

Variations de la *Revue Foelix* sur le thème :  
une codification administrative d'après le *Svod zakonov*

par Alain Desrayaud, professeur à l'Université de Paris XII

« Aujourd'hui que le *Svod* de Russie a frayé le chemin à tous les svods à venir, faire mal est inepte, ne rien faire un crime ». Ainsi s'exprimait l'auteur anonyme d'un article paru dans la *Revue Foelix* en 1841<sup>1</sup>. Depuis sa fondation (1834), la *Revue étrangère et française de législation, de jurisprudence et d'économie politique* avait publié toute une série d'analyses et de réflexions sans nom d'auteur sur le nouveau corps de lois russes<sup>2</sup>, promulgué par l'empereur Nicolas Ier en 1833<sup>3</sup>. L'auteur s'attachait à démontrer que le *Svod zakonov* procédait d'une conception originale de la codification. Ainsi ne regardait-il pas à soutenir qu'il pouvait servir de modèle aux héritiers des Domat, Pothier et Portalis, singulièrement pour la réalisation de leur code de législation administrative<sup>4</sup>. Cultivait-il l'art du paradoxe au point de suggérer au roi des Français selon la Charte de prendre pour guide l'empereur et autocrate de toutes les Russies ?

D'une part Saint-Petersbourg considérait la France de Juillet avec une défiance manifeste<sup>5</sup>. D'autre part, mal connues au demeurant<sup>6</sup>, les institutions russes apparaissaient

---

<sup>1</sup> Code-Svod dans *Revue Foelix*, 1841, VIII, p. 672.

<sup>2</sup> Manifeste de l'Empereur Nicolas Ier promulguant le nouveau corps de droit russe, *Revue Foelix*, 1834, I, pp. 157-160 ; Notice critique et historique sur le Digeste de l'Empire de Russie, suivi d'un exposé sur l'état civil des femmes dans cet empire, *Revue Foelix*, 1835, II, pp. 385-420 et 513-561 ; Sur les traductions des oeuvres législatives en général et particulièrement du Digeste de l'Empire de Russie, *Revue Foelix*, 1837, IV, pp. 127-134 ; Essai sur la rédaction des lois par un jurisconsulte russe, *Revue Foelix*, 1839, VI, pp. 817-832 et 889-902 ; Code-Svod par un jurisconsulte russe, *Revue Foelix*, 1841, VIII, pp. 499-518, 583-596 et 664-672.

Dans les notes suivantes, *brevitatis causa*, les références renverront seulement à l'année, au numéro et à la page de la revue. Pour la même raison, par convention, l'auteur (ou les auteurs) anonyme des articles de la revue Foelix sera désigné par "la Revue Foelix" sans préjuger du point de savoir si la revue était l'organe d'une école ou un lieu d'échanges intellectuels.

<sup>3</sup> Sur le *Svod zakonov*, en langue française, voir notamment les analyses contemporaines du *Précis des notions historiques sur la formation du corps de lois russes* attribué à M. Spéransky, Saint-Petersbourg, 1833 ; V.F. Angelot, *Sommaire des législations des Etats du Nord, Danemark, Norvège, Suède, Finlande et Russie*, Paris, 1834 ; N. Tolstoï, *Coup d'oeil sur la législation russe, suivi d'un léger aperçu sur l'administration de ce pays*, Paris, 1839 ; V. Foucher, *Code civil de l'Empire russe*, Rennes et Paris, 1841, pp. V-XXIX (introduction) ; E. Jay, *Législation russe*, Paris, 1857 ; S. Zézas, *Etudes historiques sur la législation russe ancienne et moderne*, Paris, 1862 et pour la littérature plus récente : M. Raeff, *Comprendre l'ancien régime russe. Etat et société en Russie impériale*, Paris, 1982, pp. 130-132, du même, *Codification et droit en Russie impériale dans Politique et culture en Russie, 18e-20e siècles*, Paris, 1996, pp. 51-55, Fr. X. Coquin, *Des pères du peuple au père des peuples. La Russie de 1825 à 1929*, Paris, 1991, pp. 54-58 et M. Suel, *Essai sur la codification à droit constant*, Paris, 1995, p. 2.

<sup>4</sup> Dans cette étude, nous nous limiterons à cet aspect dans l'attente de la publication de l'article de G. Bernard, *L'art de dire le droit d'après le Précis des notions historiques sur la formation du corps des lois russes (1833) de Michel Spéransky (1772-1839)* dans *RFHIP*, 2004, à paraître et l'achèvement de la thèse de J.-O. Keistine (sous notre direction) sur la *Revue Foelix* (1834-1843).

<sup>5</sup> Sur la politique extérieure de Nicolas Ier et les relations avec la France, voir notamment : G. Antonetti, *Louis-Philippe*, Paris, 1994, *passim* ; M. Heller, *Histoire de la Russie et de son empire*, Paris, 1997, pp. 727-750 ; N.V. Riasanovski, *Histoire de la Russie des origines à 1996*, Paris, 1998, pp. 359-370 ; M.-P. Rey, *Le dilemme russe. La Russie et l'Europe occidentale d'Ivan le Terrible à Boris Eltsine*, Paris, 2002, pp. 150-153 et plus généralement C. Corbet, *A l'heure des nationalismes. L'opinion française face à l'inconnue russe (1799-1894)*, Paris, 1967.

<sup>6</sup> Tel était le sentiment des contemporains : article anonyme, *Notice sur les travaux de la commission législative de Saint-Petersbourg* dans la *Thémis*, 1821, III, note 2, pp. 403-404 ; V. Foucher, *op. cit.*, p. V ; c-r sur *Le système de législation, d'administration et de politique de la Russie par un homme d'Etat russe (1845)* dans *Revue des économistes*, 1849, XI, p. 337 (ce publiciste russe serait V. Peltchinskii). Pour sa part, Rapetti

aux Français comme des repoussoirs ; il ne semblait guère douteux que plusieurs lustres s'écouleraient avant que l'européanisation des moeurs et du droit cessât d'être une apparence<sup>1</sup>. Quant à l'administration russe, au témoignage même de tous les voyageurs, elle passait pour être régie par deux principes : arbitraire et corruption<sup>2</sup>. La publication des notes de voyage du marquis de Custine en 1843<sup>3</sup> acheva de faire la religion des Français pour de nombreuses années<sup>4</sup>. En vérité, depuis le règne de Pierre le Grand, en matière gouvernementale et administrative, la Russie avait connu une véritable acculturation. Si les philosophes français avaient longtemps courtisé la Sémiramis du Nord, l'armée et l'administration russes s'étaient peuplées de ressortissants des différentes puissances germaniques, souvent des prussiens ou des allemands de la Baltique<sup>5</sup>. Au sein des dix commissions législatives qui siégèrent de 1700 à 1826 afin de donner à l'Empire de Russie un corps de législation<sup>6</sup>, juristes et administrateurs d'origine russe faisaient figure d'oiseaux rares. Par ce biais, la Russie fut infiniment plus perméable aux écoles caméralistes germaniques<sup>7</sup> que la France<sup>8</sup>. Dans les sphères gouvernementales, travaillées et composées par des hommes formés dans les universités germaniques<sup>9</sup>, c'était une vérité d'évidence que l'administration -plus précisément ses pratiques et ses usages- pouvait faire l'objet d'une science. Nicolas Ier apparaît encore dans la mémoire collective russe comme l'archétype de l'empereur administrateur<sup>10</sup>. Dans cette perspective, le *Svod zakonov* est vu moins comme un code destiné à instituer une société à l'instar du Code civil que comme un instrument de gouvernement et d'administration d'un empire<sup>11</sup>.

---

insistait sur le caractère contradictoire des informations balançant entre éloges emphatiques et critiques passionnées, c-r sur Le code civil de l'Empire russe de V. Foucher dans *Revue Wolonski*, 1843, XVII, p. 255. L'ouvrage de Camus et Dupin, *Profession d'avocat. Bibliothèque choisie des livres de droit*, tome 2, Paris, 1832, n° 3296-3304, pp. 603-607 confirme cette indigence. Quant à l'*Histoire de l'Empire russe* de Karamzine, traduite en français dès la Restauration, elle apparaissait trop officielle et édifiante, G. Sokoloff, *La puissance pauvre. Une histoire de la Russie de 1815 à nos jours*, Paris, 1996, pp. 41-42.

<sup>1</sup> La *Revue Foelix* rapportait elle-même : « il n'y a ni barreau, ni publicité des débats, peu de science, peu de jurisconsultes, point de doctrine, aucune jurisprudence », *Revue Foelix*, 1835, II, p. 556. Cette opinion est reproduite dans la même revue dans un autre article, *Revue Foelix*, 1839, VI, p. 901.

<sup>2</sup> Voir les relations de voyage rapportées par C. de Grève, *Le voyage en Russie. Anthologie des voyageurs français aux XVIIIe et XIXe siècles*, Paris, 1990, pp. 1116, 1126, 1134-1135, 1152-1153 et 1163.

<sup>3</sup> *La Russie en 1839*, Paris, 1843.

<sup>4</sup> Sur le retentissement de l'ouvrage en France, en Europe de l'Ouest et en Russie : M. Cadot, *La Russie dans la vie intellectuelle française*, Paris, 1967, pp. 173-178 ; C. de Grève, *op. cit.*, introduction, pp. XXIX-XXXIII et G. Sokoloff, *op. cit.*, pp. 21-41.

<sup>5</sup> Sur la place des allemands dans les institutions russes au temps de Nicolas Ier : Fr. X. Coquin, *op. cit.*, pp. 57-58 et M. Heller, *op. cit.*, pp. 707.

<sup>6</sup> Sur les commissions législatives en général : V. Foucher, *op. cit.*, pp. 34-50 (empruntant très largement au *Précis des notions historiques sur la formation du corps de lois russes* précité de Spéransky) et J. N. Tolstoï, *op. cit.*, pp. 53-87.

<sup>7</sup> M. Stolleis, *Histoire du droit public en Allemagne. Droit public impérial et science de la police*, Paris, 1998, pp. 447-593.

<sup>8</sup> M. Raëff, *Comprendre l'ancien régime russe* précité, pp. 37-44 (spécialement pp. 41-44), 70 et 132 ; du même, L'Etat, le gouvernement et la tradition politique en Russie impériale avant 1861 dans *Politique et culture en Russie, 18e-20e siècles* précité, spécialement p. 37 et Codification et droit en Russie impériale, *ibid.*, p. 51.

<sup>9</sup> M. Raëff, Les Slaves, les Allemands et les "Lumières", *ibid.*, pp. 89-119, spécialement, pp. 113-118 (sur l'influence de la culture germanique).

<sup>10</sup> Sur le gouvernement de Nicolas Ier : M. Heller, *op. cit.*, pp. 697-708 et N.V Riasanovsky, *op. cit.*, pp. 353-358 ; plus précisément sur la professionnalisation du service de l'Etat sous son règne : M. Raëff, *Comprendre l'ancien régime russe* précité, pp. 161-165 et H. Carrère d'Encausse, *La Russie inachevée*, Paris, 2000, pp. 193-194.

<sup>11</sup> M. Heller, *op. cit.*, p. 699 ; rapp. M. Raëff, L'Etat, le gouvernement et la tradition politique en Russie impériale avant 1861 dans *Politique et culture en Russie, 18e-20e siècles*, précité pp. 41 et 47 et Codification et droit en Russie impériale, *ibid.*, p. 55.

Dès lors, en un temps où se constituait en France une doctrine du droit administratif et naissait la science administrative<sup>1</sup>, il était pour ainsi dire naturel qu'une revue de droit comparé s'intéressât à des réalisations étrangères contemporaines. La *Revue Foelix* traitait ordinairement des questions en débat en France et s'attachait à diffuser des informations propres à améliorer le droit français<sup>2</sup>. Dès la Restauration, Macarel, Gérando et Cormenin avaient jeté les linéaments du droit administratif<sup>3</sup>. Quant à la science administrative, il n'est que d'évoquer les noms de Boulatignier et de Vivien et leurs écrits respectifs, *Lettres sur l'administration* (1842) et *Etudes administratives* (1845)<sup>4</sup>. Dans la série d'articles consacrés au *Svod zakonov*, la *Revue Foelix* s'attachait à convaincre ses lecteurs qu'il convenait de s'en inspirer pour doter la France du code de législation administrative qu'elle attendait depuis longtemps. Déjà, en 1821, la revue *Thémis* avait attiré l'attention sur les travaux législatifs de la Commission législative, alors présidée par le Prince Lopoukhine<sup>5</sup>.

La *Revue Foelix* ne se faisait pas faute d'établir un parallèle entre la Russie et la France. Depuis la dernière compilation du droit russe, l'*Oulogénié* de 1649, tsars, puis empereurs n'avaient cessé de légiférer. Assurément, au XVIII<sup>ème</sup> siècle, la "fureur de gouverner" des despotes éclairés avait favorisé une extraordinaire efflorescence de lois. 35.993 actes législatifs avaient été promulgués entre 1649 et 1832<sup>6</sup>. Le *Svod zakonov* avait réduit les prescriptions à 35.555 articles répartis en 8 livres (ou codes). La France avait été frappée du même mal depuis la Révolution. Des milliers de lois étaient entrées en vigueur. Bien que les différents législateurs aient eu conscience des inextricables difficultés provoquées par cette exubérance, dans les faits, la double question de l'abrogation des textes caducs et de la classification des lois et règlements demeurait irrésolue. En 1824, l'océan législatif et réglementaire avait été évalué par Isambert à 150.000 actes<sup>7</sup>. Un nombre incalculable portait sur l'organisation et le fonctionnement des services publics. Il est clair qu'en l'espèce, la codification apparaissait comme une thérapeutique<sup>8</sup>. Le grand dessein était de substituer un corps de lois clair, régulier et uniforme à la confusion générale<sup>9</sup>. Tout

<sup>1</sup> M. Hauriou, article Droit administratif (ch. 3, n° 78-86) dans le *Répertoire administratif* de Béquet, Paris, 1889, tome XIV, pp. 18-28.

<sup>2</sup> J.-L. Mestre, La connaissance des droits administratifs étrangers en France entre 1815 et 1869 dans *Annuaire d'histoire administrative européenne*, 1985, pp. 712-713 et 721 et du même, La connaissance des droits administratifs allemands en France entre 1834 et 1869 à partir de la Revue étrangère de Foelix dans *Annuaire d'histoire administrative européenne*, 1990, pp. 205 et 208 ; la *Thémis* avait assigné le même but au droit comparé : J. Bonnacase, *La Thémis (1819-1831). Son fondateur, Athanase Jourdan*, Paris, 1914, p. 303.

<sup>3</sup> Gérando et Macarel comme Bouchené-Lefer étaient des collaborateurs de la *Revue Foelix*, J.-L. Mestre, *ibid.*, p. 194.

<sup>4</sup> Fr. Burdeau, *Histoire de l'administration française du 18<sup>e</sup> au 20<sup>e</sup> siècle*, Paris, 1989, pp. 296-301 (et les références bibliographiques, pp. 307-309) et du même *Histoire du droit administratif*, Paris, 1995, pp. 108-110.

<sup>5</sup> Article anonyme, Notice sur les travaux de la commission législative de Saint-Petersbourg précité, *Thémis*, 1821, III, pp. 403-424, spécialement p. 404, note 2 *in fine* ; sur l'intérêt de la *Thémis* pour les codifications étrangères : Ph. Rémy, "La Thémis" et le droit naturel dans *RHFD*, 1987, IV, pp. 154-155 (et les références).

<sup>6</sup> V. Foucher, *op. cit.*, pp. XLVI-XLVII, voir aussi le décompte des actes par règne et par nature, *ibid.*, pp. XCVIII-XCIX.

<sup>7</sup> *Revue Foelix*, 1841, VIII, pp. 508 et 513 (note 1), rapp. *Revue Foelix*, 1835, II, p. 393.

<sup>8</sup> L'expression est empruntée à M. Boulet-Sautel, L'exégèse, la glose et leurs corps de référence dans *Revue Droits*, XXIV (La codification), 1996, p. 17 ; rapp. P. Legendre, L'Histoire de l'administration et sa partie de droit privé dans *Droit privé et institutions régionales. Etudes historiques offertes à Jean Yver*, Paris, 1976, p. 436.

<sup>9</sup> Rapp. le manifeste de promulgation du *Svod zakonov* : « Par la grâce de Dieu, nous, Nicolas I<sup>er</sup>, empereur et autocrate de toutes les Russies, etc. ; ayant reconnu, dès notre avènement au trône, l'indispensable nécessité d'introduire de la clarté et un ordre systématique dans les lois de notre patrie, nous avons prescrit, avant tout, de les rassembler et d'en publier la collection complète et nous avons énoncé notre volonté qu'il fût ensuite tiré de ce recueil toutes les lois actuellement en vigueur dans notre empire, pour être réunies en un corps de lois uniforme et régulier... », *Revue Foelix*, 1834, I, p. 157.

bien considéré, la *Revue Foelix* n'invitait-elle pas ainsi à redécouvrir ... Justinien<sup>1</sup> ? En réalité, à travers l'étude du *Svod zakonov*, les articles de la *Revue Foelix* se proposaient aussi de renouveler le débat sur la codification entamé depuis le célèbre *Vom Beruf unsrer Zeit für Gesetzgebung und Rechtswissenschaft*.

Appliquer à la France le même remède qu'à la Russie revenait à faire du code de législation administrative un "code de concordance" qui était défini comme « un ensemble des lois existantes, coordonnées entre elles par ordre des matières, sans aucun changement dans leur teneur »<sup>2</sup>. Une telle codification ne se limitait pas à une "fonction de consolidation" pour reprendre une expression utilisée par Bruno Oppetit<sup>3</sup>. La coordination impliquait que le législateur procédât d'une part à des abrogations délibérées et d'autre part à un ordonnancement rationnel. Dans le manifeste de promulgation du *Svod zakonov*, Nicolas Ier déclarait avoir fait "élaguer" et "coordonner en un système uniforme" les lois<sup>4</sup>. Pour la *Revue Foelix*, cette méthode de codification, supposée radicalement originale, légitimait que le *Svod zakonov* inspirât le code administratif français. En effet, elle réalisait le dépassement de la stérile opposition entre l'École historique et l'École philosophique<sup>5</sup> que Rossi appelait de ses vœux<sup>6</sup>. Par elle était opérée "l'unité synthétique" de la raison et de l'histoire<sup>7</sup>. D'un côté, cette troisième voie devait permettre la systématisation du droit administratif en facilitant ainsi un exposé rationnel du corps de doctrine naissant. D'un autre côté, en résonance avec les enseignements de la science administrative, elle enserrait l'action administrative dans un corps de règles destinées à s'adapter aux exigences sans cesse renouvelées de la vie sociale. C'est dire que les auteurs des articles de la *Revue Foelix* s'inscrivaient dans le courant libéral qui, depuis les doctrinaires, traversait la pensée politique française. Les Guizot, Thierry, Barante, Thiers et autres Mignet s'activaient à combattre l'opposition entre la raison et l'histoire<sup>8</sup> en construisant une "histoire philosophique"<sup>9</sup>. Dans la même perspective, cette interprétation du *Svod zakonov* et plus largement de la méthode législative russe participait de la philosophie dominante, l'éclectisme de Victor Cousin<sup>10</sup>, dont la revue *Thémis* avait été l'un des principaux vecteurs parmi les juristes<sup>11</sup>.

