrée, soit au transit ou à la sortie. Les prohibitions à l'entrée ne doivent pas être confondues avec les prohibitions au transit. Une marchandise peut être prohibée à l'entrée sans l'être en même temps au transit et inversement. Ainsi, par exemple, un objet monopolisé sera interdit à l'entrée mais rien n'empêchera qu'il transite le pays, sauf bien entendu les mesures de précaution que le pays intéressé aura le droit de prendre afin d'éviter la fraude. De même, supposons un pays qui voulant rendre à un autre la concurrence plus difficile sur un troisième marché interdise le transit d'une denrée dont il n'interdit pas l'entrée.

Les prohibitions sont toujours dictées, cela va de soi, par des considérations étrangères aux raisons fiscales.

Dans les anciennes cités commerçantes et industrielles italiennes on interdisait l'importation de produits quelconques sur des navires étrangers afin de favoriser la navigation nationale et ce même système a pendant longtemps été pratiqué par les Etats des époques postérieures; en réalité il n'a cessé d'exister qu'au XIX<sup>e</sup> siècle.

Il est intéressant à signaler à titre d'exemples les rigueurs qu'on apportait dans les cités italiennes en matière d'industrie. Ainsi Venise interdisait à ses citoyens

d'exporter à l'étranger un art ou une industrie quelconques afin d'empêcher les étrangers de lui faire concurrence. Cela équivalait à interdire à tout industriel ou ouvrier vénitien d'exercer son métier en dehors de Venise.

La sanction de cette prohibition était même très sévère. Les statuts de l'inquisition d'Etat portaient, en effet, que « si quelque ouvrier transporte en pays étranger un art au détriment de la République, il lui sera envoyé ordre de revenir. S'il n'obéit pas on mettra en prison les personnes qui lui appartiennent de plus près afin de le déterminer à l'obéissance par l'intérêt qu'il leur porte. S'il revient, on lui pardonnera le passé, et on lui procurera un établissement à Venise. Si, malgré l'emprisonnement de ses parents il persiste à vouloir demeurer chez l'étranger, on prendra des mesures pour le faire tuer où il se trouvera, et, après sa mort, ses parents seront mis en liberté (1). »

Les prohibitions postérieures des autres Etats portaient principalement, soit sur l'importation des produits qu'on désirait fabriquer soi-même, soit sur l'exportation de certaines matières premières qu'on voulait réserver à ses propres manufactures. On connaît par exemple les nombreuses prohibitions d'exportation des céréales qu'édictaient les souverains du moyen-âge et même ceux des siècles postérieurs qui espéraient par ce moyen éviter les famines. Nous avons également mentionné dans l'Introduction la prohibition d'exporter des métaux précieux et d'autres objets encore. L'Angleterre n'a levé ses prohibitions sur

1. V. Amé, *Tarifs de douanes*, I, p. 5.



l'exportation de la laine qu'au siècle courant. Le système de l'échelle mobile contenait aussi la possibilité des prohibitions et le système prohibitionniste qui fleurissait jusqu'au traité de 1860 en a fait édicter de fort nombreuses.

Nous savons en outre que les Etats de l'Extrême-Orient, ainsi que beaucoup de pays non civilisés n'autorisent le commerce que dans certains ports ou villes et le prohibent dans les autres.

Aujourd'hui, parmi les nations civilisées, les prohibitions ne sont guère usitées, en principe du moins. Et d'abord les prohibitions totales de commerce n'existent plus du tout. Quant aux prohibitions partielles elles sont dictées, soit par des mesures humanitaires, par des raisons sanitaires, fiscales ou enfin militaires. Ainsi la Russie a interdit l'année dernière l'exportation des céréales par crainte de la famine qu'on présentait dans le pays.

Dans les traités on stipule ordinairement qu'on n'établira pas d'autres prohibitions à l'entrée que celles qui existent ou qui sont arrêtées dans le tarif sauf toutefois celles qui seraient rendues nécessaires par suite de l'établissement de quelque monopole ou pour des raisons de santé ou de guerre. « Il est entendu que chacune des Hautes Parties contractantes se réserve le droit de prononcer à l'égard des marchandises spécifiées les prohibitions ou les restrictions temporaires d'entrée, de sortie ou de transit qu'elle jugerait nécessaire d'établir pour des motifs sanitaires, pour empêcher la propagation d'épizooties ou la destruction des récoltes, ou bien en vue d'événements de guerre. »

La Grèce prohibe les exportations d'antiquités. La France ne prohibe que l'importation des objets de mono-

pole et à l'exportation les contrefaçons de libraire et les chiens de forte race.

Dans la majorité des nouveaux traités on stipule seulement, en matière de prohibition, le traitement de la nation la plus favorisée.

Les prohibitions à l'importation motivées par des raisons sanitaires donnent lieu à de fréquents abus. Les Etats-Unis ont beaucoup souffert des prohibitions dont les États européens frappaient leurs viandes et ce n'est qu'en recourant à des mesures de représailles qu'ils ont réussi à faire lever les prohibitions, en Allemagne d'abord, en France ensuite. La même chose se produit aussi dans les relations entre les pays d'Europe. Sous prétexte de fièvre aptheuse on a interdit en France l'importation des moutons d'Autriche et cette dernière puissance abuse à son tour des prétextes sanitaires vis-à-vis de ses voisins, la Serbie, et la Roumanie auxquels elle porte ainsi un préjudice considérable.

Quelquefois les considérations sanitaires (c'est du moins le motif avoué) décident un pays à stipuler de l'autre qu'il interdira l'importation de certains produits venant des pays déterminés. Ce sont ces considérations sanitaires qui furent alléguées par l'Autriche lorsque, dans sa convention vétérinaire avec la Serbie de 1881, elle stipula que cette dernière puissance prohiberait l'importation des bestiaux des autres pays voisins. L'article 3 de la convention de 1881 porte en effet : « La Serbie s'engage à prendre des mesures afin de prohiber sans exception toute importation et tout transit de bêtes à cornes par les frontières roumaine, bulgare et turque. Lorsque la Roumanie, la Bulgarie ou la Turquie ne seront plus considérées par les



parties contractantes comme pays qui, étant fréquemment envahis par les maladies contagieuses d'animaux, inspirent des appréhensions particulières quant à l'introduction de la peste bovine, les parties contractantes se réservent le droit de modifier d'un commun accord ces dispositions. »

## CHAPITRE X

### FACILITÉS ACCORDÉES A CERTAINES ESPÈCES DE COMMERCE.

#### CONSULTER :

Schraut, *op. c.* — *Tarif officiel des douanes*, 1<sup>re</sup> fascicule. — *Recueils des traités*.

#### SOMMAIRE.

117. -- Utilité du commerce direct. — 118. Moyens artificiels qui tendent à le favoriser. — 119. Conditions du commerce direct. — 120. Dispositions des traités relatives à ce sujet. — 121. Commerce frontière. — 122. Stipulations abusivement rangées sous cette dénomination.

117. — Deux nations ont intérêt à faire le commerce directement au lieu de passer par l'intermédiaire d'une troisième. Le commerce direct supprime une foule de dépenses inutiles telles que celles résultant du transbordement et du déchargement des marchandises, ainsi que le bénéfice que se procure l'intermédiaire, etc.

Autrefois, le commerce, et surtout le commerce avec des pays lointains, se faisait presque toujours par l'intermé-



diaire de quelque nation commerçante qui avait fini par accaparer totalement le trafic de telle ou telle contrée. On sait quel a été le rôle de Venise et des autres cités italiennes dans le commerce du Midi de l'Europe, ainsi que celui des villes hanséatiques dans le Nord. Les producteurs et les consommateurs de l'Orient ne se rencontraient jamais avec ceux des nombreux pays d'Europe dont cependant ils achetaient les produits et auxquels ils en vendaient; c'était par intermédiaire des commerçants des cités italiennes que l'échange se faisait.

Il en a été ainsi encore longtemps après pour beaucoup d'autres nations. L'Angleterre et la Hollande se distinguaient surtout par l'importance de leur commerce intermédiaire.

Aujourd'hui, avec le développement des moyens de communication et la facilité des rapports en général, le commerce intermédiaire a perdu de son ancienne importance et a décliné au profit du commerce direct, bien qu'il soit toujours encore fort considérable dans beaucoup de pays. Mais deux nations chez qui les institutions de crédit et les autres éléments pour un commerce direct sont suffisamment développés préfèrent toujours se passer des services d'une troisième dont l'intervention renchérirait les prix.

118. — Quelquefois cependant l'esprit de routine et l'insuffisance d'initiative privée font que le commerce direct ne prend pas essor aussi vite qu'il serait désirable. Aussi, dans beaucoup d'États, a-t-on recours à des stimulants artificiels. Un de ces stimulants consiste en ce qu'on admet les marchandises importées directement des pays

d'origine à des droits moins élevés que lorsque ces mêmes denrées viennent du trafic d'un troisième Etat. A cet effet on majore les tarifs d'entrée de surtaxes appelées surtaxes d'entrepôt et d'origine et qu'on applique aux marchandises de la deuxième catégorie (1). Le nom de ces surtaxes vient de ce que les marchandises, qui ne viennent pas en droite ligne du pays où elles ont été produites, sont importées, le plus souvent, de quelque entrepôt étranger. Ainsi une cargaison de café qui ne viendra pas directement du pays d'origine en France sera ordinairement importée de quelque entrepôt belge, anglais, espagnol, hollandais, etc.

Entre les pays d'Europe le commerce se fait aujourd'hui, le plus souvent, directement. Les surtaxes d'entrepôt recevront donc ici leur application relativement rarement. Il n'en est pas de même pour le commerce des denrées coloniales ; aussi est-ce principalement dans ces échanges-là qu'apparaît l'utilité des surtaxes. Ces surtaxes servent en même temps les intérêts des ports nationaux qui sans elles pourraient souvent être délaissés pour les ports étrangers.

Il ne faut pas croire que tous les produits extra-européens importés des pays d'Europe sont passibles de la surtaxe d'entrepôt ou que tous les produits européens importés autrement qu'en droiture du pays de production ou de

1. Nous parlons ici des surtaxes d'entrepôt seulement et non pas des surtaxes de pavillon parce que ces dernières, tout en favorisant elles aussi par ricochet le commerce direct ont principalement pour but de favoriser la marine marchande nationale en la poussant vers la navigation au long cours.



fabrication sont passibles de la surtaxe d'origine. Le nombre des produits soumis aux surtaxes est ordinairement limité et nominativement déterminé par des tableaux spéciaux. Ainsi, d'après la dernière loi de douanes française du 11 janvier 1892, ne sont soumis à la surtaxe d'entrepôt que le café, le cacao, la girofle, la cannelle, le poivre et piment, le thé, les porcelaines de la Chine et du Japon, etc. (v. tableau *C* de cette loi); et aux surtaxes d'origine les peaux et pelleteries brutes, les laines en masse, les crins bruts, les huiles et essence minérales, etc. (v. tableau *D* de la même loi).