« Les mêmes bienfaits que le *Svod* a répandus sur la Russie, il les répandra partout »<sup>12</sup>. Dès lors, à l'instar de son mentor russe, le législateur français devait assumer une double mission. Dans un premier temps, lors de l'élaboration du code administratif, il

---

<sup>1</sup> Dans la *Revue Foelix*, 1835, II, pp. 516-555, l'auteur de l'article s'employait à dresser, non sans digressions, une étude historique comparative des travaux de codification au temps de Justinien d'une part, en France et en Russie au début du XIX<sup>e</sup> siècle d'autre part.

<sup>2</sup> *Ibid.*, 1835, II, p. 392. L'auteur opposait le "code de concordance" au "code nouveau" « par lequel on entendait un ensemble de lois modifié, complété et perfectionné », *ibid.*

<sup>3</sup> B. Oppetit, *Essai sur la codification*, Paris, 1998, p. 18.

<sup>4</sup> *Revue Foelix*, 1834, I, p. 158. Cette même revue faisait évidemment de Spéransky l'auteur de ces actions, *Revue Foelix*, 1835, II, pp. 529-530.

<sup>5</sup> *Revue Foelix*, 1841, VIII, p. 515.

<sup>6</sup> P. Rosanvallon, *Le moment Guizot*, Paris, 1985, p. 286 ; rapp. C. Lecomte, Laboulaye et la réforme des études juridiques dans *RHFD*, 1990, X-XI, p. 85.

<sup>7</sup> *Revue Foelix*, 1841, VIII, pp. 504 et 505.

<sup>8</sup> P. Rosanvallon, *op. cit.*, p. 194.

<sup>9</sup> *Ibid.*, p. 201. Sur la nouvelle école historique : M. Gauchet, Les "Lettres sur l'histoire de France" d'Augustin Thierry. « L'alliance austère du patriotisme et de la science » dans *Lieux de mémoire* sous la direction de P. Nora, tome 1, Paris, 1997, pp. 787-850 et plus généralement J. Walch, *Les maîtres de l'histoire (1815-1850)*, Paris-Genève, 1986.

<sup>10</sup> Sur l'éclectisme cousinien (dans lequel P. Rosanvallon a vu un sous hégélianisme, *ibid.*, p. 92) : J. Billard, *L'éclectisme*, Paris, 1997, pp. 31-106 et plus généralement sur Victor Cousin et le libéralisme : L. Jaume, *L'individu effacé ou le paradoxe du libéralisme français*, Paris, 1997, pp. 459-472 et 491-504.

<sup>11</sup> Ph. Rémy *op. cit.*, pp. 157-160.

<sup>12</sup> *Revue Foelix*, 1841, VIII, p. 512.

lui incombait de trouver “le point d’intersection qui confond dans l’unité synthétique”<sup>1</sup> la raison et l’histoire. Dans un second temps, il lui appartenait de maintenir pour l’avenir ce point d’équilibre. Adapté aux nécessités du présent (I), le code administratif serait aussi ouvert aux sollicitations de l’avenir (II).

## I. Un code administratif adapté aux nécessités du présent

Guizot avait enseigné : « Nous sommes appelés à faire marcher ensemble la science et la réalité, la théorie et la pratique, le droit et le fait. Jusqu’à notre temps, ces deux puissances ont vécu séparées, le monde a été accoutumé à voir la science et la pratique suivre des routes diverses, sans se connaître, sans se rencontrer du moins »<sup>2</sup>. Se voulant savants et politiques, les doctrinaires, puis les libéraux préféraient aux philosophes et érudits du XVIIIème siècle les grands administrateurs, tels Turgot, Malesherbes, Trudaine, Dupont de Nemours<sup>3</sup>. Dans le même esprit, la *Revue Foelix* renvoyait dos à dos philologues et idéologues, ils devaient le céder aux juristes formés à la double connaissance de la philosophie et de l’histoire<sup>4</sup>. « Les coordinations sont le produit complexe de l’élément philosophique et de l’élément historique »<sup>5</sup>. Comme pour Windscheid en 1878, mais pour des raisons différentes, l’alternative “Ou bien le Code, ou bien le travail juridique des siècles ?” n’avait aucune pertinence. Le pandectiste allemand voulait demeurer un juriste historiciste pour promouvoir “la codification sans les dangers de la codification” (Sohm) : « nous voulons avoir le Code et aussi le travail juridique des siècles »<sup>6</sup>. La revue française critiquait l’école historique pour “sa glorification du droit positif” et condamnait la philosophie comme “l’apothéose de la raison pure”, elle optait pour une *via media*, “une école mitoyenne et modératrice, l’école pragmatique”<sup>7</sup>. Il y a lieu de penser qu’elle aurait pu porter le nom d’école libérale, si elle n’avait pris pour étendard l’oeuvre d’un Nicolas Ier. Dans la lettre comme dans l’esprit, les articles de la *Revue Foelix* étaient imprégnés de la doctrine des libéraux français. Leur conception de la législation était symptomatique : « expression de l’état social, révélateur de ses besoins, reflet de la vie nationale, elle doit suivre le mouvement et les altérations de ces divers éléments »<sup>8</sup>. Dans une telle perspective, il était impératif que le codificateur ait la compréhension de l’histoire, elle-même conçue par ces auteurs comme l’intelligence globale du mouvement de la civilisation<sup>9</sup>. Or la Révolution dont les libéraux faisaient le stade ultime d’une évolution séculaire<sup>10</sup> avait frayé la voie au triomphe d’une centralisation qui avait fait des Français un peuple d’administrés<sup>11</sup>. Accepter la Révolution<sup>12</sup> ou mieux encore clore la Révolution<sup>13</sup> imposait de doter le pays d’un code de législation administrative. La sûreté supposait la sécurité

---

<sup>1</sup> *Ibid.*, p. 505.

<sup>2</sup> *Histoire de la civilisation en Europe* (cours de 1828) cité par P. Rosanvallon, *op. cit.*, p. 150, rapp. p. 160.

<sup>3</sup> *Ibid.*, p. 145.

<sup>4</sup> *Revue Foelix*, 1841, VIII, pp. 505 et 506.

<sup>5</sup> *Ibid.*, pp. 502-503.

<sup>6</sup> Sur ce point : O. Jouanjan, Science juridique et codification en Allemagne (1850-1900), *Revue Droits*, 1998, XXVII (La codification), p. 67.

<sup>7</sup> *Ibid.*, p. 505.

<sup>8</sup> *Ibid.*, p. 585.

<sup>9</sup> P. Rosanvallon, *op. cit.*, p. 195.

<sup>10</sup> L. Girard, *Les libéraux français, 1814-1875*, Paris, 1985, p. 71 ; voir également P. Rosanvallon, *op. cit.*, pp. 278-282.

<sup>11</sup> Sur ce point, voir notamment J.-J. Chevallier, *Histoire de la pensée politique*, tome 3, *La grande transition : 1789-1848*, Paris, 1984, p. 169 ; L. Girard, *op. cit.*, p. 77 et P. Rosanvallon, *op. cit.*, pp. 59-63.

<sup>12</sup> L. Girard, *op. cit.*, pp. 71-74 et P. Rosanvallon, *op. cit.*, pp. 204-212.

<sup>13</sup> P. Rosanvallon, *op. cit.*, pp. 27-28.

juridique. Toute forme d'«anarchie législative»<sup>1</sup> et d'arbitraire administratif était radicalement incompatible avec le nouvel état social. Pour paraphraser Guizot, en la matière comme dans d'autres, la France de Juillet voulait l'ordre et la liberté<sup>2</sup>. La publication d'un code de législation administrative procurait l'occasion d'achever la Révolution (A) et de divulguer le droit administratif (B).

## A. L'exigence d'ordre : achever la Révolution

Depuis plus de quatre décennies, la France poursuivait une quête dont l'objet était de mettre en ordre la législation administrative. Celle-ci apparaissait comme « un amas confus et indigeste d'actes législatifs qui, surgissant à chaque convulsion du corps social, naissaient, tombaient, se pressaient, se contredisaient sans s'abroger et passaient... »<sup>3</sup>. Prises dans ce maelström, toutes les tentatives de classification des lois avaient sombré. La Charte de 1814 elle-même n'avait apporté aucun secours, quand elle portait : « Le Code civil et les lois actuellement existantes, qui ne sont pas contraires à la présente Charte, restent en vigueur jusqu'à ce qu'il y soit légalement abrogé ». En l'occurrence, le moindre des mérites du *Svod zakonov* était d'administrer la preuve qu'une coordination des lois pouvait aboutir. Pour la *Revue Foelix*, trouver la clef de la réussite passait par l'analyse des deux expériences. Son verdict prenait la forme d'un double constat : les projets français avaient tous échoué, parce qu'ils avaient fait abstraction de l'histoire et avaient refoulé l'esprit philosophique. « Pour savoir où on va, encore faut-il savoir d'où on vient et où on est »<sup>4</sup>.

L'incessante adoption de lois nouvelles par les assemblées révolutionnaires avait conduit la Convention à créer une commission de classification des lois. Par l'incertitude juridique qu'elle provoquait, la prolifération des textes blessait la sainteté et la majesté de la Loi. A quoi bon des lois claires, précises, simples et uniformes, si le citoyen, le praticien, le juge ou encore l'administrateur s'égarait dans leur dédale ! Instituée le 3 floréal an II, la commission s'était assignée la mission de classer les quelques 10.000 textes législatifs votés depuis 1789. Le décret portant création de la commission arrêtait qu'elle serait chargée de « rédiger en un corps de lois succinct et complet les lois rendues jusqu'à ce jour, en supprimant celles qui sont devenues confuses »<sup>5</sup>. Un autre décret du 11 prairial de la même année portait que les commissaires devaient se concerter avec les comités de la Convention « pour baser les lois sur les principes de la liberté et de l'égalité, les compléter et les rendre concordantes... afin que le même esprit se rencontre dans la législation et les vues du gouvernement »<sup>6</sup>. Mais, dans la mesure où la commission elle-même avait prévu que toutes les lois seraient distribuées en douze codes particuliers (11 prairial an II), puis en vingt-huit (27 messidor an II)<sup>7</sup>, il était clair qu'elle ne poursuivait pas la codification d'un droit nouveau<sup>8</sup>. Elle tendait à une compilation méthodique. Bien que la commission comportât un personnel assez nombreux, l'entreprise fit long feu<sup>9</sup>.

<sup>1</sup> L'expression se trouve dans la *Revue Foelix*, 1841, VIII, p. 511.

<sup>2</sup> Il avait écrit dans *Trois générations, 1789-1814-1848* : « Décidée à ne pas subir les ordonnances de Juillet, la France voulait une révolution qui ne fût pas révolutionnaire et qui lui donnait du même coup, l'ordre avec la liberté », cité par P. Rosanvallon, *op. cit.*, p. 271.

<sup>3</sup> *Revue Foelix*, 1841, VIII, p. 508.

<sup>4</sup> *Ibid.*, p. 585.

<sup>5</sup> A.P., tome LXXXIX, n° 54, p. 169.

<sup>6</sup> A.P., tome XCI, n° 49, art. 4 et 7, pp. 147 et 148.

<sup>7</sup> A.P., tome XCIII, n° 46, p. 188.

<sup>8</sup> J.-L. Halpérin, *L'impossible Code civil*, Paris, 1992, pp. 152-153 ; voir le rapport de Couthon, séance de la Convention du 11 prairial an II, A.P., tome XCI, n° 49, p. 147..

<sup>9</sup> Au moment où elle présenta le troisième projet de Code civil de Cambacérès (14 juin 1796), elle comptait trente-six membres répartis en trois divisions et un secrétaire, Loqué, Ph. Sagnac, *La législation civile de la Révolution française*, Paris, 1898, p. 53.

Sous l'Empire, le classement des lois revint à l'ordre du jour. Cambacérés a-t-il jamais déclaré que brûler d'un coup tous les exemplaires du *Bulletin des lois* aurait rendu à la France un éminent service<sup>1</sup> ? En tous cas, il passait pour l'inspirateur d'une mesure destinée, non pas à détruire le *Bulletin des lois*, mais à le réduire<sup>2</sup>. En effet un avis du Conseil d'Etat en date du 7 janvier 1813 proposait que le Grand-Juge fût chargé de constituer un recueil, qui, sous le nom d'extrait ou d'arrêté du Bulletin, ne renfermerait que les dispositions réputées encore en vigueur et d'une application usuelle. Il était encore prévu que cette collection des lois se ferait par ordre des matières dans leur correspondance avec les diverses branches de l'administration publique. Enfin l'avis précisait que les fonctionnaires chargés de l'exécution des lois ne devraient pas s'arrêter aux inductions qui seraient tirées de cet extrait ou abrégé touchant l'abrogation des dispositions législatives et réglementaires, si elles n'étaient pas concordantes avec le texte et l'esprit du *Bulletin*. Car seule l'insertion dans ce dernier conférait la force obligatoire<sup>3</sup>.

A peine l'Empereur des Français avait-il abdiqué, la question de la révision des lois était relancée. En mai 1814, dans un rapport sur la réorganisation du Conseil d'Etat, Henrion de Pansey, commissaire provisoire du département de la Justice, avertissait le roi que "renouer avec la chaîne du temps" allait en rendre encore plus urgente la résolution<sup>4</sup>. La difficulté n'était plus seulement technique, elle devenait politique. Dans le paragraphe premier du rapport, intitulé "De la révision des lois et des règlements administratifs, de la nécessité d'un Conseil d'Etat pour la préparer", il appelait à une coordination et une révision des lois. D'une part il dénonçait la complexité de la législation en vigueur, « labyrinthe... inextricable pour le commun des administrateurs »<sup>5</sup>. D'autre part, il prévenait qu'une foule de dispositions législatives et réglementaires était vouée à disparaître, « non seulement parce qu'elles sont incompatibles avec la forme du régime actuel, mais aussi et surtout parce qu'elles sont incompatibles avec son esprit, avec les droits de la justice, avec les véritables intérêts du Royaume »<sup>6</sup>. Rejetant des révisions partielles successives, il préconisait une coordination générale des lois et règlements<sup>7</sup>. Son sentiment était qu'il fallait « reprendre l'ouvrage tout entier par un travail méthodique » en procédant à une recomposition matière par matière<sup>8</sup>.

Mais la conjoncture politique des années 1814-1815 ne se prêta guère à la réalisation d'une telle entreprise. Pendant quelques années, jusqu'au cabinet Decazes (1818-1820)<sup>9</sup>, le projet resta en sommeil. Par une commission spéciale en date du 20 février 1818, Dupin aîné fut chargé seul de remettre le travail sur le métier sous l'autorité du Garde des sceaux, Serre. Dupin aîné avait quelque expérience, puisqu'il avait appartenu à la

---

<sup>1</sup> Sur cette anecdote : *Revue Foelix*, 1841, VIII, p. 512.

<sup>2</sup> *Ibid.*

<sup>3</sup> Duvergier, XVIII, p. 306. Sur le Bulletin des lois de la Révolution à la Monarchie de Juillet, voir les développements du *Répertoire général contenant la jurisprudence de 1791 à 1845, l'histoire du droit, la législation et la doctrine des auteurs* par Ledru-Rollin, tome 2, Paris, 1845, *vis* Bulletin des lois, pp. 731-733 et tome 9, Paris, 1848, *v*° Lois, n° 74-141, pp. 181-187.

<sup>4</sup> Ce rapport, conservé aux Archives Nationales (BB<sup>30</sup> 725), est reproduit dans *Le Conseil d'Etat (1799-1974)*, Paris, 1974, pp. 208-211.

<sup>5</sup> Plus précisément il exposait : « Il n'est presque pas une matière sur laquelle il n'ait paru depuis 25 ans une foule de lois, décrets, arrêtés, etc. qui, sous des noms divers, se répètent, se modifient, se contredisent. Des hommes très exercés peuvent seuls se tirer de ce labyrinthe qui est inextricable pour le commun des administrateurs », *ibid.*, p. 209.

<sup>6</sup> *Ibid.*

<sup>7</sup> *Ibid.*, pp. 208 *in fine* et 209.

<sup>8</sup> *Ibid.*, p. 209.

<sup>9</sup> G. Bertier de Sauvigny, *La Restauration*, Paris, 1998, pp. 157-166.

commission de 1813 en qualité de rapporteur<sup>1</sup> et qu'il avait tiré un ouvrage de cette participation, intitulé *Lois sur les lois* (1817). Ainsi fut réalisée une collection en 17 volumes dont le titre même définissait l'objet : *Extrait du Bulletin des lois et de la collection in 4° dite du Louvre réduits aux dispositions réputées encore en vigueur et d'une application usuelle, recueil composé pour la commodité des fonctionnaires publics et des citoyens*<sup>2</sup>. Les travaux de Dupin aîné n'eurent aucune sanction officielle, ils furent brusquement interrompus au lendemain de l'assassinat du duc de Berry, quand le gouvernement de la France prit une nouvelle orientation. Peyronnet, Garde des sceaux du cabinet Villèle<sup>3</sup>, révoqua la commission aussitôt son entrée en fonction<sup>4</sup>.