119. — Pour savoir si une surtaxe doit être appliquée ou non il faut déterminer d'une manière précise toutes les conditions d'un commerce direct. Par commerce direct par mer on entend habituellement le transport effectué par un même navire depuis le lieu de départ jusqu'au lieu de destination sans escales; ou, si celles-ci ont eu lieu, avec l'accomplissement des conditions déterminées. Ces conditions consistent en ce qu'on doit faire la preuve que les marchandises n'ont pas, pendant la durée de l'escale, quitté le bord du navire. A cet effet le capitaine doit produire à côté d'un état général du chargement au lieu de départ, certifié par le consul de France, des états également certifiés par l'autorité consulaire française, des chargements et déchargements effectués aux ports d'escale (1).

On accorde en outre certaines concessions aux transports par bateaux à vapeur et à certaines compagnies. On

1. V. *Tarif officiel des douanes de France*, premier fascicule, observations préliminaires.

admet également que les relâches forcées ne constituent pas une interruption du transport direct. « Si par suite d'événements de mer, un bâtiment est devenu innavigable, les marchandises, débarquées au lieu du sinistre et réexpédiées en droiture par un autre navire, conservent leur droit au régime de faveur qui leur était applicable d'après leur provenance primitive. » Toutefois « il doit être justifié des relâches forcées et des naufrages et autres événements de mer par des certificats des consuls de France ; et à défaut d'autorité consulaire française par des certificats des douanes ou des autorités locales. Des rapports de mer doivent en outre être faits à la douane du port d'arrivée (1). »

Pour le commerce par terre la loi du 16 mai 1863 française dispose que ne sont considérées comme importées en droiture « que les marchandises qui ont été conduites sans emprunt de la mer, depuis le pays d'origine jusqu'en France, soit par les routes de terre et les voies de fer, soit par les rivières et les canaux. » Comme pièces justificatives de l'accomplissement de ces conditions, on reconnaît ordinairement les écritures des chemins de fer et les lettres de voiture. Il résulte de ces conditions exigées pour qu'un commerce soit considéré comme direct qu'entre certains pays et en raison de leur situation géographique le trafic s'il veut éviter les surtaxes devra se faire presque exclusivement par mer. Il en est ainsi par exemple du commerce entre la France et la Suède et la Norvège. Aussi

1. *Ib. l. c.*



voyons-nous que certains des inconvénients résultant de ces règles sont écartés par des traités de commerce.

120. — En effet, au lieu de laisser la législation nationale déterminer les conditions du commerce direct on règle souvent ces points par des conventions. Ainsi par exemple l'article 2 du traité franco-hollandais de 1884 portait que « les objets d'origine ou de manufactures néerlandaises énumérés dans le tarif 4, joint à la présente convention, qui seront importés directement, soit par mer, soit par terre, aux conditions déterminées par l'article 7 ci-après, soit par les voies pluviales, seront admis en France aux droits fixés par l'édit tarif, décimes additionnels compris. » Et l'article 7 visé s'exprimait ainsi : « Sont considérées comme importées directement les marchandises d'origine ou de fabrications néerlandaises expédiées en France par les chemins de fer confinant aux Pays-Bas, pourvu que les wagons ou les colis renfermant ces marchandises soient plombés par la douane néerlandaise et que les plombs soient reconnus intacts à l'arrivée en France. » On prévoyait, en outre, le cas où on aurait été forcé d'ouvrir les wagons ou les colis et on convenait en prévision de ce cas des conditions auxquelles les avantages du transport direct auraient été conservés. Ainsi le même article 7 de disposer que « si par suite de circonstances de force majeure, les wagons devaient être ouverts en cours de transport, le bénéfice des dispositions qui précèdent sera maintenu, pourvu que le cas de force majeure soit dûment constaté et que les opérations qui en seraient la conséquence soient faites sous la surveillance de l'autorité locale, qui devra d'ailleurs apposer de nouveaux plombs ou cachets. »

Quelquefois il peut se faire qu'en raison de la situation géographique de deux pays, le maintien des principes de la législation inférieure en matière de commerce direct ait pour conséquence de rendre la marchandise plus chère que si on en autorisait l'entrée dans le pays en passant par un troisième État. Ainsi par exemple certaines marchandises allemandes pourraient être importées à meilleur marché en France en passant par la Hollande et l'un de ses ports qu'en se servant de la voie allant directement de l'Allemagne en France. La Hollande en raison de sa situation géographique avait intérêt à ce que cet état de choses se maintint; aussi a-t-elle stipulé dans l'article 8 de son traité avec la France (de 1884) que : « Les produits originaires des États limitrophes des Pays-Bas qui jouiront en France du traitement de la nation la plus favorisée seront, dans les cas suivants, admis à leur importation en France sous les mêmes conditions que les articles similaires néerlandais, importés directement des Pays-Bas : — 1° Lorsqu'ils auront traversé le territoire néerlandais par chemin de fer aux conditions déterminées par l'article 7 et sous le plomb de la douane du pays limitrophe... 2° Lorsqu'ils seront expédiés par les ports d'Amsterdam, Rotterdam, Dordrecht, Flessingue et Harlingue par bateaux plombés ou par chemin de fer aux conditions déterminées par l'article 7, pourvu que le transbordement dans les ports ci-dessus dénommés ait lieu sous la surveillance non interrompue des employés des douanes... » — De même la Suède et la Norvège s'étaient réservé par le traité de 1881 le bénéfice du commerce direct pour leurs bois entrant en France par la frontière belge au lieu



d'y pénétrer directement par voie de mer (v. art. 12, al. 3 de ce traité). Cette disposition n'a pas été reproduite dans le nouveau traité du 30 janvier 1892. La raison de cette omission se trouve dans le fait que la Suède et la Norvège ont décidé de ne plus accorder aux eaux-de-vie françaises le bénéfice d'un léger traitement différentiel favorable dont ces produits jouissaient auparavant dans le Royaume-Uni (1). Les bois suédois et norvégiens se trouvent donc maintenant placés au point de vue des avantages résultant du commerce direct sous le même régime que les autres marchandises de ces mêmes pays. — Quant aux Pays-Bas les dispositions que nous avons reproduites plus haut ont cessé d'exister avec le traité lui-même qui a expiré le 1<sup>er</sup> février 1892 et qui n'a pas été renouvelé. Il en est de même des autres pays dont les traités contenaient des stipulations semblables.

121. — Un autre genre de commerce spécialement favorisé est le commerce-frontière. On range sous cette dénomination le trafic journalier auquel se livrent les habitants des districts limitrophes de la frontière de deux États, ainsi que certains autres rapports dont nous allons plus loin énumérer quelques-uns. Beaucoup de pays ont pris l'habitude de stipuler dans leurs traités des faveurs spéciales pour ce commerce afin d'atténuer quelque peu pour les habitants des districts frontière les rigueurs du régime ordinaire qui sont, à raison de leur situation, plus vivement ressenties par ces habitants que par les autres.

1. V. Livre jaune, dénonciation des traités de commerce, 1892, p. 120.

Les clauses relatives au commerce-frontière sont dans tous les traités presque pareilles et ne se réfèrent pas seulement au trafic proprement dit. Les plus usuelles parmi elles sont les suivantes :

a) Les dispositions autorisant les habitants des districts frontière qui possèdent ou qui ont affermé des terres au delà de la frontière à faire passer en franchise des droits tous les objets nécessaires à l'exploitation de ces terres : instruments agricoles, bêtes de labour, grains à ensemen- cer, etc., ainsi que les produits récoltés dans ces propriétés, tels que les céréales, foin, bois, etc.

b) Les dispositions exemptant des droits de douane à l'entrée et à la sortie le bétail conduit d'un pays à l'autre à l'affouragement et au pâturage et reconduit après l'affour- ragement et le pâturage ainsi que les produits de ces ani- maux pendant le pâturage (le lait, le beurre, le fromage, etc.), et leurs dépouilles s'ils y ont été tués.

c) Les dispositions autorisant les habitants à porter de l'autre côté de la frontière les céréales, le bois, le chanvre, le lin, etc., afin de les y faire moudre, couper ou leur faire subir des suppléments de main d'œuvre d'autre sorte et les réexporter ensuite.

d) Les dispositions accordant la franchise de douane aux marchandises (à l'exception d'objets de consommation) qui traversent la frontière pour aller au marché ou à la foire du pays voisin et en retournant sans y avoir été ven- dues (1).

1. V. les traités austro-italien, austro-allemand, austro-serbe, allemand-suisse.



Quant au trafic proprement dit la franchise est ordinairement accordée aux objets suivants : *a*) toutes les marchandises dont la somme de droits à percevoir ne dépasse pas un chiffre modique (le plus souvent 5 centimes). *b*) Le foin, la paille, la mousse pour emballage et calfatage, les fanes, les joncs et cannes, les céréales en gerbes, le chanvre et le lin non battus, les plantes légumineuses, le lait frais et caillé, les briques, les pierres à bâtir et de taille, etc. (1).

Pour rester dans l'esprit qui a fait naître et qui justifie les dispositions de faveur relatives au trafic-frontière il faut que les concessions spéciales ne profitent réellement qu'aux habitants des zones frontières et pas aux autres. Ce résultat n'est pas toujours très aisé à obtenir, mais pour y arriver dans la mesure du possible on se préoccupe tant de la nature et de l'étendue des concessions que de la délimitation exacte des territoires sur lesquels ces concessions pourront être invoquées.

En ce qui concerne l'étendue du territoire on convient ordinairement que la zone favorisée ne comprendra que les localités éloignées de moins de dix kilomètres de la frontière. Telles sont par exemple les stipulations des traités suisse-allemand ou austro-serbe. Le traité austro-allemand limite les faveurs aux districts administratifs touchant la frontière avec l'étendue qu'ils ont actuellement ; en cas de modifications de ces districts le commerce-frontière ne serait plus que celui qui se pratiquerait à une distance de moins de dix kilomètres de chaque frontière. Le traité austro-italien confond aussi la zone favorisée du côté de

1. Traité austro-italien, austro-serbe, etc.

l'Autriche avec les districts limitrophes administratifs et du côté de l'Italie l'arrête à une distance de 7 1/2 kilomètres de la frontière. Il est en général nécessaire que les stipulations relatives à ce sujet soient précises afin d'éviter toute contestation ou difficulté.