Parallèlement à l'oeuvre de Dupin aîné, plusieurs collections, dues à des initiatives privées, virent le jour dès le règne de Louis XVIII. Ces recueils législatifs et réglementaires, parfois aussi jurisprudentiels, étaient ordinairement constitués par départements ministériels<sup>5</sup>. Déjà sous le Consulat et l'Empire, quelques compilations thématiques avaient été réalisées<sup>6</sup>. Ces inventaires législatifs thématiques répondaient à une nécessité : pallier l'absence de codification officielle, ils participaient aussi de la tradition

---

<sup>1</sup> Instituée à la suite de l'avis du Conseil d'Etat du 7 janvier 1813, cette commission comptait Barris, Favard de Langlade, Zangiacommi, Delecroix, du Port et Dupin, M. Suel, *op. cit.*, p. 87

<sup>2</sup> Outre les *Lois sur les lois* (Paris, 1817), elle comprenait les recueils suivants : *Lois sur l'organisation judiciaire*, Paris, 1819, 2 vol. ; *Lois civiles faisant le supplément au Code civil*, Paris, 1820, 2 vol. ; *Lois commerciales, lois sur les droits des tiers, lois sur les majorats*, Paris, 1820 ; *Lois sur la procédure civile*, Paris, 1821 ; *Lois criminelles servant de supplément au Code d'instruction criminelle, au Code pénal, contenant les lois criminelles rendues depuis les codes ; les codes criminels antérieurs à 1810 et les lois d'exception de 1814*, Paris, 1821 ; *Lois concernant les communes, les hospices, les prisons et les établissements publics en général*, Paris, 1823, 2 vol. ; *Lois forestières avec les lois sur la chasse et la pêche*, Paris, 1822 ; *Lois du commerce de bois et charbon*, Paris, 1817, 2 vol. ; *Lois sur la compétence des fonctionnaires publics de toutes les hiérarchies*, Paris, 1825, 4 vol. et *Lois du timbre et de l'enregistrement* (par Tardif), Paris, 1826, 2 vol.

<sup>3</sup> G. Bertier de Sauvigny, *op. cit.*, pp. 178-196 et 367-396.

<sup>4</sup> Sur cette commission du 20 février 1818 : Camus et Dupin, *op. cit.*, tome 2, pp. 380-381.

<sup>5</sup> Lalouette, *Classification des lois administratives depuis 1789 jusqu'au mois d'avril 1814, précédée d'un Essai sur les principes et les règles de l'administration*, Paris, 1814, 2ème édition avec Supplément jusqu'en 1823, Paris, 1823 ; Belmondi, *Code des contributions directes, ou Recueil méthodique des lois, ordonnances, réglemens, instructions et décisions sur cette matière*, Paris, 1818-1825 ; Fleurigeon, *Code de la voirie, ou Recueil des lois et réglemens anciens et nouveaux*, Paris, 1818 ; Bajot, *Annales maritimes et coloniales, ou Recueil des lois et ordonnances, réglemens et décisions ministérielles, mémoires, observations, notices particulières, et généralement ce qui peut intéresser la marine et les colonies*, Paris, 1819 ; Guichard, *Jurisprudence communale et municipale, ou Exposition des lois et de la jurisprudence concernant les biens, les dettes et les procès des communes*, Paris, 1820 ; Péchart, *Dictionnaire de l'administration départementale, ou Recueil raisonnée des arrêtés, décrets, ordonnances, avis du conseil d'état, instructions et décisions ministérielles (actuellement en vigueur), concernant les attributions du ministère de l'Intérieur, et les attributions mixtes du ministère de la justice, des finances, de la guerre et de la marine, dans leurs rapports avec l'administration des départements*, Paris, 1823 ; Davenne, *Recueil méthodique et raisonné des lois et réglemens sur la voirie, les alignements et la police des constructions, contenant un résumé de la jurisprudence du ministère de l'intérieur et du conseil d'état*, Paris, 1824 ; Pasquier, *Législation de la vaine pâture, ou Recueil raisonné des coutumes et réglemens anciens, des lois, décrets, etc. concernant les droits de vaine pâture et de parcours, et l'exercice de ces droits*, Rouen 1824 ; Lesbenier, *Législation complète des églises, présentant dans l'ordre alphabétique un traité particulier de chaque matière sur le temporel des églises*, Rouen 1824.

<sup>6</sup> Par exemple sans nom d'auteur, *Recueil complet des ordonnances de police rendues depuis l'établissement de la préfecture*, Paris, an XI à 1815, 11 vol. ; Fleurigeon, *Code administratif, ou Recueil par ordre alphabétique de matières, de toutes les lois nouvelles et anciennes relatives aux fonctions des préfets, sous-préfets, maires, etc.*, Paris, an IX (1ère édition), 3 vol. ; Courtin, *Recueil des lois sur les hôpitaux militaires*, Paris, 1809, 2 vol. ; sans nom d'auteur, *Code des mines, ou Recueil des lois et réglemens, tant anciens que modernes, sur la propriété, la désbérence et la concession des mines*, Paris, 1810 ; Berriat, *Législation militaire, ou Recueil méthodique et raisonné des lois, décrets, etc., actuellement en vigueur*, Paris, 1812, 5 vol. ; sans nom d'auteur, *Collection des lois, sénatus-consultes, décrets et avis du conseil d'état, relatifs aux cultes, publiés depuis le concordat, jusqu'au 1er janvier 1813, classés par ordre de matières*, Paris, 1813.

inaugurée par Delamarre dans son oeuvre fondatrice, le *Traité de la police* (1713-1718)<sup>1</sup>. Il n'est pas indifférent de relever que Macarel présentait ses *Eléments de jurisprudence administrative* (1818) classés par matières et que Cormenin devait recourir au même mode d'exposition dans ses *Questions de droit administratif* (1822)<sup>2</sup>. Tandis que l'objet même des collections de jurisprudence lancées par Sirey<sup>3</sup> et par Macarel<sup>4</sup> avait imposé un classement chronologique des arrêts<sup>5</sup>, l'exposé de la législation administrative paraissait devoir être conduit selon un plan méthodique ordonné par thème<sup>6</sup>. En revanche, le plan suivi par Portiez de l'Oise dans son *Cours de législation administrative* (1808) tranchait. Pur produit de son cours de droit civil de troisième année -le droit civil dans ses rapports avec l'administration publique<sup>7</sup>-, son oeuvre était divisée en deux parties, l'une consacrée aux personnes qui administrent (deux livres), l'autre aux personnes et choses administrées (quatorze livres)<sup>8</sup>. Dans cette seconde partie, l'étude était développée par étapes : « nous verrons l'homme passé par les diverses situations où il doit se trouver pendant son existence : l'enfant, le mineur, l'adolescent, le propriétaire, le contribuable, le créancier de l'Etat, ... pour finir par le décédé »<sup>9</sup>. Les développements tendaient à montrer que la législation administrative avait pour objet les personnes, les choses et les actions. Loin d'apparaître incongru, le patronage de Gaius ne devait pas manquer de rallier les suffrages ultérieurement<sup>10</sup> ; mais Portiez de l'Oise n'emporta pas les convictions sur le moment, car il fut lui-même incapable de mener à terme son entreprise<sup>11</sup>. Il est probable également qu'un plan didactique aussi systématique a dû sembler trop marqué par l'esprit

<sup>1</sup> Gérando regardait le *Traité de la police* comme « un véritable code administratif », *Institutes du droit administratif français ou Eléments du Code administratif, contenant l'exposé des principes fondamentaux de la matière, les textes des lois et ordonnances et les dispositions qui s'y rattachent*, tome 1, Paris, 1829, p. 10.

<sup>2</sup> Macarel avait divisé son ouvrage en trois titres portant sur la compétence (I), la procédure administrative (II) et les règles de fond « de toutes les matières du contentieux administratif, rangées pour les commodités par ordre alphabétique » (III) (*op. cit.*, tome 1, p. XII). Cet ordre alphabétique était de fait thématique. Cormenin avait lui aussi distribué ses *Questions de droit administratif* en trois titres portant sur le Conseil d'Etat (I), les autorités administratives (II) et les règles spéciales établies par la jurisprudence (III). Dans son ouvrage, chaque chapitre débutait par l'inventaire des lois en vigueur et s'achevait par une bibliographie. Le cours de droit administratif dispensé à la Faculté de droit de Paris par Gérando est connu par l'exposé qu'il en a fait lui-même dans la *Thémis* (1819, I, pp. 154-187). Il se décomposait en Prolégomènes (I), Etablissements publics (II) (portant notamment sur l'Instruction publique et les cultes), Administration des choses ou gestion du patrimoine public (III) et Ordre public (IV).

<sup>3</sup> Jean-Baptiste Sirey avait publié dès 1818 une *Jurisprudence du conseil d'état depuis 1806, époque de l'institution de la commission du contentieux*, mais elle cessa de paraître en 1823.

<sup>4</sup> Le *Recueil des arrêts du conseil, ou Ordonnances royales rendues en conseil d'état sur toutes les matières du contentieux de l'administration* a commencé à paraître en 1821, continué par Deloche à partir de 1830, il est devenu aujourd'hui le *Recueil Lebon*.

<sup>5</sup> Sur la divulgation des arrêts du Conseil d'Etat : Fr. Burdeau, *Histoire du droit administratif* précité, pp. 114-115.

<sup>6</sup> En l'an IX, Fleurigeon s'en était déjà expliqué : « La réunion, le rapprochement de ces lois ou parties de lois, dans un même cadre, sous les titres généraux et particuliers qui lui sont propres, les décisions des ministres relatives aux dispositions équivoques sur leurs instructions pour l'exécution de ces lois, le classement des titres généraux, par ordre alphabétique, ont paru devoir être d'un grand secours à l'administrateur, puisque cette réunion d'autorités, ce classement des matières, lui évitent toute recherche, toute étude, en offrant à ses yeux l'ensemble des lois sur chaque partie de l'administration », *op. cit.*, tome 1, Discours préliminaire, p. 8.

<sup>7</sup> J.-L. Mestre, Aux origines du droit administratif, le « cours de législation administrative » de Portiez de l'Oise, *RFDA*, 1993, p. 240.

<sup>8</sup> *Ibid.*, p. 241.

<sup>9</sup> *Ibid.*

<sup>10</sup> Sur le devenir de ce plan d'exposition du droit administratif : J.-L. Mestre, *ibid.*, p. 242 et Fr. Burdeau, *Histoire du droit administratif* précité, pp. 117-118.

<sup>11</sup> Portiez de l'Oise ne traita point des actions, J.-L. Mestre, *ibid.*, p. 242.

philosophique ; le temps était plutôt à l'esprit positif<sup>1</sup>. Bonnin, qui, dès 1808, avait publié ses *Principes d'administration publique pour servir à l'étude des lois administratives et considérations sur l'importance et la nécessité d'un code administratif, suivies d'un projet de ce code*, lui avait fait ce reproche<sup>2</sup>. Le plan de son propre projet de code était original<sup>3</sup>. En vérité, il ne se proposait pas de dresser une compilation de lois administratives<sup>4</sup>, il prétendait élever l'administration au rang d'une science en en dégagant les principes élémentaires<sup>5</sup>. La nature même de son entreprise le conduisait nécessairement à construire un système.

En 1819, Macarel, dans la première livraison de la *Thémis*, se plaignait de "l'amalgame de lois confuses et indigestes" du droit administratif et s'insurgeait contre le "chaos du *Bulletin des lois*"<sup>6</sup>. Pourtant, au fil des années, la Restauration avait produit différentes ordonnances qui, sur diverses matières, révisaient et coordonnaient les dispositions antérieures. Elles portaient notamment sur l'organisation de l'armée (ordonnance du 10 mars 1818), la Garde nationale (ordonnance du 17 juillet 1816), la gendarmerie (ordonnance du 29 octobre 1820), les contributions indirectes (ordonnance du 28 avril 1816), les octrois (ordonnances du 9 décembre 1814 et du 28 avril 1816), les établissements dangereux et insalubres (ordonnance du 14 janvier 1815), la police de la librairie (ordonnance du 21 octobre 1814), la comptabilité publique (ordonnances des 14 septembre 1822, 23 avril 1823, 10 décembre 1823, 4 décembre 1824, 9 juillet 1826 et 19 novembre 1826), la Légion d'Honneur (ordonnance du 9 juillet 1814), les colonies (ordonnance du 22 novembre 1819), etc. Le projet d'une révision générale demeurait néanmoins dans les esprits et, par l'ordonnance du 20 août 1824 prise en application de l'article 68 de la Charte, Louis XVIII institua une commission chargée de procéder à une révision générale des *règlements administratifs*<sup>7</sup>. Composée de douze membres choisis parmi les autorités les plus éminentes de la Chambre des pairs, de la Chambre des députés, de la Cour de cassation et du Conseil d'Etat<sup>8</sup> auxquels était adjoint un secrétaire<sup>1</sup>, elle se réunit de 1824 à 1831<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Au témoignage de Bourienne, Napoléon Bonaparte « n'aimait que les hommes qui s'occupaient des choses positives, exactes ». Depuis la fin du XVIIIème siècle, science et politique avaient connu une évolution parallèle. De même Lazare Carnot ne voulait plus que d'une science productrice de résultats en permettant d'agir sur le monde. De même le Premier consul, puis l'Empereur, à l'instar de ses contemporains, concevait la politique tournée vers l'action, la conduite du gouvernement et la gestion de la chose publique - l'*administratio* au sens premier- plutôt que la spéculation philosophique, sur ce point, Ch. C. Gillispie, Révolution française et science dans *La science classique, XVIe-XVIIIe. Dictionnaire critique* sous la direction de M. Blay et de R. Halleux, Paris, 1998, pp. 159-161.

<sup>2</sup> *Op. cit.* (2ème édition, Paris, 1809), p. 1.

<sup>3</sup> Il était divisé en trois parties : Ière p. De l'organisation administrative (liv. 1er L'autorité administrative et liv. 2 Les conseils administratifs), IIème p. De l'administration dans ses rapports civils (dans laquelle il traitait des relations de l'administration avec les individus et les citoyens) et IIIème p. De l'administration dans ses rapports publics (liv. 1er Des personnes dans l'Etat, liv. 2 Des propriétés dans l'Etat, liv. 3 De la police administrative et liv. 4 De l'instruction administrative).

<sup>4</sup> « On trouvera donc dans cet écrit, non la nomenclature des lois en vigueur, mais les principes admirables que l'on peut en tirer, mis dans un ordre qui convienne à la science et à l'étude des lois administratives », *ibid.*, p. 5.

<sup>5</sup> Il entendait s'attacher à remonter aux principes généraux, « d'où tous les principes secondaires puissent ensuite découler comme conséquences nécessaires... (et) convaincre ceux qui n'avaient jamais voulu voir dans l'administration qu'une conduite de hasard et de circonstances, que l'administration est susceptible de principes fixes et d'une marche régulière et invariable », *ibid.*, p. 4 et plus généralement pp. 3-7, voir également pp. 85-90 son inventaire des principes généraux régissant l'administration.

<sup>6</sup> Introduction à la jurisprudence administrative dans la *Thémis*, 1819, I, pp. 34 et 35. Ce chaos serait-il une réminiscence du "*kräuse Gemisch des altens Wirrwars*" de Thibaut ?

<sup>7</sup> Duvergier, XXIV, 578-580. Sur cette commission : M. Suel, *op. cit.*, pp. 89-107.

<sup>8</sup> L'article 4 de l'ordonnance désignait « le marquis de Pastoret, vice-président de la Chambre des pairs ; le comte Portalis, pair de France, conseiller d'Etat, président de chambre à la Cour de cassation ; le marquis d'Herbouville, pair de France ; Martignac, membre de la Chambre des députés, ministre d'Etat, directeur

L'ordonnance lui attribuait compétence pour colliger et vérifier les textes réglementaires antérieurs à 1814 ainsi que pour préparer, en suivant l'ordre des matières, des ordonnances portant abrogation de leurs dispositions ou, au contraire, portant consolidation<sup>3</sup>. Pour Duvergier, le plan tracé aux commissaires paraissait simple et d'une exécution facile<sup>4</sup>. S'ouvrait enfin la perspective de mettre un terme au "malaise" dénoncé par la *Revue Foelix*<sup>5</sup>, le "mensonge légal" né de l'incertitude du droit<sup>6</sup>. La commission de révision en avait pris parfaitement conscience. C'est pourquoi, dans le rapport qu'elle adressa au roi, le 24 décembre 1825, elle corrigeait de son propre mouvement son plan de travail. Sous peine de produire un résultat incomplet et par là inutile, elle s'attribuait un domaine de compétence étendu aux textes pris depuis 1814. Elle estimait aussi qu'elle devait embrasser, outre les règlements, les lois<sup>7</sup>. Compte tenu de l'instabilité institutionnelle qu'avait connue la France depuis 1789, il convenait d'opter pour un critère matériel plutôt que formel. En matière administrative, comment aurait-il été possible de coordonner les règlements sans coordonner les lois<sup>8</sup> ? Pour terminer, elle définissait une marche à suivre pour parvenir au but recherché. Elle entendait réunir sur chaque matière l'ensemble des dispositions législatives et réglementaires, puis réviser et coordonner d'une manière claire et méthodique afin de composer un corps complet de législation d'un usage facile<sup>9</sup>. Compiler, abroger<sup>10</sup> et classer, c'était la méthode universellement pratiquée depuis des siècles<sup>11</sup>. En existait-il une autre ?

Dans la négative, il était licite de comparer la procédure de la commission de révision française et celle de la commission législative russe. De plus, elles siégèrent pour ainsi dire concomitamment. Les menées révolutionnaires des Décembristes brisées<sup>12</sup>, Nicolas Ier s'était résolu à accepter le programme de codification que lui avait proposé

---

général de l'administration de l'enregistrement et des domaines ; le baron Dudon, membre de la Chambre des députés et conseiller d'Etat ; Pardessus, membre de la Chambre des députés et conseiller à la cour de cassation ; Bonnet, membre de la Chambre des députés ; le baron Cuvier, conseiller d'Etat ; le chevalier Allent, conseiller d'Etat ; Amy, président de chambre en la cour royale de Paris et maître des requêtes au Conseil d'Etat ; de Cassini, président de chambre en la cour royale de Paris ; de Vatimesnil, conseiller d'Etat, avocat général en la cour de cassation », *ibid.*, p. 580. Cette composition connut quelques changements par le décès de Bellart et d'Herbouville et par l'entrée au ministère de Portalis, Martignac et Vatimesnil. Ils furent remplacés par Jacquinet-Pampelune, Maleville, Siméon, Bourdeau et Laplagne-Barris. Elle fut aussi complétée en 1828 par Ferey, le vicomte de Portalis, Sauvaire-Barthélémy et le baron Siméon, Camus et Dupin, *op. cit.*, tome 2, p. 381.

<sup>1</sup> Conformément à l'article 3, alinéa 2, de l'ordonnance qui imposait de choisir un maître des requêtes au Conseil d'Etat, l'article 5 désignait le baron Dunoyer, également conseiller à la Cour de cassation, *ibid.*

<sup>2</sup> *Recueil général annoté des lois, décrets, ordonnances, etc.* d'Odilon Barrot, Vatimesnil et Ymbert, tome XVI, Paris, 1838, note 1, p. 246.

<sup>3</sup> Article 2, Duvergier, *ibid.*

<sup>4</sup> *Ibid.*, note 1, p. 578.

<sup>5</sup> *Revue Foelix*, 1841, VIII, p. 508.