La nature des concessions peut être appréciée d'après l'énumération que nous avons donnée plus haut; quant à leur étendue, non plus comme territoire où l'on aura le droit de s'en prévaloir mais comme quantité, on stipule ordinairement que les exemptions de droits accordées par exemple aux blés à mondre ou aux bois à scier de l'autre côté de la frontière ne devront pas dépasser les quantités déterminées par les besoins personnels des importateurs; de même pour les objets destinés à l'exploitation des terres situés dans l'autre pays: ces objets ne doivent être employés qu'à la culture de la terre de l'importateur et pas à celle des autres propriétés, etc.

Lorsqu'on a ainsi pris les précautions nécessaires pour conserver au trafic-frontière le caractère qu'il doit avoir pour répondre au nom qu'il porte et au motif qui en fait l'objet de stipulations spéciales, il se pose la question de savoir quels sont par rapport à ces concessions les droits des autres pays garantis par la stipulation du traitement de la nation la plus favorisée. M. Schraut (1) pense que ces concessions ne tombent jamais sous le coup du droit dont nous parlons. M. v. Melle (2) de son côté pense que ces concessions pourront être invoquées par toutes les

1. *Op. c.*, p. 91.

2. *Op. c.*



nations voisines concessionnaires du droit au traitement le plus favorisé, mais qu'elles ne pourront l'être que par elles et pas par les autres non limitrophes. L'opinion de M. v. Melle nous paraît plus conforme à l'interprétation stricte du droit au traitement de la nation favorisée. Au point de vue de cette interprétation il nous semble même que la contestation ne saurait porter que sur la question de savoir si les nations non limitrophes elles-mêmes n'auraient pas le droit d'invoquer, en supposant qu'elles y eussent intérêt (ce qui par la nature même des choses ne pourrait se présenter qu'exceptionnellement), tous les avantages compris dans les clauses relatives au trafic-frontière. Nous avons dit, en effet, à maintes reprises déjà, que le droit au traitement le plus favorisé autorise le concessionnaire à ne voir dans les concessions, antérieures ou postérieures, de son concédant que les avantages dégagés de toutes les conditions qui les accompagnent. Dans le cas spécial dont nous parlons il a le droit de ne voir dans le trafic-frontière que le fait qu'une nation étrangère, ou plutôt que certains districts individuellement déterminés d'un pays tiers possèdent certains droits que son traité de commerce ne lui a pas expressément accordés, mais qu'il aurait peut-être intérêt à posséder également. Or, c'est précisément un des cas en prévision desquels la clause du traitement de la nation la plus favorisée est insérée dans les traités.

Quoi qu'il en soit d'ailleurs de cette question théorique, ce qui est certain c'est que presque tous les traités nouveaux des pays, qui soumettent leur trafic-frontière à un régime spécial, contiennent des stipulations expresses que le droit

au traitement de la nation la plus favorisée ne s'étend pas aux avantages résultant pour l'un des contractants du régime du trafic-frontière déjà convenu ou pouvant postérieurement être convenu avec une tierce puissance.

Ceci porte à croire que la solution de M. Schraut ne paraît pas aux yeux des gouvernements tout à fait incontestable puisqu'on se donne la peine de faire une stipulation expresse ; et le fait qu'une stipulation identique se trouve même dans les traités avec des pays non limitrophes (v. traité austro-danois du 14 mars 1887, art. 3 ; la convention provisoire austro-grecque du 11 avr. 1887) autoriserait peut-être à conclure que dans l'esprit des gouvernements contractants une contestation n'a pas semblé impossible même dans ces hypothèses-là.

122. — Nous avons parlé jusqu'ici du vrai trafic-frontière, c'est-à-dire de celui qui a pour but de lever certaines entraves inutiles que laisserait subsister aux intérêts des particuliers habitant la frontière, l'application rigoureuse du régime douanier ordinaire ; ainsi que de faciliter un commerce qui tout en étant d'importance appréciable pour ceux qui le font ne saurait avoir une influence quelconque sur le grand marché national.

Mais il arrive qu'on range quelquefois abusivement sous cette dénomination des dispositions qui n'y rentrent pas. Telles sont par exemple différentes dispositions du traité austro-italien de 1887 stipulant des avantages spéciaux pour les produits (vins de la Vénétie, chapeaux du Tyrol, etc.) de certaines provinces, mais sans aucune limitation et sans établissement d'une zone quelconque dans laquelle le produit pourra être importé.



Mais l'exemple peut-être le plus remarquable de l'abus commis avec le mot trafic-frontière, se trouve dans le traité de commerce austro-serbe du 6 mai 1881. L'annexe B de ce traité (1) intitulée : « Faveurs spéciales accordées au trafic-frontière », après avoir dans les § 1 et 2 énuméré des concessions spéciales au sujet desquelles il n'y a aucune observation à relever, s'exprime dans le § 3 textuellement ainsi : « Les marchandises ci-après désignées qui sont directement importées en Serbie du libre trafic du territoire douanier de la monarchie austro-hongroise par la frontière commune, seront soumises, toujours au choix de l'importateur, à la moitié du droit de douane, ou spécifique ou *ad valorem* alors applicable aux importations de la nation la plus favorisée : (suit l'énumération des marchandises : papier d'emballage, gros ouvrages de pierre et de ciment, poteries communes, verres communs à vitre et en feuilles, verres creux blancs, fer brut, fer et acier demi-ouvrés, instruments et outils agricoles en fer ou en acier). Le § 4 renferme une disposition analogue en faveur de certains produits serbes à leur entrée en Autriche (fruits frais, bœufs et taureaux, porcs, peaux, etc.). La seule différence entre ces deux paragraphes consiste en ce que le premier contient la fixation non pas d'un chiffre comme droit d'entrée, mais d'une proportion relativement au chiffre du droit que les produits similaires d'au-

1. V. *Traités et conventions conclus entre la Serbie et les puissances étrangères depuis la proclamation de l'indépendance jusqu'au 1<sup>er</sup> janvier 1887*. Edit. du min. des aff. étrang. de Serbie (en français et en serbe) Belgrade, 1887. V. Martens, Neumann.

tres pays ont à acquitter en pénétrant en Serbie; le § 4 au contraire contient une détermination précise et fixe des droits d'entrée. Cette différence dans la fixation des droits amène la conséquence que tandis que le traitement différentiel en faveur des produits autrichiens peut subsister tant qu'il y aura un droit quelconque sur les objets ci-dessus mentionnés et que la franchise seule pourra effacer le traitement de faveur et mettre l'Autriche *de facto* sur le même pied que les autres puissances, le traitement favorable pour les produits serbes, au contraire, peut disparaître aussitôt que l'Autriche-Hongrie aura abaissé son tarif applicable aux produits similaires des autres pays au niveau des droits de faveur concédés aux produits serbes. L'avantage de la stipulation serbe consiste toutefois en ce que la Serbie reste libre d'élever son tarif sur les objets ci-dessus énumérés dans la limite qu'elle s'est engagée à ne pas dépasser (8 0/0 *ad valorem*) sans que l'Autriche ait le droit de s'en plaindre pourvu que le droit applicable à ses produits à elle soit toujours de la moitié du droit ainsi élevé.

A part cette différence de détail les stipulations des paragraphes 3 et 4 ont l'une et l'autre ceci de commun qu'elles sont l'une et l'autre également étrangères et à l'esprit et aux termes de ce qu'on comprend habituellement sous la dénomination trafic-frontière. Ce n'est pas en effet pour faciliter les rapports journaliers ou le commerce des habitants de frontière que ces stipulations ont été insérées dans le traité. Elles ne contiennent aucune limitation

1. V. Tarif autrichien, Matlekovits, *op. cit.*, p. 282.



ni quant aux quantités importées ni quant au territoire d'où elles doivent provenir, ni quant au marché où elles doivent se diriger et s'arrêter. En un mot rien qui les distinguerait des autres stipulations renfermées dans le corps du traité et qui n'ont pas été, et ne sauraient non plus être qualifiées de stipulations relatives au trafic-frontière. Dans l'un et l'autre paragraphe on parle simplement des marchandises venant du territoire de l'une des parties contractantes et passant dans celui de l'autre. Ce n'est donc que tout à fait improprement qu'on les range sous la dénomination du trafic-frontière. En réalité, il s'agit d'un traitement différentiel favorable stipulé réciproquement pour certains produits limitativement déterminés.

Aussi croyons-nous, que les tierces puissances possédant la clause de la nation la plus favorisée, même limitée par la stipulation qu'elle ne s'étend pas aux avantages du trafic-frontière, auraient parfaitement le droit de se prévaloir tant en Serbie qu'en Autriche, des concessions abusivement rangées sous cette dénomination. Admettre une autre règle serait donner à deux États le moyen d'éluder leurs engagements antérieurs les plus formels.

Il n'y aurait peut-être d'exception à faire que pour les contractants postérieurs qui, au moment où ils faisaient leur traité, connaissaient déjà la clause abusive relative au trafic-frontière de l'autre contractant. Toujours est-il qu'il vaut mieux, dans l'intérêt de la clarté et de la méthode, éviter de pareilles stipulations.

## CHAPITRE XI

### IMPOTS INTÉRIEURS ET PRIMES DANS LES TRAITÉS DE COMMERCE.

#### CONSULTER.

Amé, *Tarifs de douanes*, t. II. — Butenval (comte de). — *Négociations commerciales pendant les années 1871, 1872 et 1873*. — Alglave et Renault, *Note à consulter sur l'application aux alcools suédois de la loi espagnole du 26 juin 1888*. — Schraut, *op. cit.*

123. — Faculté d'élever les droits d'entrée en cas d'établissement d'une accise intérieure sur un objet déterminé. — 124. Composition des droits d'entrée: droit compensateur et droit d'accise; intérêt pratique de cette division du taux du droit d'entrée. — 125. Difficulté d'appliquer le principe que les droits d'entrée ne doivent être élevés que jusqu'à la concurrence exacte de l'accise nouvelle. — 126. Drawbacks, primes et admissions temporaires.

#### SOMMAIRE.

123. — Un Etat peut postérieurement à la conclusion d'un traité et à la fixation du tarif conventionnel, établir chez lui des impôts de consommation nouveaux, ou élever



les impôts anciens sur des objets compris dans le tarif. Cet impôt nouveau ou supplémentaire en augmentant les frais de production de l'industrie nationale aura pour effet immédiat de déranger au profit de l'importation étrangère les conditions de concurrence qui existaient jusque-là sur le marché indigène entre l'industrie nationale et l'industrie étrangère. En prévision de cette éventualité, et dans le but de rétablir l'équilibre antérieur, on insère ordinairement dans les traités de commerce la stipulation suivante. On convient qu'en cas d'établissement d'une accise nouvelle ou de l'élévation du taux d'une accise existante, le pays, qui y a recours, pourra, dans la même mesure, élever aussi les droits d'entrée sur les produits similaires étrangers.

Les clauses des traités qui renferment cette faculté d'élévation du tarif conventionnel sont ordinairement ainsi conçues: « Si l'une des Hautes Parties contractantes juge nécessaire d'établir un droit nouveau d'accise ou de consommation, ou un supplément de droit sur un article de production ou de fabrication nationale compris dans les tarifs annexés au présent traité, l'article similaire étranger pourra immédiatement être grevé à l'importation, d'un droit ou d'un supplément de droit égal.

Il en est de même lorsque le droit ou supplément de droit nouveau n'est pas un impôt, c'est-à-dire un droit perçu au profit l'Etat, mais une taxe prélevée au profit des villes sous forme d'octroi. On convient ordinairement dans les traités que cette taxe nouvelle pourra être perçue également sur les produits étrangers.

Mais dans tous ces cas le droit ou le supplément de droit nouveau ne pourra jamais dépasser le montant du droit

qui frappe le produit intérieur. Il doit donc, sous ce rapport, toujours exister une égalité absolue entre les marchandises nationales et les produits étrangers.

Avec la clause dont nous venons de parler un Etat reste toujours libre d'établir des impôts de consommation nouveaux ou d'élever les anciens. Il arrive cependant quelquefois que par une stipulation expresse il se prive de cette faculté. C'est alors une restriction nouvelle apportée par le traité à sa souveraineté et elle ne porte habituellement que sur un nombre d'objets très limité. On pourrait citer à titre d'exemple la disposition de l'article 8 du traité de 1862 entre la France et le Zollverein disposant comme il suit : « Les vins, les alcools et les graisses d'origine française qui ont acquitté le droit d'entrées continueront d'être affranchis de tout droit ultérieur quelconque, perçu pour le compte, soit du Zollverein, soit de l'un des Etats qui le composent, soit d'une commune ou corporation. » De même l'article 9, alinéa 5 du traité franco-suisse de 1882 : « La confédération suisse s'engage à ce que les droits d'entrée (ohmgelder) ou d'octroi perçus dans les cantons ou les communes sur les eaux-de-vie et liqueurs de provenance française, ne soient pas élevés au-dessus du taux actuel pendant toute la durée du présent traité. » Une stipulation analogue se trouve aussi dans l'article 5, alinéa 2 du traité entre l'Espagne et la Suède et la Norvège de 1883 en faveur des vins espagnols, etc.

La rareté de ces renonciations de la part d'un Etat à son droit d'établir des impôts nouveaux s'explique d'ailleurs aisément. Il peut y avoir un très grand intérêt pour un Etat de pouvoir, le cas échéant, recourir à telle ou telle



source de revenu plutôt qu'à telle autre. Or, la stipulation qui lui interdit d'imposer les produits étrangers le met, le plus souvent, dans l'impossibilité de frapper les produits similaires nationaux. Car, en effet, s'il imposait ces derniers il les mettrait, volontairement et par son propre fait, dans une situation inférieure à celle des concurrents extérieurs; ce qui serait une protection à rebours, et est absolument inadmissible.

La clause, qui a pour objet d'empêcher que le rapport de concurrence établi, par un tarif, entre les industries nationales et étrangères, ne soit pas dérangé, ne peut avoir de valeur pratique que pour les articles insérés dans les tarifs et qui sont en même temps fabriqués dans le pays. Quant à ceux qui, pour des causes diverses, par exemple à raison des conditions naturelles, ne sont pas produits dans une contrée, et qui sont cependant insérés dans le tarif conventionnel, il est évident qu'ils ne sauraient pas être l'objet d'une élévation des droits d'entrée sous prétexte de nouvelle accise intérieure. Quelques traités se donnent même la peine de le dire expressément. Voir par exemple l'article 10, alinéa 2, du traité austro-serbe de 1881 : « Il ne pourra être prélevé d'autres droits (que ceux arrêtés dans le tarif) ou suppléments de droits ni des taxes quelconques dans le cas que les articles de même nature ne sont pas produits ou ne sont pas frappés des mêmes taxes dans ce pays ou dans cette circonscription. »

La clause relative aux accises et aux tarifs peut avoir une grande importance dans les rapports avec les pays qui produisent peu d'une certaine denrée et qui au con-

traire en important beaucoup. Ces pays pourront, en effet, plus facilement se laisser entraîner à établir des accises nouvelles parce qu'elles frapperont principalement les produits importés. L'importateur, au contraire, aura dans cette hypothèse plus d'intérêt à se garantir contre les accises que s'il n'était pas le fournisseur pour ainsi dire exclusif. Aussi s'efforcera-t-il davantage d'obtenir de son cocontractant une renonciation au droit d'établir des accises nouvelles.

Lorsque la disproportion entre la production des deux pays n'est pas aussi grande l'importateur est suffisamment garanti par la stipulation du traitement égal à celui des produits nationaux. Le danger d'une exagération de droits n'est pas, en pareille occasion, autant à craindre, précisément parce que toute surélévation de droits atteindrait en même temps l'industrie indigène.

Quelquefois on se contente même de la simple clause de la nation la plus favorisée. Ce sera notamment le cas lorsque le produit qu'on garantit contre les accises exorbitantes n'est pas produit dans le pays et qu'on n'a pas pu obtenir la renonciation totale au droit de le frapper d'accises nouvelles.

124. — Les accises qui, au moment de la conclusion d'un traité, existent déjà dans le pays peuvent ou bien être comprises dans le chiffre des droits d'entrée arrêté dans le tarif conventionnel et former avec celui-ci un tout indivisible, ou bien encore en être distinctes et représentées par des chiffres spéciaux. Dans ce dernier cas le taux des droits qu'on prélève à la frontière d'un pays



sur les produits qui y entrent se décompose ainsi : 1°) en droits d'entrée destinés à compenser les inégalités naturelles et autres dans les conditions de production entre les deux pays, et 2°) en un droit équivalent à l'assise existant à ce moment dans le pays et ayant pour objet de rétablir l'équilibre entre les deux États au point de vue des charges fiscales.

Ordinairement c'est le premier système, à savoir celui d'un taux de droit unique, qui est employé dans les traités; mais on y trouve quelquefois le second système aussi, tel est par exemple le système du traité franco-anglais de 1860. Ce traité s'exprime ainsi à ce sujet : (v. deuxième convention supplémentaire du 16 novembre 1860). « Indépendamment des droits de douane stipulés dans le tarif annexé à la présente convention... les produits d'origine ou de manufacture britannique ci-dessous énumérés seront, à leur importation en France, et à titre de compensation des droits équivalents supportés par les fabricants français, assujettis aux taxes supplémentaires ci-après déterminées... »

Cette manière de procéder n'est pas dépourvue de tout intérêt pratique. Elle reçoit son application en cas de diminution des accises intérieures. En effet, ce n'est pas seulement l'augmentation des accises intérieures qui peut être préjudiciable aux importations étrangères; c'est également leur diminution. Si le taux d'une accise est diminué l'industrie nationale sera allégée en partie d'un fardeau qui jusque-là pesait sur elle et pourra lutter à des conditions meilleures contre les importations similaires étrangères. Aussi les traités de commerce prévoient-ils habituellement

le cas de la diminution des accises en même temps que celui de l'augmentation en stipulant que la diminution des impôts intérieurs doit entraîner avec elle une diminution correspondante sur les droits d'entrée. « Il est convenu entre les Hautes Parties contractantes, dit le traité franco-belge de 1881, que dans le cas de suppression ou de diminution des droits d'accise ou de consommation... , les taxes supplémentaires imposées aux produits d'origine ou de manufactures françaises ou belges seront supprimées ou réduites de sommes égales à celles dont seraient diminués ces droits d'accise ou de consommation. »

Si maintenant le droit d'accise est séparé du droit d'entrée compensateur la diminution d'accise pourra immédiatement être opérée sur la partie du droit d'entrée représentant le taux de l'accise existante ; si au contraire le droit d'entrée est un et unique cette diminution ne pourra pas être faite. Elle ne pourrait être faite que sur les augmentations postérieures des accises existantes en supposant que ces suppléments d'accises postérieures vinssent à être supprimés ou diminués plus tard. C'est seulement cette dernière hypothèse que visait le traité belge.

Pour éclaircir par un exemple ce que nous venons de dire, supposons que le droit d'entrée total soit de 80, mais que ce total ait été décomposé dans le traité de la manière suivante : 60 à titre de droit de douane compensateur, destiné à contrebalancer les désavantages de la production nationale, et 20 à titre d'équivalent de l'accise intérieure existant au moment de la conclusion du traité. Si plus tard l'accise intérieure est diminuée de 15 la partie du droit d'entrée représentant l'accise devra être diminuée



d'autant ; de sorte que le montant total du droit d'entrée descendra à 65.

Si au contraire le traité ne contient pas la distinction du droit compensateur proprement dit et du droit représentant l'accise, mais si le chiffre de 80 est inscrit au tarif conventionnel, une diminution de l'accise existante n'entraînera pas avec elle une diminution équivalente du droit d'entrée. C'est que le droit d'entrée est dans ce cas un tout qui doit être acquitté à titre de droit d'entrée pur et simple et non pas à titre de droit compensateur pour les accises intérieures. Ce droit d'entrée ne subira alors de modification que s'il a été une fois augmenté à cause d'une accise nouvelle qui est diminuée ensuite. Ainsi si on établit une accise de dix le droit d'entrée pourra être élevé d'autant, il montera donc à 90 ; si plus tard l'accise est diminué de 5 le droit descendra à 85 ; mais dans aucun cas il ne pourra descendre au-dessous de 80, qui n'ayant pas été analysé ne doit pas être considéré comme susceptible de diminution à raison d'une réduction quelconque de l'accise existante.

125. — Le principe stipulé dans tous les traités, à savoir que les élévations des droits d'entrée doivent être rigoureusement équivalentes au montant des taxes établies, est facile à poser, mais en pratique il est le plus souvent très difficile à appliquer. C'est que le mode de perception de l'accise intérieure peut être différent du mode de perception du droit d'entrée et cette différence entraînera avec elle une différence au point de vue de l'importance de l'impôt même. Le produit étranger sera très souvent beaucoup plus lourdement taxé en fait que le produit national

bien que le principe de la taxation puisse être identique.