<sup>6</sup> *Ibid.*

<sup>7</sup> *Moniteur universel* du 25 décembre 1825, p. 1693, 3ème colonne.

<sup>8</sup> *Ibid.*, 2ème colonne.

<sup>9</sup> *Ibid.*, pp. 1694, 2ème colonne et 1695, 1ère colonne. Rapp. Gérando, *op. cit.*, tome 1, pp. 5-6.

<sup>10</sup> La faculté d'abroger les lois anciennes suscita une controverse constitutionnelle. Pour les uns, Duvergier notamment, en abrogeant de son propre chef, la commission entreprenait sur les compétences du Pouvoir législatif. Pour les autres, la commission en particulier, l'objection n'avait aucune portée. Les commissaires ne faisaient rien d'autre que de constater et de déclarer une abrogation par des lois postérieures, Duvergier, XXIV, note 1, p. 579 et *Moniteur universel* du 25 décembre 1825, p. 1693, 2ème colonne.

<sup>11</sup> J. Gaudemet, *Sociologie historique du droit*, Paris, 2000, p. 130.

<sup>12</sup> Voir notamment Fr.-X. Coquin, *op. cit.*, pp. 25-51 et M. Heller, *op. cit.*, pp. 686-695.

Spéransky au mois de janvier 1826<sup>1</sup>, dès les premières semaines de son règne<sup>2</sup>. Entrant dans les vues du chef de la Deuxième section de la Chancellerie impériale, chargée de la codification de la législation, l'empereur donna son accord à la réalisation d'un corps complet des lois russes qui serait suivi d'un code des lois. Travail préparatoire, le *Corps complet des lois* (*Polnoe sobranié zakonov*) fut une oeuvre d'historiens du droit<sup>3</sup>. La commission fit rechercher tous les textes législatifs conservés dans les archives du cabinet impérial ainsi que dans celles des corps administratifs, judiciaires, militaires et ecclésiastiques de tout l'empire. Elle se livra à proprement parler à un travail de chartiste. Elle composa de la sorte une collection de cinquante-six livres *in quarto* comprenant l'ensemble de la législation de 1649 à 1831. Cette compilation, publiée en 1832, constitue encore aujourd'hui l'une des principales sources de l'histoire du droit russe<sup>4</sup>. Conçu comme un catalogue de monuments législatifs, le *Sobranié* classait par ordre chronologique tous les actes sans distinguer entre les lois abrogées et les lois obligatoires. Mais l'oeuvre achevée devait être le *Code des lois* (*Svod zakonov*), compilation des lois russes effectivement en vigueur. Elle fut réalisée en plusieurs étapes. En premier lieu, des études historiques préliminaires s'attachèrent à expliquer les transformations du droit russe, matière par matière, et à établir l'état du droit actuel. En deuxième lieu, vinrent l'établissement des textes et leur distribution en différents livres dans un ordre rationnel. Au bas de chaque article étaient indiquées les sources de la prescription<sup>5</sup> auxquelles étaient adjoints quelquefois des renvois aux articles corrélatifs ou bien la justification historique de la disposition. En troisième lieu, la commission effectua une vérification des textes en rapprochant les prescriptions des différents livres afin d'éviter les discordances. En quatrième et dernier lieu, bon gré mal gré, les rédacteurs de la Deuxième section de la Chancellerie impériale soumirent leurs textes à des comités institués à cet effet dans chaque département ministériel et se livrèrent avec eux à une révision contradictoire<sup>6</sup>. C'est dire qu'à l'instar du Code théodosien et du Code de Justinien, le *Svod zakonov* fut largement l'oeuvre de la bureaucratie impériale<sup>7</sup>. Entamée en 1828, la révision fut achevée à la fin de l'année 1832, Publié en quinze volumes *in quarto*, le *Svod zakonov* entra en application le 1er janvier 1835<sup>8</sup>.

La réussite de l'entreprise russe conduisit la *Revue Foelix* à presser le législateur français de relever le défi de la codification administrative. Démembrée par la Révolution de Juillet, la commission s'était dissoute en 1831 sans rien produire<sup>9</sup>. Une sentence prémonitoire de Duvergier fut son oraison : « de hautes intelligences peuvent se livrer à de

<sup>1</sup> M. Heller, *op. cit.*, p. 704. Afin de connaître le programme des Décembristes, Nicolas Ier avait assisté à différents interrogatoires et avait fait dresser, pour son usage personnel, un rapport de synthèse sur les idées des conjurés. Pour sa part Spéransky joua un rôle déterminant au sein du tribunal extraordinaire chargé de la répression du complot dont le président fut le prince Lopoukhine, sur ce point, voir notamment Fr.-X Coquin, *op. cit.*, p. 47 et M. Heller, *op. cit.*, pp. 693 et 699.

<sup>2</sup> Rapp. le Manifeste de promulgation du *Svod zakonov in princ.*, *cf. supra*.

<sup>3</sup> Sur ce point : *Précis des notions historiques sur la formation du corps des lois russes* précité pp. 131-135 et 148-152.

<sup>4</sup> Voir notamment M. Szeftel, *Russia before 1917* dans *Introduction bibliographique à l'histoire du droit et à l'ethnologie juridique* (sous la direction de J. Gilissen), Bruxelles, 1966, D/9, n° 105, p. 24.

<sup>5</sup> Ces références renvoyaient au *Corps complet des lois*.

<sup>6</sup> La révision des lois civiles et criminelles fut l'oeuvre d'un comité spécial placé sous l'autorité de Spéransky en personne et composé de sénateurs et de hauts fonctionnaires ; sur cette procédure : *Précis des notions historiques sur la formation du corps des lois russes* précité, p. 107 et plus généralement pp. 157-165.

<sup>7</sup> Sur le précédent du Bas Empire : J. Gaudemet, *ibid.* La Russie impériale revendiquait cet auguste patronage : D. P. Hammer, *Russia and The Roman Law* dans *The Slavonic and East European Review*, XVI, 1957, p. 7.

<sup>8</sup> Sur l'ensemble de la procédure : *Revue Foelix*, 1835, II, pp. 392-399 et 517-531 (avec des observations critiques).

<sup>9</sup> Rapport du Conseil d'Etat en vue de la création d'un comité de législation en son sein (Ordonnance du 18 septembre 1839), Duvergier, XXXIX, 288.

longs travaux sans obtenir le résultat espéré »<sup>1</sup>. Pourtant le projet était plus que jamais d'actualité. En 1833, à l'issue du séjour d'étudiants égyptiens venus se former à l'administration moderne en France, leur instructeur, Macarel, déplorait une fois de plus la disparité de textes fragmentaires et touffus<sup>2</sup>. Pour la *Revue Foelix*, le salut ne viendrait que de l'exemple russe.

En vérité, comparaison n'était pas raison. La revue minimisait grandement les différences entre les deux projets. Volontairement ou involontairement, elle se dissimulait les dissemblances des conditions de réalisation des deux codifications. Sans contredit, elle se livrait à une relecture de la réalité russe. Sa réinterprétation révélait une grille de lecture forgée par des artisans du libéralisme. Sur le plan matériel, la France ne disposait pas d'une compilation chronologique des lois et règlements comparable au *Corps des lois*. En aurait-elle jamais une ? Le *Sobranié* avait été entrepris et réalisé dans un laps de temps fort bref, parce que Spéransky avait recueilli les fruits des travaux des commissions législatives antérieures. Compte tenu de l'ampleur du travail de compilation à réaliser, -près de 76.758 textes publiés<sup>3</sup> et autant d'actes conservés dans les archives du gouvernement et des ministères selon Isambert<sup>4</sup>-, le législateur français avait toujours cherché à brûler cette étape pour ne pas prendre le risque de s'enliser. Sous la Monarchie de Juillet, la *Revue Foelix* s'en plaignait amèrement et portait aux nues le *Corps général des lois*<sup>5</sup>. L'absence d'une telle compilation avait sans nul doute entravé l'entreprise de codification administrative en France. Mais l'insistante dénonciation de la *Revue Foelix* trouvait son explication dans une autre préoccupation. Depuis le début de la Restauration, l'histoire avait été investie par la politique<sup>6</sup>. Figure emblématique, s'il en était, Augustin Thierry avait été déterminé dans sa vocation d'historien par son désir de contribuer au triomphe des idées constitutionnelles<sup>7</sup>. Depuis 1830, il était apparu aux libéraux qu'il fallait donner une mémoire aux classes moyennes en leur restituant leur histoire et que le gouvernement des esprits passait par le développement d'un vaste programme de recherche sur l'histoire de France. En 1834, Guizot avait fondé la *Société pour l'histoire de France* ; en 1835, il avait lancé le projet public d'une édition d'une collection de documents inédits relatifs à l'histoire de France placé sous l'autorité d'un comité, appelé à devenir le Comité des travaux historiques et scientifiques sous Jules Ferry. Quant à l'Ecole des Chartes, elle lui devait sa seconde naissance<sup>8</sup>. Pour se donner une légitimité, la Monarchie de Juillet avait privilégié l'histoire du Tiers Etat au Moyen Age ; mais, pour achever la Révolution et en conjurer le renouvellement, il était nécessaire de comprendre le passé récent. Déjà des histoires de la Révolution avaient été publiées, notamment par Mignet en 1824 et par Thiers entre 1823 et 1827<sup>9</sup>. Renvoyé à ses études en 1836, l'ancien ministre des Affaires étrangères avait commencé une *Histoire du*

---

<sup>1</sup> Duvergier, XXIV, note 1, p. 579.

<sup>2</sup> *Le Conseil d'Etat (1799-1974)* précité, p. 389.

<sup>3</sup> *Revue Foelix*, 1841, VIII, p. 508.

<sup>4</sup> « S'il était permis à un jurisconsulte de dépouiller, pour les décrets de son propre mouvement, les archives de la secrétairerie d'état, et, pour les actes délibérés en conseil, les registres et archives du conseil d'état, les actes non encore publiés sur les diverses matières d'administration, ou les avis sur les matières judiciaires, que les tribunaux sont dans l'usage de prendre pour règles de leurs interprétations, il recueillerait une moisson supérieure probablement à celle que fournit déjà le Bulletin des lois », *Pandectes françaises ou Recueil complet des lois et de la jurisprudence*, Introduction, tome 1, Paris, 1834, p. IV ; rapp. Ch. Durand, *Etudes sur les rapports entre la loi et le règlement gouvernemental au XIXème siècle*, Aix-Marseille, 1976, p. 9.

<sup>5</sup> *Revue Foelix*, 1835, II, pp. 517-518.

<sup>6</sup> J. Walch, *op. cit.*, pp. 13-14 et L. Theis, Guizot et les institutions de mémoire dans *Les lieux de mémoire* sous la direction de P. Nora, tome 2, Paris, 1997, pp. 1575-1597 ; voir aussi sur la "Nouvelle Histoire" : D.R. Kelley, *Historians and the Law in Postrevolutionary France*, Princeton, 1984, pp. 13-27.

<sup>7</sup> J. Walch, *ibid.*, p. 64.

<sup>8</sup> P. Rosanvallon, *op. cit.*, pp. 195-199 et 227-230 et L. Theis, *op. cit.*, tome 2, pp. 1585-1592.

<sup>9</sup> J. Walch, *op. cit.*, pp. 75-93 et 137-192.

*Consulat et de l'Empire* (publiée plus tard entre 1845 et 1862). Un corps général des lois depuis 1789 répondait à ce "besoin d'histoire"<sup>1</sup>. Se référant à Montesquieu, la *Revue Foelix* ne se faisait pas faute de rappeler que les lois devaient être éclairées par l'histoire et l'histoire par les lois<sup>2</sup>. De fait, le projet de la *Revue Foelix* avait une dimension politique. Précisément, sans doute pour les besoins de sa démonstration, elle affectait d'oublier cette évidence prudhommesque que la France de Louis-Philippe n'était pas la Russie de Nicolas Ier. En fait, elle évacuait toute considération politique explicite et gommait ainsi les différences les plus flagrantes entre la codification russe et son propre projet. D'abord elle ne révélait pas un fait de la plus haute signification. Nicolas Ier avait absolument refusé le troisième volet du plan de codification que Spéransky lui avait proposé. Un autre code, un *oulogénié*, devait couronner l'oeuvre législative entamée. Conçu comme une synthèse du *Svod zakonov*, l'*Oulogénié* aurait eu vocation à être révisé périodiquement en fonction de l'évolution politique et sociale de la Russie. Nicolas Ier opposa un véritable "non possumus". Il regardait cette proposition comme une atteinte à son pouvoir autocratique de droit divin<sup>3</sup>. Selon M. Heller, Nicolas Ier se pensait lui-même en tsar russe idéal : impérieux, puissant, sûr de lui-même et de la mission de la Russie, il se tenait pour le maître absolu du destin de l'Etat et de ses sujets<sup>4</sup>. Il redoutait également que cet *oulogénié* n'institutionnalise l'instabilité politique. Dans son gouvernement de la Russie, l'empereur n'entendait pas réformer, mais seulement corriger. L'un des plus éminents historiens de la Russie impériale, Vassili Klioutchevski (1841-1911) caractérisait ainsi la politique de Nicolas Ier : « la codification en place de la législation »<sup>5</sup>. Dans son esprit, le *Svod zakonov* n'avait pas d'autre finalité que d'assurer l'efficacité de l'action gouvernementale en dotant les administrateurs d'un outil commode et utile<sup>6</sup>.

En bref, l'ordre régnait à Saint-Petersbourg. A Paris, l'ambition de la *Revue Foelix* n'était pas de limiter la codification du droit administratif à une mise en ordre méthodique des lois et règlements, bien que, de toute évidence, depuis l'an II, la finalité des différentes tentatives fût exclusivement de répondre aux exigences de la pratique. A côté de ce but utilitaire, la revue voulait lui conférer une dimension supplémentaire en lui donnant explicitement une assise philosophique. Pour autant, soulignait-elle avec insistance, sa conception de la codification ne devait point être rattachée à l'Ecole philosophique dont elle dénonçait les constructions *a priori*, artificielles et conjecturales<sup>7</sup>. Plus que jamais, elle mettait au pilori la fièvre codificatrice des disciples de Bentham<sup>8</sup>. Spéransky lui-même n'échappait pas à la critique pour avoir justifié le plan du *Svod zakonov* par une théorie des lois légèrement empreinte de l'esprit de système<sup>9</sup>. Néanmoins il obtenait son *quitus* : « ce

<sup>1</sup> C'est le titre d'un développement de L. Theis, *ibid.*, p. 1580.

<sup>2</sup> *Ibid.*, 1835, II, p. 518 ; rapp. *Précis des notions historiques sur la formation du corps des lois russes* précité, pp. 146-147.

<sup>3</sup> M. Raëff, Codification et droit en Russie impériale dans *Politique et culture en Russie, 18e-20e siècles*, précité, p. 55 et M. Heller, *op. cit.*, p. 704.

<sup>4</sup> *Op. cit.*, p. 697. Rapp. le témoignage d'Anna Tioutcheva qui vécut à la cour d'Alexandre Ier et de Nicolas Ier : « Nul ne fut mieux que lui fait pour le rôle d'autocrate. Il avait pour cela et l'apparence et les indispensables qualités morales... Jamais cet homme n'éprouva l'ombre d'un doute concernant son pouvoir et sa légitimité... Son pouvoir absolu de droit divin fut pour lui un dogme et un objet de vénération ; et il concilia en lui-même, avec une profonde conviction, le rôle d'idole et de grand-prêtre de cette religion... », cité par M. Heller, *op. cit.*, p. 698.

<sup>5</sup> Cité par M. Heller, *op. cit.*, p. 699.

<sup>6</sup> Sur cet aspect, nous nous proposons de mener une étude sur le code civil du *Svod zakonov*.

<sup>7</sup> *Revue Foelix*, 1835, II, pp. 523-525 et *Revue Foelix*, 1841, VIII, pp. 515-518.

<sup>8</sup> *Revue Foelix*, 1841, VIII, pp. 516 et 669-672.

<sup>9</sup> La *Revue Foelix* rendait le verdict suivant sur le système de Spéransky : « Cette déduction, dont nous n'avons tracé que les contours, est sans contredit très philosophique, et c'est là précisément son défaut. On ne satisfait pas en même temps les aspirations de la théorie et la commodité de l'application ; un seul et même

n'est pas la consécration législative de principes abstraits, mais une oeuvre historique, refondant, remaniant, co-ordonnant dans un ensemble systématique les monuments du droit réel, positif et obligatoire »<sup>1</sup>. Pour la *Revue Foelix*, un code coordonné était « le miroir fidèle du *statu quo* législatif »<sup>2</sup>. Cette définition demandait évidemment à être éclairée par la conception de la loi que ses articles développaient. « La loi ne crée pas, elle constate. Elle doit exprimer les idées généralement reçues, adoptées à la fois par la conviction réfléchie des hommes éclairés et par une sorte d'instinct universel de l'expérience »<sup>3</sup>. Quelle profession de foi libérale ! A quelles idées-forces du “moment Guizot” ne renvoyait-elle pas ? Etat sociologue, aperception spontanée de la Vérité, souveraineté de la Raison, infaillibilité du jugement public, culture du fait, principe des capacités, etc. Réinterprétés dans cette perspective libérale, le *Polnoe sobranié zakonov* et le *Svod zakonov* prenaient une tout autre signification. Comme l'histoire n'était plus conçue comme une simple accumulation d'expériences, mais comme un mouvement orienté vers la réalisation d'une idée ou d'un principe, le *Corps général des lois* avait pour fonction d'en découvrir le sens et le *Code des lois* d'en révéler l'aboutissement. La codification d'un droit administratif n'avait pas pour objet de créer un droit nouveau, ne fût-ce que par le moyen de la révision, elle avait à constater le droit existant, produit de l'état de la civilisation. Faute d'un corps général des lois, il était difficile d'atteindre ce but en France.

Néanmoins la *Revue Foelix* estimait que les travaux de la commission de 1824 n'avaient pas été complètement infructueux. Composés d'“esprits éclairés”, elle avait su mettre à jour le plan du futur code administratif. En effet les commissaires avaient considéré que la “force des choses” imposait d'adopter un plan de travail qui distribuait les matières selon l'ordre des départements ministériels et de leurs sections respectives, conformément « aux divisions existantes, sans en créer de nouvelles »<sup>4</sup>. Poussée dans toute sa rigueur, cette logique aboutissait à ordonner le code administratif d'après les directions, services et autres bureaux des différents ministères. De fait, dans une très large mesure, la commission avait planifié la coordination des lois et règlements d'après la division des ministères existant sous la Monarchie de Juillet : Affaires étrangères, Guerre, Marine, Justice, Instruction publique, Intérieur et Finances. Selon une structure arborescente, la répartition des matières donnait lieu ensuite à des subdivisions en sections, ainsi, pour prendre l'exemple symptomatique de l'Intérieur : Administration des préfectures et sous-préfectures, Administration municipale, Hospices appartenant aux communes, Législation concernant les travaux publics, Police administrative, Législation de la Garde nationale, Passeports et ports d'armes<sup>5</sup>. La *Revue Foelix* concluait par une observation fort

---

livre ne peut à la fois servir de code positif et de manuel dogmatique », *Revue Foelix*, 1835, II, p. 523. Sur la doctrine de Spéransky : G. Bernard, L'art de dire le droit d'après le Précis des notions historiques sur la formation du corps des lois russes (1833) de Michel Spéransky (1772-1839) précité dans *RFHIP*, 2004, à paraître.