Aussi l'application de la règle des accises intérieures a-t-elle souvent donné lieu à des contestations en pratique. L'une de ces contestations s'est produite en 1888 entre la Suède et Norwège et l'Espagne à propos du cas suivant. Ces deux pays avaient conclu en 1883 un traité de commerce qui contenait précisément la clause dont nous parlons. En 1888 le gouvernement espagnol établit une accise nouvelle sur les alcools et décide que les alcools étrangers seront soumis à un supplément de droit égal au montant de la taxe nouvelle. Seulement, tandis que pour les alcools suédois, et les alcools étrangers en général, ce droit devait être perçu sur le produit fabriqué lui-même, de sorte que rien ne pouvait échapper à la taxe, les alcools indigènes au contraire étaient taxés d'après une échelle de rendement légal des matières premières employées. Or, comme cette échelle est difficile sinon impossible à établir d'une manière telle que la taxe frappe la totalité du produit fabriqué il en est résulté pour les alcools espagnols un boni de fabrication qui devait être extrêmement préjudiciable aux alcools suédois. En effet, le rendement légal étant en fait inférieur au rendement effectif, une partie des alcools espagnols était en réalité exempte de l'impôt nouveau, ce qui évidemment diminuait d'autant le prix de revient de la quantité totale des alcools indigènes, et leur permettait de faire aux alcools suédois une concurrence victorieuse (1).

1. V. sur tous ces points, avec des nombreux développements et des exemples analogues, la note de MM. Alglave et Renault, citée à la tête du chapitre.



On arrivait ainsi par voie indirecte à accorder en fait aux alcools espagnols un supplément de protection, ce qui était absolument contraire au traité existant.

Mais il faut avouer qu'avec la meilleure foi du monde on n'arrivera souvent pas à établir entre les deux catégories de produits, nationaux et étrangers, une égalité absolue et cela précisément à cause de la différence dans le mode de perception, différence qui souvent sera inévitable.

Aussi, s'il tient à respecter le principe qu'il ne faut pas faire indirectement ce qu'on s'est engagé par traité à ne pas faire directement, un gouvernement agira loyalement en se refusant, dans la plupart des cas, à user de sa propre autorité de la faculté que lui donne la clause dont nous parlons; il agira au contraire d'une manière beaucoup plus conforme à l'esprit du traité en s'entendant au préalable avec l'autre contractant sur le chiffre dont le droit d'entrée devra être augmenté.

Le gouvernement suisse a proclamé avec une loyauté parfaite les conséquences possibles de la clause d'égalité devant les impôts et il s'est refusé de s'en servir comme d'un moyen de protection indirect dans une circonstance où cependant il désirait établir un supplément de protection pour une branche de l'industrie nationale. Dans sa déclaration du 31 août 1886 le gouvernement suisse disait en effet: « Il existe un principe international renfermé aussi dans les traités de commerce, d'après lequel un pays qui perçoit un impôt sur un produit indigène quelconque a le droit de soumettre le même produit, lorsqu'il est importé d'un autre pays, à un impôt égal, qu'il perçoit à titre d'augmentation des droits d'entrée. Si la chose se

passé correctement, il y a parité des charges. Mais il n'est pas rare que l'impôt nominal soit considérablement réduit pour le fabricant indigène par toute espèce de calculs et de privilèges, tandis qu'il est perçu en plein sur les produits importés. Ainsi, par exemple, en fixant l'impôt que doit payer le premier, on prend pour base un nombre de degrés inférieur à celui que l'alcool renferme réellement, et on lui accorde, en outre, sous le nom de déperdition, une réduction de la quantité imposable qui dépasse de beaucoup celle effectivement perdue par l'évaporation, etc., il en résulte pour le fabricant indigène une réduction d'impôt de plusieurs francs par hectolitre d'alcool absolu, tandis que le même impôt est perçu en plein sur l'alcool importé. Nous ne prétendons pas que ce mode de procéder, qui n'est pas un mystère, soit loyal et conforme à l'esprit des traités, et quant à nous, nous nous ferions un scrupule de recommander de suivre l'exemple ci-dessus (1) ».

126. — Nous avons parlé jusqu'ici des impôts qu'un gouvernement établit sur les produits nationaux destinés à être consommés dans le pays.

Supposons maintenant que le produit frappé de l'impôt soit destiné à quitter le pays. Dans ce cas l'impôt nouveau peut avoir des effets fâcheux pour l'industrie d'exportation. Les concurrents étrangers sur les marchés extérieurs peuvent, en effet, n'avoir pas d'impôts similaires à acquitter ; aussi peuvent-ils alors, par rapport au premier exportateur, venir dans une situation privilégiée. Pour empêcher ce résultat de se produire on a dans la plupart des

1. V. La note citée de MM. Alglave et Renault, p. 13.



pays recours aux procédés suivants : aux drawbacks, aux primes, à l'exportation, ou enfin encore, dans certaines hypothèses, aux admissions temporaires.

Les drawbacks consistent dans la restitution à la sortie des impôts intérieurs ou des droits de douanes perçus sur la matière première dont l'objet exporté est fabriqué. Très souvent cette restitution n'est qu'une partie du droit qui a été perçu, par exemple 50 ou 60 pour 100.

Les primes consistent dans une somme d'argent qu'on paie aux exportateurs au moment où leurs produits franchissent la frontière.

Enfin dans le système des admissions temporaires on ne perçoit pas le droit de douanes sur une matière première étrangère mais on laisse cette marchandise pénétrer librement dans le pays, sous condition toutefois que, dans un délai déterminés, elle soit exportée sous forme de produit fabriqué.

Les primes à l'exportation devraient en principe être repoussées. Elles ont, en effet, pour conséquence de créer une division par trop artificielle du travail dans l'intérieur d'un pays en attirant ce dernier vers les industries primées, et, en second lieu, on risque fort de provoquer par ce système des représailles chez l'étranger. Les industries de ce dernier pourront, en effet, par suite des primes, se trouver dans une situation inférieure au point de vue de la concurrence. Aussi pourront-elles réclamer que l'ancien rapport soit rétabli au moyen d'une surélévation des droits d'entrée. Si ce dernier phénomène se produit les primes ne serviront plus à rien attendu que tout ce qui aura été déboursé à ce titre par un pays sera encaissé par l'autre à titre de

droit d'entrée, et la situation de l'industriel sera comme s'il n'avait pas obtenu de prime.

Les drawbacks sont généralement considérés comme peu pratiques. Il est, en effet, dans certains cas très difficile de déterminer, surtout dans les industries textiles, la quantité exacte de matières premières qui est entrée dans le produit fabriqué. On doit se contenter des évaluations approximatives et celles-ci étant ordinairement supérieures aux quantités réelles il arrive fréquemment que le fisc débourse à ce titre plus qu'il ne devrait déboursier. Il est même arrivé, par suite de fraudes très faciles à commettre en cette matière, que l'Etat a quelquefois déboursé plus qu'il n'avait perçu. Or, un tel résultat est évidemment contraire au principe des drawbacks.

Ces admissions temporaires sont alors considérées également comme ne répondant pas au but qu'on attend d'elles puisqu'il est démontré en pratique qu'elles ne sont utiles qu'à la grande industrie qui seule peut supporter les frais que ce système occasionne.

Bien que les drawbacks soient relativement rares les traités de commerce contiennent presque invariablement des stipulations qui s'y réfèrent. Le drawback étant en principe la restitution à la sortie des droits qui ont été perçus sur une matière première soit à titre de droit d'entrée, soit à titre d'impôt intérieur, on convient dans le traité qu'il doit être la « représentation exacte » de ces droits. Ces termes font allusion aux inégalités pouvant résulter de ce que les échelles de rendement d'après lesquelles se fera la restitution à la sortie pourront n'être pas exactes. Ainsi si, d'après les évaluations administratives, un



fabricant doit obtenir d'une certaine quantité de matières premières une valeur de 100, tandis qu'en réalité il en obtient une de 120, l'administration, en lui restituant les droits afférents à la valeur de 120, lui restituera plus qu'il n'aura réellement acquitté de droit et lui accordera ainsi une prime indirecte. Or, les évaluations exactes étant comme nous l'avons remarqué en parlant des accises, fort difficiles à établir, il en résulte que les drawbacks déguiseront le plus souvent une véritable prime à la sortie.

## POSITIONS

---

POSITIONS PRISES DANS LA THÈSE.

### I. — DROIT ROMAIN

- I. — La *manus* comprenait à l'origine non seulement le pouvoir du mari ou du *pater* sur la femme, mais l'ensemble des pouvoirs du chef de la maison sur tout ce qui s'y trouvait, êtres vivants ou choses.
- II. — La *manus* n'appartenait jamais à un *alieni juris* ; l'assertion contraire de Gaius est, au point de vue strictement juridique, inexacte.
- III. — L'*usus* n'est que l'usucapion primitive appliquée à un cas spécial.
- IV. — Le mariage sans *manus* n'est pas une importation étrangère, il est le résultat d'une évolution naturelle de la société et du droit romains.



## II. — DROIT FRANÇAIS

- I. — La clause, dite de révision, telle qu'elle est actuellement stipulée dans les traités de commerce turcs est une véritable clause de dénonciation ; elle présente en outre un grand inconvénient en ce qu'elle ne contient pas de délai de dénonciation préalable.
- II. — La clause de la nation la plus favorisée quand elle est pure et simple assure à l'état qui l'a stipulée même les avantages résultant pour une tierce puissance d'une union douanière avec l'autre contractant.
- III. — La stipulation réciproque de la clause de la nation la plus favorisée n'assure pas encore aux contractants une situation égale.
- IV. — Le système du tarif double : général et minimum n'a en lui-même rien de contraire à la constitution.
- V. — Les stipulations que, dans certains traités de commerce, on place abusivement sous la dénomination de stipulations relatives au commerce-frontière ne peuvent pas soustraire un État aux obligations auxquelles il est soumis en raison de la clause de la nation la plus favorisée.

- VI. — La clause en vertu de laquelle un pays, qui a établi une accise nouvelle sur un produit national, a le droit d'élever dans la même mesure le droit d'entrée sur le produit similaire étranger, est très difficile à appliquer équitablement en pratique. Mieux vaut en pareille hypothèse recourir à une entente directe avec les pays intéressés.

POSITIONS PRISES EN DEHORS DE LA THÈSE.