<sup>1</sup> *Revue Foelix*, 1837, IV, p. 132.

<sup>2</sup> *Revue Foelix*, 1835, II, p. 519.

<sup>3</sup> *Revue Foelix*, 1841, VIII, p. 516.

<sup>4</sup> *Revue Foelix*, 1835, II, p. 525. Dans ses *Institutes de droit administratif français* précité, Gérando avait adopté en partie le même plan d'exposition. Son oeuvre était divisée en deux parties. La première, intitulée “Fonctions administratives” avait trait à leur nature, aux fonctionnaires et à la procédure administrative. La seconde, intitulée “Services publics”, portait sur les services publics à caractère politique, les administrations de patronage et de tutelle, la police et enfin la gestion de la fortune publique. Tandis que le tome 1 de ses *Institutes* suffisait à traiter des fonctions administratives, les trois tomes suivants étaient nécessaires à la description des différents services publics, matière par matière ; sur la justification du plan des quatre volumes du traité, voir les explications de Gérando, tome 1, pp. 15-60.

<sup>5</sup> Il existait alors neuf départements ministériels : Intérieur, Finances, Justice, Affaires étrangères, Travaux publics, Agriculture et commerce, Instruction publique, Guerre et Marine, *Le Conseil d'Etat (1799-1974)* précité, p. 349. Comme la commission avait constaté que les travaux préparatoires de dépouillement avaient

significative : la commission avait trouvé « son plan tout fait »<sup>1</sup>. Il serait bien réducteur de prétendre que ce satisfecit était délivré par conservatisme ou par esprit de commodité. Alors que la commission avait manifestement opté pour un classement thématique et chronologique<sup>2</sup>, la revue était portée à voir dans ce plan « l'unité synthétique » de la raison et de l'histoire. Il lui apparaissait moins comme un agencement de son invention que comme la constatation d'un état de fait. Il était ni plus ni moins imposé par l'évolution de l'histoire de France. Comme l'enseignait la nouvelle école historique, la centralisation, consacrée par la Révolution, correspondait au mouvement de la civilisation en France<sup>3</sup>. De la sorte, la raison et l'histoire paraissaient justifier qu'un code administratif fût ordonné à partir des institutions du gouvernement central. La Révolution était fixée aux principes qui l'avaient commencée, elle était finie.

Puisque l'affranchissement de l'Individu constituait l'autre idée motrice de l'histoire de France<sup>4</sup>, Guizot affirmait faire de la conciliation de la centralisation et d'un régime de liberté publique un axe primordial de sa politique<sup>5</sup>. En conséquence, il était nécessaire que le code de législation administrative français sanctionnât juridiquement cette exigence de liberté.

## **B. L'exigence de liberté : divulguer le droit**

Prélot écrivait : « Guizot a fait entrer la liberté dans les grands organes créés par Napoléon pour la restauration et la défense du pouvoir : l'administration préfectorale, les Conseils de préfecture, le Conseil d'Etat, les Conseils généraux, les Conseils municipaux, toutes ces institutions devenues réelles et vivantes, ont transformé le régime administratif que la France tenait de l'Empire. »<sup>6</sup>. Il achevait par une citation d'Emile Faguet : « La liberté y est entrée avec succès pour elle-même et avec succès pour le

---

été achevés et la réalisation de la coordination en cours de rédaction pour les ministères des Affaires étrangères, de la Guerre et de la Marine, elle avait arrêté que le plan de travail à effectuer comporterait dix divisions principales. La première portait sur la législation concernant les lois politiques et constitutionnelles, les quatre suivantes sur les codes, la sixième sur la législation pénale de la Marine royale, la septième sur les lois concernant le Ministère de la Justice, la huitième sur les lois concernant le Ministère des cultes et de l'Instruction publique, la neuvième sur les lois concernant le Ministère de l'Intérieur et la dixième sur les lois concernant le Ministère des Finances. Le Commerce était traité dans la quatrième division relative au Code de commerce et les Travaux publics étaient rattachés au Ministère de l'Intérieur (9ème division, 4ème section), sur le démembrement du Ministère de l'Intérieur en ministères autonomes au XIXème siècle, voir notamment P. Rosanvallon, *L'Etat en France de 1789 à nos jours*, Paris, 1990, pp. 295-297 et Fr. Burdeau, *Histoire de l'administration française du 18e au 20e siècle* précité, p. 75.

<sup>1</sup> *Ibid.*, p. 526. A.G.D. Bouchené-Lefer, *Droit public et administratif français ou analyse et résultat des dispositions législatives et réglementaires publiées ou non sur toutes les matières d'intérêt public et d'administration*, tome 3, Paris, 1830, p. V, justifiait le plan de son ouvrage de la même façon : « Quant à l'ordre à mettre entre ces attributions, j'ai cru devoir suivre la répartition établie entre les départements ministériels et dans chacun d'eux, pour la suite et l'expédition des affaires et du travail. J'ai remarqué que par la force même des choses, les attributions se trouvaient ainsi presque toujours groupées, par analogie, dans l'ordre à peu près le plus naturel... La distribution effective des matières et l'organisation (même provisoire) intérieure de l'administration, se trouvent, en outre, de cette manière, au nombre des résultats que je constate ».

<sup>2</sup> La commission justifiait une distribution des textes selon les matières en déclarant qu'elle avait entendu « suivre les grandes divisions qui se présentent naturellement dans l'objet des lois et dans les divisions de l'administration publique » (Rapport de la commission en date du 24 décembre 1825, *Moniteur universel*, p. 1693, 3ème colonne) et en expliquant qu'un tel plan permettait d'établir entre les différentes parties de l'administration « la connexion que la nature des choses y a mise » (*ibid.*, p. 1695, 1ère colonne).

<sup>3</sup> P. Rosanvallon, *op. cit.*, pp. 62-63.

<sup>4</sup> *Ibid.*, p. 192.

<sup>5</sup> *Ibid.*, p. 63.

<sup>6</sup> *Histoire des idées politiques*, Paris, 1966, n° 296, p. 455.

pouvoir »<sup>1</sup>. Par les idées qu'elle diffusait, la *Revue Foelix* apportait sa contribution à ce mouvement général. Pour elle, l'une des missions de l'Etat était de publier des codes de lois qui « régissent à chaque instant les transactions privées et *tracent à chaque fonctionnaire la règle et la mesure actuelle de ses devoirs et de ses droits* »<sup>2</sup>. Le «pouvoir administratif» ne faisait l'objet d'aucune délimitation arrêtée par une codification<sup>3</sup>. Depuis déjà l'ancienne France<sup>4</sup>, le régime de l'administration n'était point l'arbitraire, mais l'autonomie<sup>5</sup>. Le culte de la Loi, expression de la volonté générale souveraine, n'y trouvait guère son compte. De plus, quand la législation existait, il n'était guère facile d'en avoir l'exacte connaissance. L'accumulation des lois et règlements, leur inaccessibilité, leur dispersion, leur occultation débouchaient sur « une dictature des bureaux, la plus intolérable des dictatures »<sup>6</sup>.

Ni la collection générale des lois dite du Louvre ni le *Bulletin des lois*, ni les différentes collections dues à l'initiative de Baudouin n'étaient complets et commodes<sup>7</sup> ; non moins grave, aucune compilation n'était à jour<sup>8</sup>. En 1819, dans la *Thémis*, Macarel n'avait pas manqué de dénoncer les néfastes conséquences de cette situation. Dans le principe, il n'était pas tolérable que des décisions administratives fussent arrêtées à partir de textes « dont la force obligatoire n'(était) quelquefois ni légalement consentie ni clairement déterminée »<sup>9</sup>. Quel n'était pas l'embarras du citoyen placé dans l'impossibilité absolue de connaître, d'utiliser et de défendre ses droits<sup>10</sup> ! Ignorant de la loi, il était parfois abandonné à la discrétion des détenteurs des secrets des cartons ministériels. En bref, les sujets du roi

---

<sup>1</sup> *Politiques et moralistes du XIXème siècle*, 1ère série, Paris, 1901, p. 346.

<sup>2</sup> *Revue Foelix*, 1835, II, p. 518. C'est nous qui soulignons.

<sup>3</sup> Sur la notion de pouvoir administratif à cette époque : Fr. Burdeau, *Histoire du droit administratif* précité, pp. 152-153.

<sup>4</sup> J.-L. Mestre, *Introduction historique au droit administratif*, Paris, 1985, *passim* et Fr. Burdeau, Naissance d'un droit dans *Nonagesimo anno. Mélanges en hommage à Jean Gaudemet*, Paris, 1999, pp. 522-524.

<sup>5</sup> G. Sautel, *Histoire des institutions publiques depuis la Révolution française*, Paris, 1970, n° 293-294, pp. 394-396 et Fr. Burdeau, *Histoire de l'administration française du 18e au 20e siècle* précité, p. 296.

<sup>6</sup> *Revue Foelix*, 1835, II, pp. 511-512.

<sup>7</sup> Il s'agissait précisément de la *Collection générale des lois, proclamation, instructions et autres actes du pouvoir exécutif, avec tables chronologiques et table méthodique des matières*, Paris, Imprimerie du Louvre, 1792 et années suivantes ; de la *Collection générale des décrets rendus par l'Assemblée nationale constituante, depuis le 6 mai 1789 jusques et compris le 30 septembre 1791*, Paris, 22 vol., *Collection générale des décrets rendus par la première Assemblée nationale législative depuis le 1er octobre 1791 jusqu'au 20 septembre 1792*, Paris, 17 vol., *Collection générale des décrets rendus par la Convention nationale depuis le 20 septembre 1792 jusqu'au 30 prairial an II*, Paris, 18 vol., cette collection fut continuée jusqu'au 10 germinal an IX par 45 volumes ; du *Bulletin des lois* de l'Imprimerie nationale, de la République, impériale et royale depuis le 22 prairial an II. Sur ces collections, voir les notices contemporaines de Camus et Dupin, *op. cit.*, tome 2, n° 1837, 1839-1840, pp. 383-386.

<sup>8</sup> Une nouvelle édition de la collection dite du Louvre avait paru en 1806-1807 en 8 volumes, Paris, Imprimerie impériale, elle avait été réactualisée, mais elle portait seulement sur les «matières d'intérêt général» ; de surcroît, elle demeura inachevée (*ibid.*, n° 1838, p. 384). Pour venir en aide aux praticiens, d'autres recueils furent réalisés notamment par Rondonneau, *Collection générale des lois, sénatus-consulte, décrets, arrêtés, avis du conseil d'état, réglemens, etc., publiés depuis l'ouverture des états généraux en 1789 jusqu'au 1er janvier 1819, et insérés dans la collection du Louvre in 4°, dans celle de Baudouin in 8° et dans le Bulletin des lois*, Paris, 1817-1819, 28 vol. ; par Desenne, *Code général français, contenant les lois et les actes du gouvernement depuis l'ouverture des états généraux au 5 mai 1789 jusqu'au 8 juillet 1815, classés par ordre des matières, et annotés des arrêtés et décisions de la Cour de cassation*, Paris, 1818-1826, 22 vol. ; par Isambert, *Recueil complet des lois et ordonnances du royaume, à compter du 1er avril 1814, avec des notes indicatives des dispositions de la législation antérieure que les lois nouvelles appliquent, modifient ou abrogent*, Paris, 1819-1828, 17 vol. ; par Duvergier, *Collection complète des lois, décrets, ordonnances, réglemens et avis du conseil d'état...*, Paris, à partir de 1825 et par Galisset, *Corps de droit français ou Recueil complet des lois, décrets, ordonnances, arrêtés, sénatus-consultes, réglemens, avis du conseil d'état, publiés depuis 1789 jusqu'au mois de mai 1828 inclusivement*, Paris, 1825-1830, 4 vol.

<sup>9</sup> Introduction à la jurisprudence administrative dans la *Thémis*, 1819, I, p. 34.

<sup>10</sup> *Revue Foelix*, 1835, II, p. 535.

Louis-Philippe attendaient leurs décevires<sup>1</sup>. Néanmoins, depuis le début du XIX<sup>ème</sup> siècle, l'administration était en voie de "se constituer" et l'absence de codification du droit administratif était compensée par un contrôle juridictionnel de ses activités. Dans une perspective privatiste et libérale, le juge se faisait arbitre et protecteur des droits des individus<sup>2</sup>. Mais, quoi qu'il en fût, la jurisprudence ne pouvait pas être la seule garantie. Macarel le soulignait lui-même en relevant : « On sait qu'une bonne législation administrative manque à l'harmonie des pouvoirs et au complément de nos libertés civiles. C'est un besoin impérieux, c'est un droit des citoyens, c'est un devoir du gouvernement, dans la monarchie constitutionnelle<sup>3</sup>... Les ministres d'un gouvernement constitutionnel... ne peuvent et ne doivent fonder leurs décisions que sur les dispositions précises des lois »<sup>4</sup>. Vingt ans plus tard, le Conseil d'Etat, dans son rapport sur la création d'un comité de législation en son sein (ordonnance du 19 septembre 1839), abondait en ce sens en exposant que « plus se développent... les moeurs constitutionnelles, plus il convient que disparaissent les contradictions issues de la diversité des lois »<sup>5</sup>.

Tracer à chaque fonctionnaire la règle et la mesure actuelle de ses droits et de ses devoirs<sup>6</sup>. Juste milieu en France, mais *Machtspruch* en Russie. Dans le parallélisme permanent qu'ils établissaient entre les deux Etats, les articles de la *Revue Foelix*, -tributaires, il est vrai, des informations parcellaires dont l'Europe occidentale disposait-, faussaient considérablement les perspectives. *Svod zakonov* d'une part et code administratif français d'autre part étaient appelés l'un comme l'autre à faire disparaître l'arbitraire<sup>7</sup>. Sous ce terme vague, mais commode, se trouvaient désignés deux états de fait. La politique de Nicolas Ier visait à assurer un fonctionnement *normal* de l'administration<sup>8</sup>. Pour doter la Russie d'une bureaucratie comparable à celle d'Etats modernes comme la France ou la Prusse, l'empereur devait commencer par la débarrasser des vices qu'à partir de Pouchkine, la littérature russe a été appelée à montrer du doigt inlassablement. A la corruption, l'ignorance, la pauvreté, l'ivrognerie, la méchanceté et l'incompétence des fonctionnaires subalternes et locaux<sup>9</sup> devaient se substituer l'esprit de corps, des pratiques et des usages de service public ainsi que la diligence dans l'exécution de la volonté souveraine de l'empereur<sup>10</sup>. De ce point de vue, le *Svod zakonov* avait aussi vocation à déchirer le voile sous lequel se dissimulaient volontiers les tares de cette administration, à savoir l'incertitude de la loi<sup>11</sup>. Privés de ce faux-fuyant, les fonctionnaires coupables étaient supposés s'exposer témérairement aux foudres d'un *revizor*. Soumettre l'action de l'administration à la légalité (*zakonnost'*) fut une constante de la pensée et de l'action politique de Spéransky. En effet il poursuivait le but de doter la Russie d'« *an orderly system of*

<sup>1</sup> Rapp. *Revue Foelix*, 1835, II, p. 398.

<sup>2</sup> G. Sautel, *op. cit.*, n° 294 et 296, pp. 396 et 397-398 ; rapp. Fr. Burdeau, *Histoire du droit administratif* précité, pp. 121-122, G. Sautel et J.-L. Harouel, *Histoire des institutions publiques depuis la Révolution française*, Paris, 1997, n° 381, pp. 362-363 et L. Jaume, *op. cit.*, p. 352.

<sup>3</sup> Introduction à la jurisprudence administrative dans la *Thémis*, 1819, I, p. 35.

<sup>4</sup> *Ibid.*, pp. 38-39.

<sup>5</sup> Duvergier, XXXIX, 288.

<sup>6</sup> *Revue Foelix*, 1835, II, p. 518 précitée

<sup>7</sup> *Revue Foelix*, 1835, II, p. 554 et *Revue Foelix*, 1841, VIII, pp. 512-513.

<sup>8</sup> M. Heller, *op. cit.*, p. 704.

<sup>9</sup> Sur l'état de l'administration russe : M. Raëff, L'Etat, le gouvernement et la tradition politique en Russie impériale avant 1861 dans *Politique et culture en Russie, 18e-20e siècles* précité, p. 44.

<sup>10</sup> Sur les projets d'une refonte générale de l'administration russe sous Alexandre Ier et Nicolas Ier : M. Raëff, Le climat politique et les projets de réforme dans les premières années du règne d'Alexandre Ier, *ibid.*, pp. 34 ; du même, L'Etat, le gouvernement et la tradition politique en Russie impériale avant 1861, *ibid.*, p. 44 et Codification et droit en Russie impériale, *ibid.*, pp. 53-55.

<sup>11</sup> Rapp. *Revue Foelix*, 1835, II, p. 398 : « L'état de confusion dans lequel la législation était plongée avait concentré le monopole de son exploitation entre les mains de quelques adeptes ».

government and administration, free from the caprices and demoralising tyranny of arbitrariness... basing the relationship between the government and the individual subject on the rule of law »<sup>1</sup>. Dans cette perspective, il avait réformé la langue administrative afin d'empêcher que des abus ne se dissimulassent sous l'obscurité ou l'ambiguïté du vocabulaire<sup>2</sup>. Dans le même registre, quand il y avait exercé les fonctions de gouverneur général (1819-1821), il avait donné une loi à la Sibérie afin de protéger les administrés *russe*s, jusqu'alors abandonnés à l'arbitraire des fonctionnaires impériaux<sup>3</sup>. Le *Svod zakonov* traduisait la même volonté. Que la légalité (*zakonnost'*) ait impliqué dans l'esprit de Spéransky la reconnaissance de droits (*prava*)<sup>4</sup> pour les sujets de l'empereur, la question est controversée<sup>5</sup>. Mais, pour Nicolas Ier, il n'est pas douteux qu'il s'agissait exclusivement d'accroître l'emprise de l'autocratie sur la société par le jeu d'une *predictable rule of law* (Raëff). Il était attendu de cette réforme que l'administration russe, atteinte d'une paralysie notoire, déployât enfin une activité utile au service de l'empereur et profitable à la puissance de la Russie<sup>6</sup>. En France, si le renforcement des moyens d'action de l'Etat était aussi une priorité, la protection des droits était un impératif singulièrement mis en avant. Le code administratif projeté par la *Revue Foelix* avait pour finalité de *prévenir* les conflits entre les administrés et les administrateurs. « Les incohérences, les contradictions, les superfétations disparaîtront comme par enchantement : administrés, administrateurs, cesseront, celui-là de se fourvoyer, soit en fatiguant l'autorité de ses réclamations stériles, soit en laissant périmer ses droits, faute de les faire valoir à propos ; celui-ci, de faire tous les jours, sans le vouloir, sans le savoir, de l'arbitraire »<sup>7</sup>. Naturellement, comme en Russie, il était à prévoir qu'il faudrait vaincre les habitudes, spécialement « la répugnance instinctive des fonctionnaires, végétant doucement dans les routines administratives, pour tout ce qui est réforme, amélioration, progrès »<sup>8</sup>. Pour reprendre le célèbre jugement que Lacépède avait formulé sur la liberté de la presse au lendemain de l'assassinat du duc de Berry, cette codification pouvait effectivement paraître « bonne, juste, nécessaire, mais incommode ». Cette incommode résultait du fait qu'un code de législation administrative serait apparu comme une nouvelle contrainte. Née au XVIIIème siècle sous les Lumières<sup>9</sup>, relancée au début du XIXème siècle par le libéralisme<sup>10</sup>, l'idée que la codification était une garantie contre l'arbitraire et qu'elle participait de la sûreté aurait trouvé là une illustration inédite. La soumission de l'administration au droit -notre actuel principe de légalité- était plus que jamais à l'ordre du

<sup>1</sup> M. Raëff, *Michael Speransky. Statesman of Imperial Russia*, The Hague, 1957, pp. 41-42.

<sup>2</sup> Saint-René Taillandier, Le comte Spéransky dans la *Revue des Deux Mondes*, Paris, 1856, p. 811.

<sup>3</sup> *Ibid.*, p. 830 (accordé en 1819, ce statut fut définitivement sanctionné par l'empereur en 1821).

<sup>4</sup> Sur cette terminologie juridique et son évolution au XIXème siècle, voir M. Raëff, Codification et droit en Russie impériale dans *Politique et culture en Russie, 18e-20e siècles* précité, pp. 58-60.

<sup>5</sup> Pour la négative, M. Raëff, *Michael Speransky. Statesman of Imperial Russia* précité, pp. 164, 166 et 221 ; pour l'affirmative, D. Christian, The Political Ideals of Michael Speransky précité dans *The Slavonic and East European Review*, LIV, 2, 1975, pp. 199-200, rapp. dans ce sens, en 1856, Saint-René Taillandier, *op. cit.*, pp. 805, 814 et 829-832 ; plus généralement sur la pensée politique de Spéransky, cf. *infra*.

<sup>6</sup> M. Heller, *op. cit.*, p. 704, s'interrogeait néanmoins sur les effets de la réforme : « Sous Nicolas Ier, l'appareil fonctionne déjà à plein et l'orientation donnée à son action a souvent pour effet de masquer la réalité sous un brassage de papiers, sans exercer sur elle la moindre influence ».

<sup>7</sup> *Revue Foelix*, 1841, VIII, pp. 512-513. Rapp. les avantages que Macarel faisait ressortir de la divulgation de la jurisprudence : « ...dans cette ignorance, ils rendaient une foule de décisions involontairement erronées, qui entraînaient beaucoup de frais pour les parties, de complications inutiles dans les opérations administratives, et des lenteurs, quelquefois irréparables et toujours fâcheuses, dans la distribution de la justice », Introduction à la jurisprudence administrative dans la *Thémis*, 1819, I, pp. 35-36.

<sup>8</sup> *Revue Foelix*, 1835, II, p. 398.

<sup>9</sup> Van Kan, *Les efforts de codification en France*, Paris, 1929, p. 34.

<sup>10</sup> G. Sautel, *op. cit.*, n° 296, p. 396 ; Fr. Burdeau, *Histoire du droit administratif* précité, pp. 93-94 et G. Sautel et J.-L. Harouel, *op. cit.*, n° 371, pp. 354-355.

jour. La *Revue Foelix* publiait ses articles entre 1835 et 1841 au moment même où le Conseil d'Etat connaissait une évolution libérale déterminante<sup>1</sup>. Prolongeant une évolution entamée sous la Restauration, le contentieux administratif commençait à déborder le “droit lésé” pour s'étendre à l’“acte de pure administration”. Il ne portait plus seulement sur une action administrative attentatoire aux droits des administrés, le développement progressif du recours pour excès de pouvoir permettait dorénavant d'invoquer une incompétence ou un vice de forme contre une décision qui relevait auparavant du pouvoir discrétionnaire d'une autorité administrative<sup>2</sup>. La conception que la revue avait du code en faisait tout naturellement la pièce maîtresse d'une régulation générale de l'action administrative.

Non contents d'affirmer qu'un code administratif apporterait la sécurité juridique, les articles de la *Revue Foelix* cherchaient à en assurer l'effectivité. En effet il est remarquable qu'ils insinuaient l'idée que si celle-là était apportée par la publicité de la loi, elle passait aussi par l'accessibilité du droit administratif.

Au début du règne de Louis XVIII, dans son rapport sur le Conseil d'Etat (1814), Henrion de Pansey avait émis le vœu que la connaissance des lois fût facile et simple aux administrateurs et aux sujets<sup>3</sup>. Pour sa part, sous la Monarchie de Juillet, la *Revue Foelix* revint à plusieurs reprises sur la question du coût de l'accès au droit. Déjà, au VI<sup>ème</sup> siècle, Justinien l'avait prise en considération<sup>4</sup>. Dans l'Empire de Russie, la promulgation du *Svod zakonov* avait eu pour effet d'abaisser considérablement le prix d'acquisition des recueils de lois. Autrefois le droit russe était dispersé dans une vingtaine de compilations<sup>5</sup> ; il était alors indispensable « de déboursier un capital pour se procurer les collections dans le commerce »<sup>6</sup>, la revue évaluait l'investissement à plus de 5.000 fr.<sup>7</sup>. A présent il était possible d'acquérir les différents livres du *Svod zakonov* séparément et pour un faible prix, ainsi en coûtait-il 10 Fr. pour posséder toute la législation civile<sup>8</sup>. C'était le tarif de l'abonnement annuel à la *Collection complète des lois* de Duvergier<sup>9</sup>. Relues à travers les lunettes de la *Revue Foelix*, la réalité russe prenait des couleurs libérales, il n'était plus question que « de ménager la bourse des justiciables »<sup>10</sup> et de mettre la législation « à la portée de toutes les fortunes »<sup>11</sup>. Comme à l'accoutumé, l'exemple russe était cité en modèle sans que la revue parût véritablement rechercher la cause de cette diminution du coût : volonté du législateur ou abaissement mécanique du prix de vente ? En définitive, peu importait. Le résultat était là et les articles de la *Revue Foelix* faisaient clairement ressortir que l'accessibilité du droit était sinon un élément constitutif de la sécurité juridique, du moins une condition.

---

<sup>1</sup> Voir notamment *Le Conseil d'Etat, 1799-1974* précité, pp. 309-361 ; M. Bouvet, *Le Conseil d'Etat sous la Monarchie de Juillet*, Paris, 2001, pp. 277-317 et G. Bigot, *Introduction historique au droit administratif depuis 1789*, Paris, 2002, n° 68-78, pp. 99-115.

<sup>2</sup> Voir notamment L. Aucoc, *Le Conseil d'Etat et les recours pour excès de pouvoir dans la Revue des Deux Mondes*, 1873, Paris, pp. 5 et s. ; P. Landon, *Histoire abrégée du recours pour excès de pouvoir, des origines à 1954*, Paris, 1962 et P. Sandevor, *Etudes sur le recours de pleine juridiction*, Paris, 1964, pp. 267 et s. et plus généralement Fr. Burdeau, *Histoire du droit administratif* précité, pp. 154-162 et 167-174 et G. Bigot, *ibid.*, n° 66, pp. 95-97.

<sup>3</sup> *Le Conseil d'Etat, 1799-1974* précité, p. 209.

<sup>4</sup> « *Legesque in posterum habeant tam directas quam compendiosas omnibus in promptu positas et ad possidendi libros earum facilitatem idoneas : ut non mole divitiarum expensa possint homines supervacuae legum multitudinis adipisci volumina, sed vilissima pecunia facilis eorum comparatio pareat, tam ditioribus quam tenuioribus, minimo pretio magna prudentia comparanda* », D. *Const. Tanta*, § 12 *in fine*.

<sup>5</sup> *Revue Foelix*, 1835, VIII, p. 388.

<sup>6</sup> *Ibid.*, p. 537

<sup>7</sup> *Ibid.*, p. 388.

<sup>8</sup> *Ibid.*, p. 538, note 1.

<sup>9</sup> Camus et Dupin, *op. cit.*, tome 2, n° 1832 *in fine*, p. 379.

<sup>10</sup> *Ibid.*, p. 551.

<sup>11</sup> *Ibid.*, p. 537.

Cette préoccupation était encore sous-jacente dans les quelques développements<sup>1</sup> que la revue consacrait à ce qu'elle appelait "les moyens auxiliaires" du *Svod zakonov*<sup>2</sup>. Destinés à faciliter la recherche des articles et la connaissance du droit applicable, différents sommaires et tables avaient été établis par le législateur lui-même pour servir de guides. « Insolites à nos habitudes législatives »<sup>3</sup> -mais le Conseil d'Etat n'en avait pas rejeté l'idée en 1813<sup>4</sup>-, ces commodités apparaissaient comme une marque de la sollicitude de l'empereur pour ses sujets<sup>5</sup>. Elles contribuaient à la certitude du droit. Des sommaires particuliers avaient été rédigés pour chaque partie du *Svod zakonov* et ensuite ils avaient été réunis en un sommaire général qui permettait de découvrir le livre, le chapitre et la section recherché, à défaut de l'article. Une table chronologique avait été dressée également. Sur deux colonnes était portée par ordre de temps la date de tous les actes législatifs coordonnés en regard de l'article qui leur était substitué. Cette table de concordance visait à faciliter l'interprétation du *Svod zakonov* en confrontant sources et textes en vigueur. Enfin une table complète et raisonnée des matières résumait par ordre alphabétique toutes les questions traitées dans le *Svod zakonov*. "Servant de clé"<sup>6</sup>, elle prenait la forme d'un répertoire plutôt que d'un dictionnaire, elle donnait la substance des dispositions législatives en renvoyant aux articles du code<sup>7</sup>.

Le législateur français n'était pas invité à suivre sans discernement la codification russe. La *Revue Foelix* estimait impératif de mettre une limite à la publicité (*glasnost'* en russe...). A l'évidence, en faisant disparaître l'incertitude du droit, la divulgation et la connaissance de la loi révéleraient au citoyen la mesure de ses droits et détourneraient l'administration de l'arbitraire. Mais, d'après la revue, le codificateur russe avait fait montre d'imprévoyance, il avait pris le risque « d'ouvrir indirectement le gouffre qu'on désirait combler »<sup>8</sup>. Car, sous chacun des articles du code, étaient indiquées les sources de leur

<sup>1</sup> *Ibid.*, pp. 393, 417-418 et 531.

<sup>2</sup> *Ibid.*, p. 417.

<sup>3</sup> *Ibid.*, p. 418.

<sup>4</sup> Dans son avis du 7 janvier 1813 précité, il achevait en estimant : « qu'au surplus le perfectionnement des dictionnaires ou tables relatifs au Bulletin des lois, ou même la confection d'une bonne table générale, si elle est nécessaire, mettra le complément aux améliorations dont cette partie est susceptible. », Duvergier, XVIII, 306. Pour pallier cette lacune, un nouveau genre d'ouvrages juridiques avait commencé à se développer : les tables des lois. Prenant modèle sur les tables chronologique et thématique de la collection dite du Louvre, Rondonneau avait publié un *Dictionnaire de législation ou Table alphabétique des lois rendues depuis 1789 jusqu'à l'an VI inclusivement* (avec deux suppléments pour de l'an VIII à l'an X), Paris, an VIII-an X, 9 vol. Puis furent édités par Beaulac et Rondonneau, le *Répertoire général de législation française depuis 1789*, Paris, 1813-1816, 3 vol., par Rondonneau la *Table générale par ordre alphabétique des matières des cinq codes, des lois, sénatus-consultes, décrets, avis du conseil d'état, etc., publiés dans le Bulletin des lois et dans les collections officielles, depuis l'ouverture des états généraux, au 5 mai 1789 jusqu'au 1er avril 1814*, Paris, 1814, 4 vol. et par Longchamps, la *Table décennale du Bulletin des lois depuis le 1er avril 1814 jusqu'au 30 septembre 1823, rédigée pour le service des administrations publiques*, Paris, 1827 (c'est nous qui soulignons). Pour sa part, Duvergier assortissait les livraisons annuelles de sa *Collection complète des lois* de trois tables, l'une chronologique, une autre raisonnée par ordre alphabétique, une dernière enfin de concordance entre les lois de l'année et les lois des années antérieures.

<sup>5</sup> La *Revue Foelix* l'expliquait par le fait qu'aux dires de Spéransky lui-même, la science du droit était encore dans l'enfance en Russie ; la Faculté de droit de Saint-Petersbourg, première créée en Russie, fut fondée seulement en 1833, *Revue Foelix*, 1835, II, pp. 418 et 539, note 1. Il est à noter que le *Sobranie* était assorti d'un "vocabulaire raisonné". Très certainement animé de préoccupations didactiques, le législateur impérial subissait peut-être aussi l'influence d'une science juridique allemande dans le droit fil de la pensée de Leibniz (que n'ignorait pas la revue), *Revue Foelix*, 1835, II, p. 524.

<sup>6</sup> *Revue Foelix*, 1835, II, p. 417.

<sup>7</sup> Quand une rubrique était étendue (le paragraphe Délai comportait une soixantaine de pages sur deux colonnes), elle était subdivisée en paragraphes dont le sommaire était indiqué au début des développements, *ibid.*, p. 418.

<sup>8</sup> *Ibid.*, p. 533.

dispositif. De la sorte, le législateur russe « a voulu faire connaître les sources au lieu de les fermer »<sup>1</sup>. Pour Spéransky, les monuments du *Corps général des lois* avaient pour vocation à éclairer le sens et la portée des dispositions du *Code des lois*<sup>2</sup>. Une erreur que ne devrait pas commettre le législateur français, quand viendrait l'heure de publier le code administratif ! En effet la liaison entre les articles nouveaux et les lois anciennes ouvrait une brèche : le *Svod zakonov* était-il obligatoire *imperio rationis* ou *ratione imperii* ? Certes le Manifeste de promulgation donnait force légale aux seules prescriptions du *Svod zakonov*<sup>3</sup>, cependant il n'était pas douteux que plus d'un praticien chercherait à exploiter d'éventuelles contradictions et que le juge serait placé dans le plus grand des embarras<sup>4</sup>. Pour cette raison, la revue recommandait que les sources des lois fussent ouvertes à l'historien, au professeur de droit et au législateur à l'exclusion de tout autre<sup>5</sup>. Pour une même disposition, « deux formes, l'une primitive, l'autre dérivée ne peuvent coexister législativement »<sup>6</sup>. Il n'était que de suivre Justinien. Les textes ne devraient jamais être cités autrement que dans la forme donnée par les rédacteurs<sup>7</sup> et ils tireraient leur autorité *ratione imperii*<sup>8</sup>.

« La codification est un acte tranchant du législateur, qui coupe en quelque sorte le droit de ses origines... A qui voudrait remonter plus haut, la loi elle-même semble répondre : A quoi bon ! Il y a eu liquidation de tout le passé et comme un nouveau départ »<sup>9</sup>. Bien que l'observation de Boutmy s'inscrivît dans une tout autre perspective que la *Revue Foelix*<sup>10</sup>, elle résumait parfaitement sa position sur ce point. Il n'était pas question de mettre en disponibilité l'histoire ni les historiens, mais la revue se refusait à confondre les genres, oeuvre didactique et livre de lois<sup>11</sup>. Le législateur devait donner à un code la forme d'un recueil de formules impératives ou prohibitives<sup>12</sup>, aller au-delà aboutissait à jeter la confusion et à générer *ipso facto* l'insécurité juridique.

Selon Jean Carbonnier, une codification porte en elle un esprit de système, une intention de renouveau politique et un espoir d'arrêter le cours de l'histoire<sup>13</sup>. A s'en tenir à la lettre des articles de la *Revue Foelix*, le projet de code administratif qu'elle portait ne revêtait guère ces caractères. Quant à leur esprit, ils étaient sous tendus par une conception de l'histoire en général et une interprétation de l'histoire de France en particulier qui répondaient imparfaitement à ce schéma. La revue opérait une distinction fondamentale. *Dans sa partie procédant du régime constitutionnel de la France, le code de législation administrative n'avait d'autre finalité qu'une consolidation rationnelle.* « Nous croyons la mission de la science, de notre science, accomplie : partisan de la perfectibilité indéfinie, du progrès illimité dans ce qui est du ressort des sciences exactes et de l'art, nous avons la désolante conviction qu'en

<sup>1</sup> *Ibid.*, p. 532.

<sup>2</sup> « Il existe et il doit toujours exister une liaison indissoluble entre les articles du corps de lois et le texte primitif d'une loi ; ces deux formes d'une seule et même législation doivent être inséparables ; le corps de lois comme base des décisions et le texte de la collection comme offrant l'interprétation la plus simple et la plus complète de la loi », *Précis des notions historiques sur la formation du corps des lois russes* précité, p. 145.

<sup>3</sup> *Revue Foelix*, 1834, I, p. 149.

<sup>4</sup> *Revue Foelix*, 1835, II, pp. 533-534.

<sup>5</sup> *Ibid.*, p. 534.

<sup>6</sup> *Ibid.*, rapp. *ibid.*, pp. 531-532.

<sup>7</sup> C. Const. *Summa*, § 3 *in fine*.

<sup>8</sup> D. Const. *Tanta*, § 10 *in med.*, rapp. §§ 19 *in fine* et 20 *in fine*.

<sup>9</sup> E. Boutmy, Les rapports et les limites des études juridiques et des études politiques dans *Revue internationale de l'enseignement*, 1889, XVII, p. 222.