I. — DROIT ROMAIN.

- I. — Le seul consentement ne suffisait pas à Rome pour qu'il y eût mariage. Il fallait en outre que la femme fût mise à la disposition physique du mari.
- II. — L'acquisition des *res derelictæ* se rattache à la *traditio incertæ personæ* d'après l'école Sabinienne aussi bien que d'après l'école Proculienne.
- III. — Le bénéfice de cession d'actions n'appartient pas aux *correi promittendi non socii*.
- IV. — L'obligation du fidéjusseur qui excède l'obligation principale est nulle pour le tout.

II. — DROIT FRANÇAIS

- I. — L'état d'interdiction ne constitue pas un empêchement dirimant au mariage.



- II. — L'héritier qui renonce ne compte pas pour le calcul de la réserve.
- III. — L'enfant né moins de 180 jours après le mariage naît légitime, non simplement légitimé.
- IV. — Le propriétaire d'une usine située sur un canal construit de main d'homme est présumé, jusqu'à preuve contraire, être propriétaire du canal entier, même dans celles de ses parties qui traversent les héritages voisins.

#### MATIÈRES DIVERSES

- I. — Il n'existe pas de critérium d'après lequel on pourrait déterminer si un Etat est mi-souverain ou non; c'est l'ensemble de sa situation juridique qui décide s'il a cette qualité ou non.
- II. — Dans l'état actuel des besoins des Etats il est impossible de satisfaire à toutes les dépenses au moyen d'un impôt unique et direct. Les impôts indirects sont donc indispensables.
- III. — Avec les concessions que se font réciproquement les écoles protectionniste et libre-échangiste une entente entre les partisans des deux systèmes n'est pas impossible en théorie. La divergence se réduit à une question de degré et de mesure.

IV. — Un tribunal peut, sans commettre un excès de pouvoir, ordonner qu'une construction, élevée sur un cours d'eau non navigable ni flottable avec l'autorisation du pouvoir administratif, soit détruite si elle porte préjudice aux droits des tiers dûment établis. L'autorisation administrative est en effet présumée ne valoir que dans la mesure où elle ne lèse pas les droits des tiers.

---

Vu : le Président de la thèse,

RENAULT.

Vu : par le Doyen,

COLMET DE SANTERRE.

Vu et permis d'imprimer :

Le Vice-Recteur de l'Académie de Paris,

GRÉARD.





## TABLE DES MATIÈRES

---

### DROIT ROMAIN

---

#### DE LA MANUS DANS LE MARIAGE ROMAIN

CHAPITRE PREMIER. — DE LA <i>manus</i> EN GÉNÉRAL.....	5
§ 1. — <i>Ancienne institution appelée manus; sa transformation.</i> — 1. Signification primitive du mot <i>manus</i> . — 2. Restriction de cette signification. — 3. Comment expliquer l'ampleur primitive de l'institution appelée <i>manus</i> . — 4. Au point de vue intérieur la différence entre les catégories de droits renfermés dans l'ancienne <i>manus</i> n'a jamais été ignorée.	6
§ 2. — <i>Quelles femmes étaient soumises à la manus.</i> — 5. La <i>manus</i> pouvait porter sur les femmes divorcées. — 6. Sauf toutefois les femmes divorcées <i>diffarrectione</i> . — 7. La <i>manus</i> portait aussi sur les veuves.....	12
§ 3. — <i>A qui appartenait la manus ?</i> — 8. Elle n'appartenait pas toujours au mari. — 9. Témoignage contraire de certains auteurs classiques. — 10. La théorie de Gaius se réduit à dire que la femme d'un <i>filiusfamilias</i> était soumise à deux puissances. — 11. Difficultés d'expliquer cette assertion. — 12. Réformes successives de la <i>manus</i> résultant de certains textes. — 13. Étendue de ces réformes. — 14. Droits qu'on peut grouper dans la <i>manus</i> de Veillevitch	34



Gaius. — 15. L'expression de Gaius reste malgré cela impropre. — 16. Explication de M. Voigt. — 17. — Observations sur cette opinion.....	14
§ 4. — <i>Effets de la manus</i> . — 18. Similitudes et conséquences juridiques de la <i>manus</i> . — 19. Différence entre la position des enfants et de la femme <i>in manu</i> . — 20. Résumé des effets de la <i>manus</i> .....	27
§ 5. — <i>Le manus des mariages primitifs a-t-elle été la conséquence nécessaire d'un principe juridique?</i> — 21. Opinion de M. Esmein. — 22. Opinion de M. Labbé. — 23. Comment expliquer le fait historique que tous les mariages primitifs étaient des mariages avec <i>manus</i> ?.....	31
§ 6. — <i>Nature de la manus</i> . — 24. La <i>manus</i> ne correspondait pas à la puissance maritale d'aujourd'hui. — 25. Elle se rattachait à la puissance domestique et était parallèle à la puissance paternelle. — 26. Tant que le divorce ne fut pas admis comme institution d'ordre public la femme n'avait aucun moyen à sa disposition pour sortir de la <i>manus</i> ..	35
CHAPITRE II. — MODES D'ACQUISITION DE LA <i>manus</i> .....	40
§ 1 <sup>er</sup> . — <i>Confarreatio</i> . — 27. C'était en même temps une formalité de mariage. En quoi consistait-elle. — 28. Elle avait des ressemblances avec les formes de mariage chez d'autres peuples ainsi qu'avec l' <i>adrogatio</i> et la confection du testament <i>calatis comitiis</i> . — 29. Elle paraît avoir été réservée aux patriciens et plus tard aux flamines seulement; la <i>flaminica</i> semble aussi avoir dû être patricienne. — 30. Elle tombe en désuétude; causes; réforme de Tibère. — 31. Résumé des évolutions de la <i>manus</i> .	44
§ 2. — <i>Coemptio</i> . — 32. La formule de la <i>coemptio</i> était différente de celle de la <i>mancipatio</i> . — 33-34. — Difficulté de préciser davantage ces questions de formes. — 35. La nature de la <i>coemptio</i> et le rôle respectif des futurs dans cette formalité. — 36. La <i>coemptio</i> vient de l'ancienne vente de la femme. — 37. Conséquences .....	48

§ 3. — <i>Usus</i> . — 38. L' <i>usus</i> se ramène à la théorie de l'usucapion. — 39. Pourquoi l' <i>usus</i> a-t-il été restreint à l'acquisition de la <i>manus</i> sur la femme? — 40-41. Cas où apparaissait l'utilité de l' <i>usus</i> . — 42. Il ne pouvait pas suppléer à la <i>confarreatio</i> . — 43. L' <i>usurpatio</i> . — 44. Comment expliquer la tendance du droit romain de transformer les mariages libres en mariages avec <i>manus</i> . — 45. La femme, pour tomber <i>usu in manum</i> , avait-elle besoin du consentement des tuteurs et du père? — 46. Le texte de Cicéron sur Turia. — 47. Opinion contraire de certains auteurs. — 48. En somme les tuteurs paraissent avoir été mieux protégés contre l' <i>usus</i> que le père.....	58
CHAPITRE III. — MARIAGE LIBRE OU SANS <i>manus</i> .....	73
49. Effets du mariage sans <i>manus</i> . — 50. Trait caractéristique de ce mariage et compléments apportés par les mœurs. — 51. Hypothèse de Bernhöft sur son origine. — 52. Il peut cependant s'expliquer par les seuls principes du droit romain. — 53. Les circonstances forcées qui l'ont fait naître à l'origine. — 54. Comment expliquer qu'à côté du mariage libre, le mariage avec <i>manus</i> se soit pendant très longtemps maintenu comme mariage de droit commun. — 55. Le droit du père de rompre le mariage donnait quelquefois lieu à des abus. — 56. Hypothèse d'un mari <i>alieni juris</i> . — 57. D'une femme <i>sui juris</i> . — 58. L' <i>usus</i> agissait vigoureusement en faveur du mariage avec <i>manus</i> . — 59. Ce dernier point a été indirectement contesté. — 60. Le mariage avec <i>manus</i> était à l'origine plus considéré que le mariage libre.....	73
CHAPITRE IV. — DISPARITION DE LA <i>manus</i> .....	92
60-61. Nivellement des effets des deux sortes de mariages : la <i>manus</i> se réduit à un simple contrat de mariage. — 62. L' <i>usus</i> disparaît le premier. — 63. La <i>coemptio</i> et la <i>confarreatio</i> ensuite.....	92



## DROIT FRANÇAIS

## LES TRAITÉS DE COMMERCE

INTRODUCTION. — APERÇU HISTORIQUE SUR LES TRAITÉS DE COMMERCE LEUR RÔLE ET CARACTÈRE AUX DIFFÉRENTES ÉPOQUES.....	99
1. Définition des traités de commerce; considérations générales. — 2. Rareté des traités de commerce dans l'antiquité et au moyen-âge; nations qui ont le plus contribué à leur développement. — 3. Traits caractéristiques des traités antérieurs au xvi <sup>e</sup> siè- cle. — 4. Influence des changements économi- ques et politiques des siècles suivants sur le sys- tème des traités. — 5. Système colonial, mercantile et prohibitif; leur influence sur les traités; le traité de Methuen et le traité d'Eden. — 6. Change- ments qui se sont opérés dans le régime des échanges à la fin du xviii <sup>e</sup> siècle et au cours du xix <sup>e</sup> . — 7. Révolution française, blocus continental et ses effets en France, en Angleterre et en Alle- magne. — 8. Réformes libérales; Angleterre, France; traité de 1860; triomphe du système des traités. — 9. Tendances actuelles. — 10. Objet des traités de commerce contemporains. — Plans de l'ouvrage.....	100