<sup>10</sup> En l'occurrence, le propos de Boutmy était de montrer que la codification induisait une conception systématique du droit et une interprétation « exégétique ».

<sup>11</sup> *Revue Foelix*, 1841, VIII, p. 590.

<sup>12</sup> *Revue Foelix*, 1835, II, p. 526.

<sup>13</sup> *Droit civil, Introduction*, Paris, 1999 n° 113, p. 199.

législation, en politique, dans le domaine qu'exploitent le juriste et le publiciste, l'humanité a dit son dernier mot»<sup>1</sup>. D'après l'enseignement de Rossi dans son cours de droit constitutionnel fondé en 1834<sup>2</sup>, la Monarchie de Juillet réalisait et achevait l'histoire<sup>3</sup>. L'ordonnement du code administratif, reflet de la centralisation, et la sécurité juridique, manifestation de la liberté, correspondaient à l'aboutissement de l'histoire. Plus un pas ne serait fait. Toutefois, poursuivait l'auteur de l'article de la *Revue Foelix*, « en administration, en finances, la création est possible »<sup>4</sup>.

## II. Un code administratif ouvert aux sollicitations de l'avenir

La promulgation du *Svod zakonov* par l'empereur et autocrate de toutes les Russies avait été un « pur acte de puissance », pour reprendre une formule du Discours préliminaire sur le projet de Code civil<sup>5</sup>. Pourtant, selon la *Revue Foelix*, comme n'importe quel souverain, -fût-il un roi ou un peuple-, Nicolas Ier avait dû tenir compte du contre-pouvoir de son premier ministre, le temps : « le temps, dit le proverbe persan, est le père des miracles ; c'est le premier ministre des souverains ; avec lui, on fait tout, sans lui, on ne fait rien »<sup>6</sup>. Rejetant tout procès d'intention, la revue refusait par avance la critique « d'être infatué(e) du *statu quo*, de proscrire tout progrès, de vouloir stéréotyper, immobiliser la société... Emanation de l'école historique, tout en s'éclairant du flambeau de la philosophie, -se défendait-elle-, elle respecte trop la puissance de ce rénovateur inexorable, sans trêve, ni relâche, le temps, pour tenter de lui opposer d'infranchissables barrières »<sup>7</sup>. Comme Spéransky l'avait préconisé en Russie, le moment était venu de mettre un terme aux améliorations forcées, violant la nature et la réalité sociale et s'avérant conséquemment instables<sup>8</sup>. Rompant avec les buts et les méthodes de l'*ordentlicher Polizeistaat* des despotes éclairés, Nicolas Ier ne s'était pas posé en nouveau *Tsar' preobrazovatel'*, -Tsar transformateur<sup>9</sup>-, imitateur de Pierre le Grand<sup>10</sup>. Le *Svod zakonov* était plus porteur d'une régulation sociale que d'une réforme politique. De ce point de vue, Spéransky rejoignait Portalis. Disciples de Montesquieu<sup>11</sup>, ils ne concevaient pas que le législateur ne fût pas

---

<sup>1</sup> *Revue Foelix*, 1841, VIII, p. 596.

<sup>2</sup> Sur ce point, voir notamment P. Rosanvallon, *op. cit.*, pp. 285-290.

<sup>3</sup> *Ibid.*, p. 285.

<sup>4</sup> *Revue Foelix*, 1841, VIII, p. 596. C'est nous qui soulignons.

<sup>5</sup> Discours préliminaire prononcé lors de la présentation du projet de Code civil de la commission du gouvernement, Fenet, tome I, p. 466.

<sup>6</sup> *Revue Foelix*, 1841, VIII, p. 591.

<sup>7</sup> *Ibid.*, p. 584.

<sup>8</sup> D. Christian, The Political Ideals of Michael Speransky précité dans *The Slavonic and East European Review*, LIV, 2, 1975, pp. 203 et 209 ; J. Gooding, The Liberalism of Michael Speransky dans *The Slavonic and East European Review*, LXIV, 1986, pp. 411-412 et 420-421 et M. Raëff, Le climat politique et les projets de réforme dans les premières années du règne d'Alexandre Ier dans *Politique et culture en Russie impériale, 18e-20e siècles* précité, p. 31.

<sup>9</sup> Ou encore Réformateur, Réorganisateur.

<sup>10</sup> A propos de Spéransky, J. Gooding, *ibid.*, pp. 412 et 421, écrivait : « He never idealizes the autocracy as a force for reform, never holds that Russia derives unique advantages from having an autocracy which propel it forward... Reform had proved to be premature and thus futile under the Empresses Anna and Catherine II... ».

<sup>11</sup> Au Spéransky de Marc Raëff dont l'esprit aurait été radicalement façonné par la culture allemande (The Political Philosophy of Speranskii dans *The American Slavonic and East European Review*, XIII, 1953, pp. 1-21, spéc. pp. 8-9 et 19-20 ; The Philosophical Views of Count M. M. Speransky dans *The Slavonic and East European Review*, XXXI, 77, 1953, pp. 437-451, spéc. pp. 442 et 445-450 et *Michael Speransky. Statesman of Imperial Russia* précité, *passim*), d'autres historiens, s'appuyant sur de nouveaux documents, ont présenté un Spéransky, plutôt "libéral", influencé par Montesquieu, Blackstone et Bentham (D. Christian, *ibid.*, pp. 199-200 et surtout pp. 203-212 et J. Gooding, *ibid.*, pp. 401-424 ; plus anciennement dans le même sens : P.

sociologue. « Il ne doit point perdre de vue que les lois sont faites pour les hommes et non les hommes pour les lois ; qu'elles doivent être adaptées au caractère, aux habitudes, à la situation du peuple pour lequel elles sont faites »<sup>1</sup>. Dans cette ligne de pensée, Spéransky faisait des moeurs et du temps les clés d'une législation<sup>2</sup>. Naturellement la *Revue Foelix* adhérait sans réserve à ce discours. Il correspondait pleinement à sa conception d'un droit qui était le produit de l'évolution de la vie sociale. « Laissez-la (la législation) se modifier d'elle-même par le jeu naturel et le libre développement de l'organisme social »<sup>3</sup>. Reconnaître l'oeuvre rénovatrice du temps était le premier mérite du législateur impérial (A). Il en était un second sur lequel il convenait également de prendre exemple : le codificateur russe avait explicitement tiré la conséquence qu'en matière administrative, le droit devait être une création continue (B).

### A. L'oeuvre rénovatrice du temps

Non sans ironie, la *Revue Foelix* blâmait ces codificateurs, « interprètes des principes éternels et immuables de la raison, de la justice, de la vérité », qui s'étaient nourris de l'illusion de la pérennité de leur législation<sup>4</sup>. Dans leur superbe, ils avaient caressé le rêve de donner à l'humanité un droit absolument nouveau selon un ordre parfaitement rationnel<sup>5</sup>. Ils avaient oublié qu'il est « un législateur plus versatile que ce Justinien, *trocho versatilior*, plus fougueux que les constituantes et les conventions, novateur inexorable, sans trêve ni relâche. Ce législateur, c'est le temps. Amenant de nouveaux besoins, créant de nouveaux rapports, combinant diversement les anciens, il se rit des barrières qu'on lui oppose ; il force l'homme d'état, en dépit des clameurs du praticien, des spéculations du philosophe, à enregistrer ses impérieuses volontés, ses enseignements salutaires »<sup>6</sup>.

De la sorte, dans la controverse qui divisait alors en deux camps les publicistes, « un code, spécialement un code administratif, peut-il être immuable ? », la *Revue Foelix* avait clairement pris parti. Pour les uns, -Duvergier s'en faisait le porte-parole-, il était écrit qu'un code était une oeuvre transitoire, éphémère et périssable. Par nature, la législation ne pouvait être stable, car « les opinions des hommes, leurs moeurs, leurs rapports changent ; les lois doivent suivre ces mouvements »<sup>7</sup>. Au contraire, pour d'autres, Bouchéné-Lefer en

---

Milyukov, The Influence of English Political Thought in Russia dans *The Slavonic Review*, V, 14, 1926-1927, pp. 258-270, spéc. pp. 258-263).

<sup>1</sup> Discours préliminaire sur le projet de Code civil précité, *ibid.*

<sup>2</sup> « L'une des principales règles pour ceux qui gouvernent doit être de connaître leur peuple et de connaître le temps » cité d'après J. Gooding, *ibid.*, p. 420 ; rapp. D. Christian, *ibid.*, p. 203 : « *His constitutionalism was based not on an exaggerated faith in institutions, but on a highly sophisticated conception of the relationship between politics and what would now be called sociology. These aspects of Speransky's thought, which owed much to his study of Montesquieu... are... crucial to a full understanding of his subsequent reforming activity* ».

<sup>3</sup> *Revue Foelix*, 1841, VIII, 591.

<sup>4</sup> *Revue Foelix*, 1841, VIII, p. 584, rapp. p. 596.

<sup>5</sup> *Ibid.*, pp. 586 et 589.

<sup>6</sup> *Revue Foelix*, 1835, II, p. 553.

<sup>7</sup> Duvergier, XXIV, 580. Plus généralement, dans sa note sous l'ordonnance du 20 août 1824, il exposait : « Qu'on classe, si l'on veut, les lois et ordonnances jusqu'à ce jour ; qu'on publie demain ce travail, après demain il sera vieux : la législation n'est pas, et ne peut pas être stationnaire ; les opinions des hommes, leurs moeurs, leurs rapports changent ; les lois doivent suivre ces mouvements ; arrêtez des codes bien complets, bien coordonnés, même sur les matières les moins sujettes à l'influence du temps et des moeurs ; ces codes ne resteront pas immuables ; il faut le reconnaître, car l'expérience et les faits sont plus puissants que les théories ». Rapp. le vicomte Portalis qui, à propos de la codification en général, écrivait en 1844 : « Il demeure, dès lors, suffisamment démontré pour nous que la codification est une conséquence nécessaire et inévitable de ces modifications, insensibles d'abord, mais constantes, que la marche irrésistible du temps apporte à toutes les institutions humaines », *Essai sur l'utilité de la codification* précité, p. V (de la réimpression de Caen, 1992).

particulier, une codification pouvait être durable. Pour lui, les changements de législation n'étaient pas si fréquents ni si importants que d'aucuns se l'imaginaient<sup>1</sup> et il lui semblait acquis que le régime né de Juillet procéderait toujours par touches successives<sup>2</sup>. Dans ces conditions, codifier n'était pas chimérique. Il n'en voulait pour témoignage que son propre ouvrage, *Droit public et administratif français, ou Analyse et résultat des dispositions législatives et réglementaires publiques ou non sur toutes les matières d'intérêt public et d'administration* dont la destinée semblait être de devenir le code administratif et politique de la France<sup>3</sup>. Mais « enchaîner la vertu impulsive du temps »<sup>4</sup>, désir avoué ou secret de tout codificateur, était un espoir vain. Justinien lui-même, rappelait la *Revue Foelix*, avait averti : « *Multas etenim formas edere natura novas deproperat* »<sup>5</sup>.

“Tout coule”. En un temps où soufflait sur la France le vent d'un hégélianisme bien ou mal interprété, la sentence du philosophe d'Ephèse apparaissait plus pertinente que jamais. La législation administrative apportait à cette vérité première une nouvelle illustration. En effet la revue tenait que le droit administratif était par essence variable, quand il ne touchait point au régime constitutionnel de l'Etat<sup>6</sup>. Dans des développements, parfois plus proches d'une ode à l'administration que d'une dissertation juridique, elle proclamait : « L'administration, en effet, c'est l'existence matérielle, c'est la vie du temps... Le sommeil de l'administration, c'est la cessation des fonctions qui vivifient le corps social, c'est la mort ; si elle s'arrête, tout s'arrête ; aussi le mouvement incessant est une loi de sa nature »<sup>7</sup>. Pour répondre aux besoins variés et changeants, la législation administrative était mouvante par la force des choses. L'action administrative était le principe dont le produit était la législation administrative. Dès lors, si les mobiles de l'administration échappaient à toute détermination et à toute prévision, il était impossible de figer le droit administratif. L'inconstance de la cause imprimait le même caractère à l'effet<sup>8</sup>.

Marquée au coin de la culture du fait de la pensée libérale<sup>9</sup>, la *Revue Foelix* insistait sur la variabilité des besoins, tantôt généraux ou particuliers, tantôt permanents ou accidentels. Guizot avait mis en avant « les innombrables combinaisons imprévues qu'amenaient la fermentation permanente des éléments sociaux »<sup>10</sup>. Il n'était la jurisprudence du Conseil d'Etat qui ne fût dépendante de cet état de fait<sup>11</sup>. Ainsi que l'a observé François Burdeau, répétée à l'envi, cette constatation devait conduire finalement à renoncer à tout projet de codification administrative en raison de la variabilité des conjonctures<sup>12</sup>.

Pour l'heure, la *Revue Foelix* s'attachait à montrer combien cette instabilité conférait à l'Exécutif une mission originale par rapport au Législatif et au Judiciaire, quand

<sup>1</sup> *Op. cit.*, tome 2 (1835), p. VI-VII.

<sup>2</sup> *Op. cit.*, tome 3 (1830), pp. VII, rapp., *ibid.*, tome 1 (1831), pp. VIII-IX et XI.

<sup>3</sup> « Ce livre a donc chance de devenir et de demeurer ensuite pour longtemps le code administratif et politique de la France. Ce code lui manquait. », *op. cit.*, tome 1 (1831), p. XII.

<sup>4</sup> *Revue Foelix*, 1835, II, p. 540 ; rapp. Discours préliminaire sur le projet de Code civil, Fenet, tome 1, p. 469 : « Comment enchaîner l'action du temps ? ».

<sup>5</sup> D. Const. *Tanta*, § 18 cité par la *Revue Foelix*, 1835, II, p. 541.

<sup>6</sup> *Ibid.*, p. 544.

<sup>7</sup> *Ibid.*, pp. 545-546.

<sup>8</sup> *Ibid.*, p. 547.

<sup>9</sup> P. Rosanvallon, *op. cit.*, p. 159.

<sup>10</sup> Note III à *De la souveraineté et des formes de gouvernement* de F. Ancillon (1816) cité par P. Rosanvallon, *op. cit.*, p. 255.

<sup>11</sup> « C'est le caractère de la juridiction administrative d'être transitoire et variable, et si la jurisprudence est fixe et ne s'écarte jamais des règles du juste et des principes du droit, les intérêts sur lesquels elle s'exerce se modifient incessamment », Rapport au roi présentant le compte des travaux du Conseil d'Etat pendant les cinq années qui se sont écoulées du 1er janvier 1830 au 31 décembre 1834, Duvergier, XXXV, 481.

<sup>12</sup> *Histoire de l'administration française du 18e au 20e siècle* précité, p. 297.

il intervenait comme “gardien et gérant de la chose publique”<sup>1</sup>. Le Législatif avait pour seul objet d’instituer en définissant les cadres généraux de l’action de l’administration afin qu’elle pourvût continûment aux nécessités ordinaires du pays. « Apparemment les dépositaires de la puissance législative ont compris qu’en voulant tout régler, ils brouilleraient tout », constatait la revue<sup>2</sup>. En 1800, le Discours préliminaire sur le projet de Code civil avait expliqué : « Les besoins de la société sont si variés, la communication des hommes si active, leurs intérêts si multiples et leurs rapports sont si étendus qu’il est impossible au législateur de pourvoir à tout... Il est une foule de détails qui lui échappent, ou qui sont trop contentieux et trop mobiles pour pouvoir devenir l’objet d’un texte de loi »<sup>3</sup>. Mais la religion professée par la *Revue Foelix* ne se confondait pas avec le Discours préliminaire sur le projet de Code civil, bien qu’elle s’en rapprochât par certains aspects. En vérité, l’objet de la démonstration différait. Alors que les rédacteurs du Code civil s’attachaient à souligner les limites de la raison humaine, la *Revue Foelix* entendait expliquer que le droit administratif ressortissait à la fois de la loi et des règlements. Elle affirmait que le Pouvoir législatif avait saisi qu’il devait se borner « à poser les bases, à tracer les limites, à régler les garanties et abandonne(r) le surplus au gouvernement »<sup>4</sup>. En l’occurrence, continuait-elle, « elle (l’administration) est autant et plus souvent pouvoir législatif qu’exécutif. Les arrêtés qu’elle prend, les mesures qu’elle adopte, les lois qu’elle fait (car enfin, ce qu’elle statue à titre de *puissance publique* est obligatoire, n’importe le nom), sont autant d’actes provoqués par l’événement de la veille, le besoin du moment, la prévision du lendemain<sup>5</sup>, portant chacun l’empreinte des modifications, des nuances, des ménagements que nécessitent les circonstances »<sup>6</sup>. Au législateur revenait “le domaine du droit étroit”<sup>7</sup>, au gouvernement, la “législation administrative”<sup>8</sup>, également désignée sous le nom de “législation réglementaire”<sup>9</sup>. Condamnant implicitement l’expérience de la Convention, elle achevait par une justification de la répartition des compétences, bien dans l’esprit du temps, en invoquant l’efficacité. En effet elle regardait les législateurs comme « inhabiles à pourvoir par des expédients prompts et rapides à l’extrême diversité des besoins, à veiller aux exigences progressives du bien-être social, les deviner, y satisfaire, en un mot, et ce mot dit tout, à *administrer* »<sup>10</sup>.

La loi des 16-24 août 1790 consacrant la séparation des autorités administrative et judiciaire rendait sans objet une longue comparaison entre les compétences et les

<sup>1</sup> Dans l’article Code-Svod par un jurisconsulte russe, la *Revue Foelix*, 1841, VIII, p. 545, approuvait la doctrine de Broglie qui avait distingué trois modalités du Pouvoir exécutif. Dans un article publié sans nom d’auteur sous le titre *Des tribunaux administratifs ou l’introduction à l’étude de la jurisprudence administrative*, ce ministre de Louis-Philippe, proche de Guizot, avait expliqué qu’il agissait soit comme “ressort exécutif”, soit comme “gardien et gérant de la chose publique”, soit enfin comme “substitut du législateur”, *Revue française*, 1828, VI, p. 58.

<sup>2</sup> *Ibid.*, p. 546.

<sup>3</sup> Fenet, tome I, p. 469.

<sup>4</sup> *Revue Foelix*, 1835, II, p. 546, c’est l’auteur qui souligne ; rapp. sur ce point précis le Discours préliminaire sur le projet de Code civil précité, Fenet, I, p. 478. Bien que les règlements au sens moderne du terme aient été une pratique sous le Consulat et l’Empire (Ch. Durand, *Etudes sur les rapports entre la loi et le règlement gouvernemental au XIXème siècle* précité), Michel Verpeaux invite à ne pas affirmer péremptoirement que l’origine de la distinction doctrinale entre la loi et le règlement se trouve dans le Discours préliminaire, *La naissance du pouvoir réglementaire, 1789-1799*, Paris, 1991, pp. 410-412.