## PREMIÈRE PARTIE

## Généralités sur les traités de commerce

CHAPITRE PREMIER. — LES TRAITÉS DE COMMERCE ET LES ÉCOLES ÉCONOMIQUES; MATIÈRES ET D. VISION DES TRAITÉS.	153
--	-----

11. Adversaires protectionnistes des traités de commerce — 12. Adversaires libre-échangistes. — 13. Défenseur des traités. — 14. Avantage de la stabilité. — 15. L'accord des protectionnistes et des libre-échangistes sur les traités de commerce n'est qu'apparent. — 16 Variété des matières contenues dans les traités. — 17. Stipulations qui caractérisent les traités de commerce. — 18. Arguments allégués en faveur de la multiplicité de sujets insérés dans un même traité ; inconvénients du système. — 19. Stipulations commerciales dans les traités politiques. — 20. Divisions des traités d'après le critérium des tarifs et de la clause de la nation la plus favorisée.....	154
CHAPITRE II. — PRÉPARATION. NÉGOCIATION ET CONCLUSION DES TRAITÉS.....	174
21. Moyens de connaître la situation économique d'un pays ; enquêtes. — 22. Tableaux du commerce extérieur ; critiques générales qu'on leur a adressées. — 23. Observations spéciales sur ces tableaux. — 24. Négociation des traités. — 25. Conclusion, vote et ratification. — 26. Il est inutile d'insérer dans les traités qu'ils ne seront exécutoires qu'à partir du vote par le Parlement ; les articles 14 et 20 du traité franco-anglais de 1860.....	174
CHAPITRE III. — LANGUE. INTERPRÉTATION ET DURÉE DES TRAITÉS.....	194
27. Langue des traités. — 28. Clauses relatives aux commissions arbitrales ; objections ; avantages. — 29. Interprétation d'un traité par un troisième Etat. — 30. Clauses inutiles relatives à l'interprétation. — 31. Durée des traités considérée au point de vue des industries d'exportation et de celles fabriquant pour le marché intérieur. — 32. Clause de tacite reconduction. — 33. L'avantage de la stabilité résultant de la longue durée des traités a été contesté. — 34. Clause de révisions des traités de com-	



merces tures. — 35. Autres clauses relatives à la durée des traités. — 36. Violation et fin des traités	194
CHAPITRE IV. — SOUVERAINETÉ DES ÉTATS ET TRAITÉS..	246
A. — <i>Etats souverains et traités.</i> — 37. Prérogatives de la souveraineté; un Etat peut-il complètement prohiber tout commerce étranger. — 38. Restrictions apportées à la souveraineté par les traités spéciaux et la coutume. — 39. Restriction résultant pour la souveraineté en matière de commerce des grandes conventions internationales; le traité de Vienne, l'acte général de la conférence de Berlin; la conférence anti-esclavagiste de Bruxelles. — 40. Situation des pays du Bassin du Congo au point de vue de la conclusion des traités de commerce.....	217
B. — <i>Etats mi-souverains et traités.</i> — 41. — Les Etats mi-souverains peuvent-ils conclure des traités de commerce; impossibilité de donner une réponse absolue .....	227
I. — <i>Ancienne principauté de Roumanie.</i> — 42. Projet de l'Autriche de conclure un traité avec la Roumanie. Protestation de la Turquie. Réponse de l'Autriche. — 43. Les arguments contenus dans la note de M. Andrassy; point de vue juridique, point de vue pratique. — 44. Objections contre la thèse de M. Andrassy. Point de vue de droit : droit de faire les tarifs, droit de faire des traités. — 45. Point de vue de fait. — 46. Fin de la discussion diplomatique relative aux droits de la Roumanie.....	231
II. — <i>Egypte.</i> — 47. Situation de l'Egypte au point de vue de la conclusion des traités d'après le traité de Londres. — 48. Situation créée par le firman de 1867. — 49. Les firmans de 1873 et 1879. — 50. L'Egypte a-t-elle le droit de faire des tarifs généraux. — 51. Le droit de l'Egypte de faire des traités de commerce est absolu et exclusif; la Turquie ne peut lui imposer aucune des clauses de ses	

propres traités. — 52. Conséquences de ce principe .....	249
--	-----

## DEUXIÈME PARTIE

## Clauses particulières des traités de commerce.

CHAPITRE V. — LIBERTÉ DU COMMERCE. DROIT DES PERSONNES .....	277
--	-----

53. Cause relative à la « liberté entière du commerce ».	
— 54. Clause de l'égalité du traitement avec les nationaux. — 55. Elle n'est pas absolument dépourvue d'intérêt pratique. — 56. Mais elle ne devrait pas être insérée dans les traités de commerce. — 57. Certaines clauses spéciales relatives aux droits des personnes. — 58. Situation privilégiée des étrangers au point de vue de certaines charges. — 59. Les droits des étrangers d'après les traités avec les nations de l'Extrême-Orient. — 60. Stipulations concernant les droits des étrangers en cas de guerre .....	278

CHAPITRE VI. — DROITS D'ENTRÉE. PRINCIPES .....	297
---	-----

61. Importance de la clause relative aux droits d'entrée. — 62. Considérations fiscales. — 63. Considérations économiques. — 64. Les droits d'entrée fiscaux sont universellement reconnus ; les droits d'entrée économiques ne le sont pas. — 65. Désavantages d'un Etat exclusivement agricole ou exclusivement manufacturier. — 66. Avantages d'un Etat à production industrielle complexe. — 67. Rôle mécanisme et caractères des droits d'entrée dans les pays neufs. — 68. Protection dans les pays anciens. — 69. Quelles industries faut-il protéger ? — 70. Pourquoi les protectionnistes préfèrent-ils les droits d'entrée aux autres moyens de protection ? — 71. Libre-échange. — 72. Les avan-	
---	--



tages d'un Etat à production industrielle complexe tout en étant réels ont été exagérés par les protectionnistes. — 73. L'argument relatif à la hausse des salaires est faux. — 74. Le principe de la protection temporaire n'est pas observé en pratique. — 75. Un tarif protecteur équitable est impossible à composer ; conséquences préjudiciables résultant dans certains pays des tarifs existants. — 76. Concessions faites par les libre-échangistes aux protectionnistes.....	298
CHAPITRE VII. — DROITS D'ENTRÉE. TARIFS.....	340
77. Système des tarifs autonomes et système des tarifs conventionnels ; arguments invoqués en faveur du premier. — 78. Réponses à ces arguments. — 79. Objection contre le système des tarifs autonomes ; avantages du système des tarifs conventionnels. — 80. Tarif unique. — 81. Tarif général et conventionnel. — 82. Tarif général et minimum. — 83. Avantages attribués à ce dernier système. — 84. Manières d'accorder le tarif minimum. — 85. Un projet de tarif minimum n'indique pas encore le régime douanier qu'entend pratiquer un gouvernement. — 86. Ce système ne supprime pas toutes négociations. — 87. Inconvénients du système. — 88. Question constitutionnelle soulevée à propos de ce système.....	341
CHAPITRE VIII. — CLAUSE DE LA NATION LA PLUS FAVORISÉE.	388
89. Utilité de la clause de la nation la plus favorisée. — 90. But de cette clause. — 91. Elle procure tous les avantages concédés à une tierce nation, quelle que soit la mesure par laquelle cet avantage aura été consenti. — 92. Étendue de la clause. — 93. Elle assure les avantages présents et futurs. — 94. Elle n'assure que les avantages consentis aux étrangers, non pas ceux accordés aux nationaux. — 95. Elle opère de plein droit. — 96. Clause de la nation la plus favorisée conditionnelle. — 97. La	

clause de la nation la plus favorisée est ordinairement réciproque; mais la situation respective des Etats qui la possèdent n'est pas forcément égale pour cela. — 98. Clause limitée relativement aux objets; relativement aux nations; article 11 du traité de Francfort. — 99. La clause de la nation la plus favorisée a des partisans parmi les libre-échangistes aussi bien que parmi les protectionnistes. — 100. Objections qu'on a adressées à la clause. — 101. Réponse à ces objections. — 102. Difficultés auxquelles a donné lieu l'application de cette clause; comprend-elle les avantages résultant d'une union douanière? — 103. Effets de la clause par rapport aux incorporations d'un État ou d'une partie d'un État par un autre. — 104. Les avantages concédés par des unions douanières déjà existantes. — 105. Avantages résultant des arrangements fondés sur un traitement différentiel favorable et appelés quelquefois unions douanières. — 106. Contestation relative à la « clause des alcools » du traité hispano-suédois de 1883. — 107. Avantages concédés aux importations par mer et la clause de la nation la plus favorisée. — 108. Contestation relative à l'union douanière austro-moderne de 1857. — 109. Différend austro-serbe de 1880 389

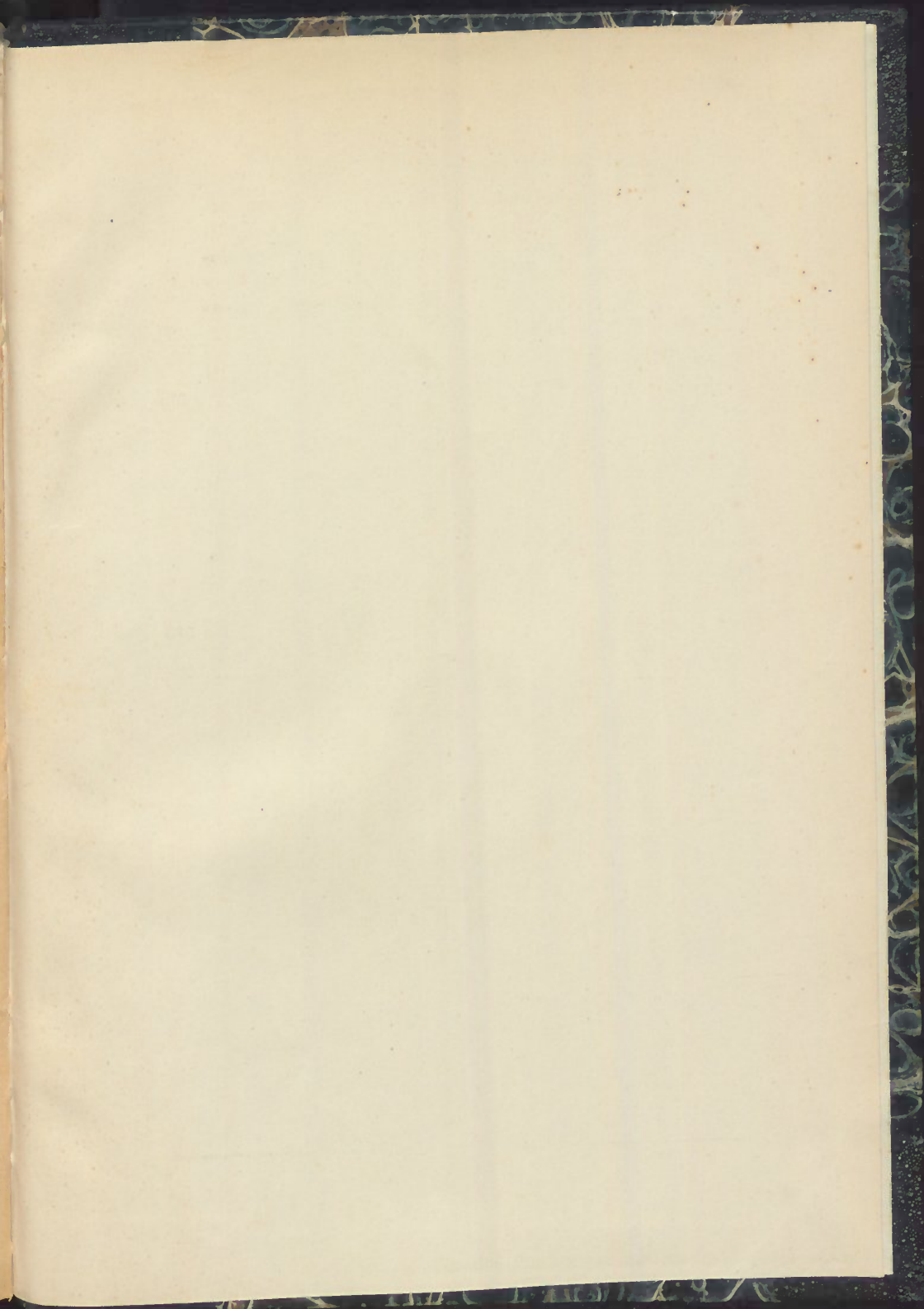
CHAPITRE IX. — DROITS DE SORTIE ET DE TRANSIT. LES PROHIBITIONS ..... 482

110. Deux sortes de droits de sortie; droits de sortie économiques. — 111. Droits de sortie fiscaux. — 112. Des droits de sortie dans les traités contemporains. — 113. Droits de transit; appréciations. — 114. Les droits de transit dans les traités et actes internationaux. — 115. Exceptions au principe de la liberté du transit; règles auxquelles le transit est soumis. — 116. Les prohibitions..... 482

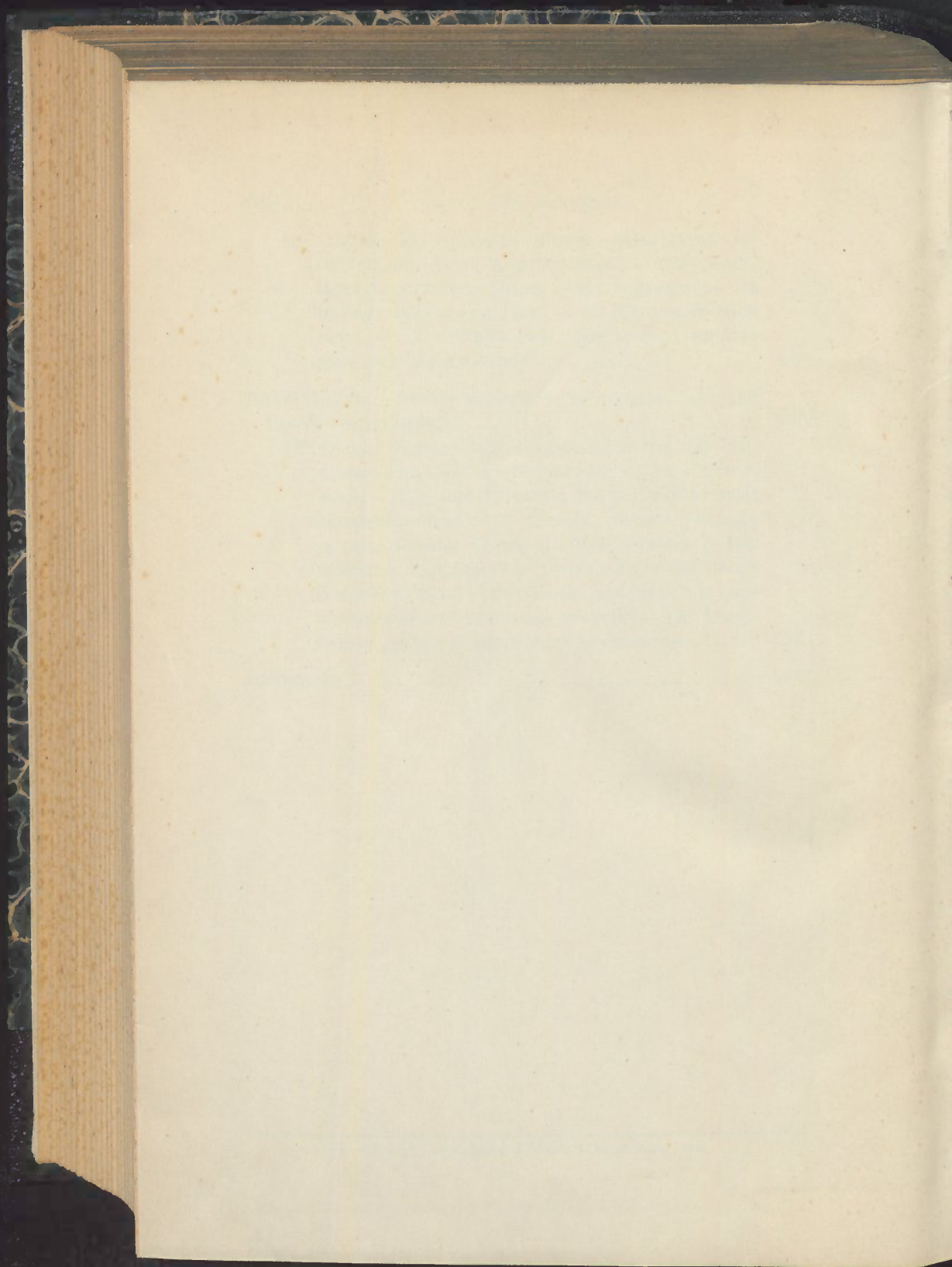
CHAPITRE X. — FACILITÉS ACCORDÉES A CERTAINES ESPÈCES DE COMMERCE..... 497

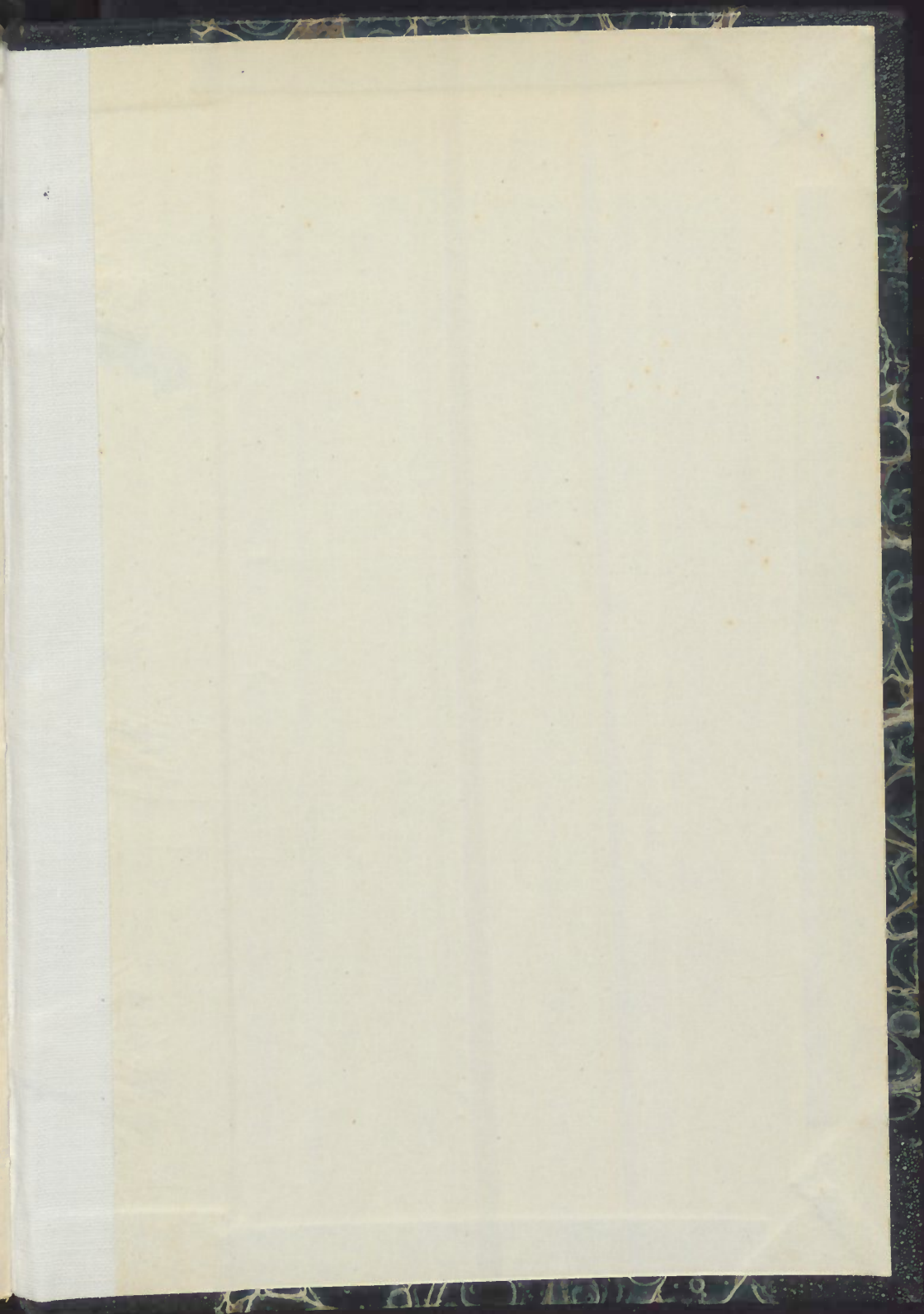


117. Utilité du commerce direct. — 118. Moyens artificiels qui tendent à le favoriser. — 119. Conditions du commerce direct. — 120. Dispositions des traités relatives à ce sujet. — 121. Commerce frontière. — 122. Stipulations abusivement rangées sous cette dénomination .....	497
CHAPITRE XI. — IMPÔTS INTÉRIEURS ET PRIMES DANS LES TRAITÉS DE COMMERCE.....	513
123. Faculté d'élever les droits d'entrée en cas d'établissement d'une accise intérieure sur un objet déterminé. — 124. Composition des droits d'entrée : droit compensateur et droit d'accise ; intérêt pratique de cette division du taux du droit d'entrée. — 125. Difficulté d'appliquer le principe que les droits d'entrée ne doivent être élevés que jusqu'à la concurrence exacte de l'accise nouvelle. — 126. Drawbacks, primes et admissions temporaires.....	513
POSITIONS.....	527

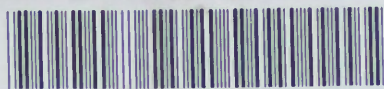












206S01609599