<sup>5</sup> Dans le même sens, *ibid.*, p. 545 : « elle dispose sur le passé, réglemente le présent et envahit l’avenir ».

<sup>6</sup> *Ibid.*, p. 546.

<sup>7</sup> *Ibid.*

<sup>8</sup> *Ibid.*

<sup>9</sup> *Ibid.*, notamment pp. 547 et 550.

<sup>10</sup> *Ibid.* C’est l’auteur qui souligne.

moyens respectifs de l'Exécutif et du Judiciaire<sup>1</sup>. Cependant il n'est pas indifférent de noter l'observation suivante : « on n'administre pas de la même manière que l'on juge, avec une règle stricte et inflexible ou plutôt, s'il y a une règle, c'est uniquement celle de servir les intérêts du pays »<sup>2</sup>. Elle était au coeur de la démonstration de la revue.

Car cette dernière ne se contentait pas d'avancer que les besoins de la société évoluaient avec le temps, elle tenait encore que la législation administrative devait marcher de concert avec les intérêts en compétition.

Elle parachevait son développement en exposant que les rapports de citoyen à Etat et ceux des citoyens entre eux « sont si nombreux et si divers, les intérêts qui les font naître et qu'ils engendrent à leur tour sont tellement actifs et multipliés, qu'il est impossible de rendre stationnaire la législation qui en règle le mouvement »<sup>3</sup>. Poser que des conflits et, plus généralement, des forces opposées étaient à l'origine de l'incessant mouvement des choses était manifestement la marque des courants philosophiques dominants de l'époque, hégélianisme et surtout éclectisme. Cette manière de *polemos* était le moteur de l'histoire. Plus prosaïquement, dans les matières relevant de sa compétence, il appartenait à l'administration de mettre un terme (provisoire) à la conflagration des intérêts en tranchant à l'aune de l'intérêt général<sup>4</sup>. Pourtant le fleuve coulerait sans fin et jamais son cours ne pourrait être arrêté. « Ce qui est aujourd'hui opportun, demain peut nuire, *la mesure avantageuse pour le moment* ne l'est que pour ce moment ; d'autres nécessités vont appeler à leur tour d'autres prévisions ; rien d'absolu, rien d'irrévocable »<sup>5</sup>. Pour déterminer cette juste mesure, il convenait de recourir à tous « les moyens que multiplie l'état avancé de la civilisation »<sup>6</sup>. Connaître pour agir. Le gouvernement de la Monarchie de Juillet montrait la voie en recourant en permanence à des enquêtes statistiques et sociales dont l'objet était de comprendre les changements et d'en maîtriser les effets<sup>7</sup>. Mais, pour paraphraser Cormenin, l'ajustement des forces opposées par une administration confrontée à un avenir sans fin serait toujours un peu le régime de l'arbitraire<sup>8</sup>. Plutôt que de parler d'arbitraire, la *Revue Foelix* préférait un style plus imagé, plus neutre : « libre et souple dans son allure, (l'administration) marche sans interruption, sans entrave »<sup>9</sup>. Elle entendait signifier que cet arbitraire résultait de la nature des choses, car l'administration naviguait sur l'océan fluctuant de la conjoncture avec pour boussole l'adaptation de la mesure au temps présent. Mais, bien que mouvante, la « législation réglementaire » n'impliquait nullement que les administrés fussent soumis à une volonté capricieuse. Un juste milieu devait être trouvé entre la sécurité juridique des administrés et la liberté d'action de l'administration. Il

---

<sup>1</sup> A propos du Judiciaire, la revue relevait que sa mission était restreinte à « s'interposer entre le citoyen et la loi » pour rétablir un droit blessé ou contesté. Comme l'article 5 C. civ. lui interdit de statuer par voie réglementaire, le juge judiciaire ne pouvait se prononcer ni pour l'avenir ni pour l'universalité des citoyens. Il statuait exclusivement sur des cas d'espèce et seulement sur et à la demande des parties. Enfin, pour arrêter une décision, il devait dire le droit « sans jamais puiser les motifs de sa décision ailleurs que dans la rigoureuse interprétation de la loi » (*ibid.*). Rapp. le rapport d'Hély d'Oissel au nom de la commission nommée pour l'examen d'une proposition tendant à régler les attributions du Conseil d'Etat (Chambre des députés, 26 juin 1828) dans *Le Conseil d'Etat (1799-1974)* précité, p. 293.

<sup>2</sup> *Ibid.*, pp. 546-547.

<sup>3</sup> *Ibid.*, pp. 544-545.

<sup>4</sup> « Elle domine la masse des administrés en faisant toujours plier l'intérêt particulier devant l'intérêt de la communauté », *ibid.*, p. 545.

<sup>5</sup> *Ibid.*, p. 547. C'est nous qui soulignons.

<sup>6</sup> *Revue Foelix*, 1841, VIII, p. 592.

<sup>7</sup> Sur cette question, P. Rosanvallon, *op. cit.*, pp. 255-262. Rapp. A. G. D. Bouchené-Lefer qui faisait de son *Droit public et administratif français* une « statistique légale » destinée à aider le législateur à apporter les réformes nécessaires au pays, *op. cit.*, tome 3 (1830), p. IX.

<sup>8</sup> Fr. Burdeau, *Histoire de l'administration française du 18e au 20e siècle* précité, p. 297.

<sup>9</sup> *Revue Foelix*, 1841, VIII, p. 546.

importait de « constater le *statu quo* obligatoire et tracer ainsi un cadre, où on puisse enregistrer les modifications postérieures »<sup>1</sup>. Le fleuve serait toujours le même, mais l'eau serait toujours nouvelle. D'une certaine manière, c'était précisément l'objet qu'avait voulu poursuivre Nicolas Ier dans le *Svod zakonov*.

## B. Une création continue

La *Revue Foelix* reconnaissait au législateur russe (Nicolas Ier en droit, Spéransky en fait) l'insigne gloire d'une abnégation patriotique<sup>2</sup>. Plutôt que de passer pour un créateur et un artiste, il avait souffert de donner l'image d'un compilateur et d'un manoeuvre<sup>3</sup>. Plus exactement, il en avait pris son parti : sa législation serait continuée, c'est-à-dire, corrigée et modifiée<sup>4</sup>. Qui mieux était, il avait institutionnalisé la révision de son propre *Code des lois*. Dès le lancement du projet par l'ukase du 31 janvier 1826, l'empereur avait achevé de donner ses instructions par la directive suivante : « Comme le corps des lois, en fixant la législation pour le passé, ne saurait la rendre stationnaire pour l'avenir, et comme, en présence de nouveaux besoins, de nouvelles lois seront toujours nécessaires pour les régler, il est facile de prévoir que par leur nombre successivement croissant, la législation se trouverait bientôt replongée dans la même confusion d'où elle aurait été tirée. Pour prévenir ce grave inconvénient, le corps des lois sera continué par une suite de travaux annuels en ramenant les divers actes législatifs consécutivement émis au même système d'ordre et d'uniformité. C'est ainsi que l'édifice, une fois construit, pourra s'étendre et s'agrandir en conservant toujours sa continuité, son ensemble et ses proportions principales »<sup>5</sup>. Se ralliant sans réserve aucune à ce projet, la revue s'en faisait la plus appliquée des propagandistes. Dans le principe, elle le légitimait ; dans la pratique, elle n'y voyait qu'avantages.

Elle jugeait qu'une législation devait s'inscrire dans la chaîne du temps sans solution de continuité. L'idéal était qu'« assise sur la base indestructible du passé, elle pourv(ût) aux exigences du présent, sans enchaîner, mais aussi sans devancer l'avenir »<sup>6</sup>. Cette image de la chaîne du temps était lourdement chargée de sens, puisqu'elle évoquait non seulement un lien en métal formé d'anneaux entrelacés, mais encore la fermeté, la continuité, la corrélation, la succession<sup>7</sup>. Appliquée à une législation, elle impliquait particulièrement l'unité, la solidité et le progrès. Selon la revue, pour être en adéquation avec les mouvements de la société<sup>8</sup>, la loi *lato sensu*, perfectible par nature, se devait d'être progressive et, par le fait, avancer par réformes successives et graduelles. « Rattacher les temps aux temps et les lois aux lois »<sup>9</sup> était la conduite à suivre par le législateur. Ainsi le « développement naturel du droit national »<sup>10</sup> devait-il nécessairement se réaliser dans la continuité historique. Que l'on ne s'y trompe pas ! La *Revue Foelix* condamnait sans réserve les codes *a priori*, produits de la raison humaine<sup>11</sup>, mais elle légitimait les codifications

---

<sup>1</sup> *Ibid.*, p. 548.

<sup>2</sup> *Revue Foelix*, 1835, II, p. 553.

<sup>3</sup> *Revue Foelix*, 1841, VIII, pp. 595-596.

<sup>4</sup> *Revue Foelix*, 1835, II, p. 553 et *ibid.*, 1841, VIII, p. 585.

<sup>5</sup> V. Foucher, *op. cit.*, p. XLIX ; rapp. *Précis des notions historiques sur la formation du corps des lois russes* précité, pp. 109-110.

<sup>6</sup> *Revue Foelix*, 1841, VIII, p. 506.

<sup>7</sup> P. Robert, *Dictionnaire alphabétique et analytique de la langue française* (par A. Rey), tome 2, Paris, 1992, v° Chaîne, pp. 462-463.

<sup>8</sup> Sur cet aspect, voir plus généralement P. Rosanvallon, *op. cit.*, pp. 187-190.

<sup>9</sup> *Revue Foelix*, 1841, VIII, p. 591.

<sup>10</sup> *Ibid.*, p. 583.

<sup>11</sup> Ce rejet ressortait dans tous les développements consacrés à la codification, ainsi par exemple : « Faire du neuf ! Et si une partie de ce qui existe est bon, pour faire du neuf, il faudrait donc, de gaieté de coeur, se jeter

napoléoniennes, « *comme dernier mot d'une révolution qui finit* »<sup>1</sup>. Car, expliquait-elle, « quand les éléments constitutifs de la société sont profondément altérés, le droit, expression de l'état social, réclame une réforme analogue, prompte, générale... Codifier alors, c'est résumer la situation du pays : c'est prêter une force nouvelle à la portion des lois anciennes, restée intacte et debout comme l'ancre de la société ; c'est faire passer dans les lois ce que les doctrines régnaient ont introduit dans les moeurs et transformé en actes ; c'est sanctionner par le droit les faits accomplis, c'est lier par une transition sans secousse le présent au passé... c'est, en un mot, *orienter* la société en déterminant le point où elle est arrivée et la direction qu'elle est désormais appelée à suivre »<sup>2</sup>. Ces codifications avaient adapté le droit national au mouvement de l'histoire. Achever la Révolution, c'était non seulement codifier le droit administratif, mais aussi instituer une procédure de révision des lois. Les brusques et violentes accélérations de la législation portaient la marque d'un gouvernement révolutionnaire, une adaptation progressive et prudente serait le bienfait d'un gouvernement constitutionnel. Dans cette optique, la revue estimait qu'il y avait beaucoup à emprunter à l'exemple russe, préférable en l'occurrence à l'anglais.

Outre-Manche régnait *the glorious uncertainty of the English law* née de la coexistence du *statute law* et du *common law*. Elle était encore aggravée par le fait que les *statutes* abondaient en dispositions éparses, variées et contradictoires<sup>3</sup>. Tandis que l'idée de codification faisait son chemin en Angleterre sous l'influence de Bentham, Peel, Premier ministre de 1834 à 1835 et de 1841 à 1846, avait fait voter différents *bills* généralisateurs, notamment sur le jury, la banqueroute, le vol ou l'*excise*. Ceux-ci révisaient et consolidaient<sup>4</sup> tous les *statutes* relatifs à une matière et s'efforçaient de faire disparaître lacunes et obscurités<sup>5</sup>. Mais, faute de s'inscrire dans une codification générale, ils leur manquaient ce caractère d'unité que recherchaient ordinairement les juristes français dans toute législation. Pour la circonstance, la *Revue Foelix* en faisait une exigence absolue<sup>6</sup>. En effet, la vérité était qu'en perfectionnant le précédent russe, la revue proposait d'instituer ce que nous appelons de nos jours une codification à droit constant.

Le Manifeste du 31 janvier 1833 portant promulgation du *Svod zakonov* consacrait définitivement la révision annuelle prévue par les instructions impériales dès 1826<sup>7</sup>. A défaut, le flot des nouveaux actes aurait détruit la coordination et restauré une « anarchie législative ». Il convenait donc qu'ils fussent compilés systématiquement. Pour que le *Svod zakonov* conservât son utilité, il était indispensable que son ordre et son unité fussent préservés. C'est pourquoi, il avait été résolu que les nouvelles lois seraient distribuées dans des suppléments par matière selon le même agencement que le *Svod*

---

dans le mauvais ; il faudrait mettre de côté ce que l'on possède, anéantir ce qui est connu, pratiqué, infiltré dans les moeurs et les habitudes de la nation, bouleverser les principes qui ont présidé à la naissance ou au développement de grands intérêts sociaux ; ramener au noviciat, citoyens, jurisconsultes, magistrats ; effacer d'un seul trait le fait de longues études, d'une expérience chèrement acquise », *ibid.*, p. 587.

<sup>1</sup> *Ibid.*, p. 583. C'est nous qui soulignons.

<sup>2</sup> *Ibid.*, pp. 583-584. C'est l'auteur qui souligne.

<sup>3</sup> *Ibid.*, pp. 508 et 593.

<sup>4</sup> Dans le sens de *to consolidate*, c'est-à-dire de regrouper et d'unifier.

<sup>5</sup> *Ibid.*, p. 593.

<sup>6</sup> *Ibid.*, p. 591

<sup>7</sup> « Toutes les dispositions réglementaires émanées depuis le 1er janvier 1832, ou dont la marche ordinaire de la législation amènera la promulgation à l'avenir, seront annuellement réunies en un supplément au corps des lois, d'après l'ordre de ces mêmes codes et avec des renvois à leurs articles, de sorte que le système général des lois, une fois arrêté, conservera toujours son intégrité et son unité », *Revue Foelix*, 1834, I, p. 158 et dans le même sens, § 3 *in fine* du même Manifeste, *ibid.*, p. 159.

zakonov<sup>1</sup>. C'est ainsi que le premier réduisait en 2.761 articles tous les actes législatifs des années 1832 et 1833 en les coordonnant conformément au plan systématique du *Svod zakonov*. Au regard de chaque article nouveau était indiquée la disposition qu'il abrogeait et le recueil était accompagné de tableaux de correspondance ainsi que de renvois<sup>2</sup>. La *Revue Foelix* faisait de la codification à droit constant de l'Empire russe une codification des réformes<sup>3</sup>.

L'entreprise russe était louable et méritante, mais il était clair pour la *Revue Foelix* qu'il reviendrait à la France, "sentinelle avancée de la civilisation européenne"<sup>4</sup>, de porter à son point d'achèvement ce mode de codification. Fidèle à elle-même, la revue procédait à une relecture et à une réinterprétation de l'oeuvre russe. A l'instar de la compilation et de la coordination initiale, la révision annuelle des lois devait procéder également de l'"unité synthétique" de la raison et de l'histoire. Si le mouvement de l'histoire imposait la révision, l'esprit philosophique présidait à sa réalisation. Selon la revue, l'insuffisance d'une compilation ou d'un classement chronologique éclatait au grand jour, lorsqu'il s'agissait d'actualiser un code. La révision annuelle donnait une nouvelle justification à l'exigence d'un ordonnancement rationnel et d'un plan méthodique. Eux seuls garantissaient au praticien et au citoyen de pouvoir prendre connaissance du nouvel état de la législation avec facilité. Ils aidaient aussi considérablement le législateur dans ses travaux de réforme : « en législation, tout se tient, s'engrène, se prête un mutuel appui ; chaque réformation a son contrecoup ; on croit abroger une loi, on touche à dix : de là, nouveaux doutes, conflits, interprétations. Avec le *Svod* -plus d'incertitude- : vous avez la panorama de la législation -détails et ensemble-, les parties et le tout »<sup>5</sup>. L'unité du code des lois -en l'occurrence la coordination initiale et les révisions annuelles- impliquait l'uniformité du système d'ordre. Dès lors il n'était pas d'autre solution que de prendre « le parti d'abandonner le fond aux chances de l'avenir, mais de rendre la forme inaltérable et permanente »<sup>6</sup>. Cependant, pour la revue, un usage commode du code était insuffisant à rendre compte de cette exigence. Il convenait d'en appeler à l'esprit philosophique qui n'était autre que l'esprit de méthode. En l'espèce, le point de vue de la *Revue Foelix* doit être éclairé par l'interrogation du vicomte de Portalis dans son *Essai sur l'utilité de la codification* (1844). : « Qu'est-ce que la codification, si ce n'est l'esprit de méthode appliqué à la législation ? »<sup>7</sup>. Depuis que Victor Cousin avait enrôlé Descartes sous la bannière du libéralisme<sup>8</sup>, bon sens et esprit de méthode étaient devenus progressivement synonymes de raison<sup>9</sup>. Un plan rationnel mettrait *nécessairement* un code à la portée de toutes les intelligences. Pour le fils du rédacteur du Code civil, une bonne composition des lois -entendre un agencement méthodique- faisait de la fiction légale "Nul n'est censé ignorer la

---

<sup>1</sup> Du temps où elle était présidée par le Prince Lopoukhine, la Xème commission législative avait déjà annoncé qu' « elle publierait les lois postérieurement rendues en les insérant dans le même cadre », *Thémis*, 1821, III, p. 409.

<sup>2</sup> *Revue Foelix*, 1835, II, p. 550.

<sup>3</sup> Sur cette conception de la codification à droit constant : G. Taormina, La codification est-elle encore utile ? Eléments pour une méthodologie historique dans *Revue de la recherche juridique*, 2002, p. 35.

<sup>4</sup> F. Azouvi, *Descartes et la France. Histoire d'une passion nationale*, Paris, 2002, p. 173.

<sup>5</sup> *Revue Foelix*, 1841, VIII, p. 586.

<sup>6</sup> *Revue Foelix*, 1835, II, p. 550 ; rapp. dans le même sens *Revue Foelix*, 1841, VIII, p. 591 : « On l'a dit et nous le répétons : les législateurs devraient prendre pour symbole le vaisseau de Thésée, que les Athéniens, au dire de Plutarque, conservèrent bien des siècles. Ils en ôtaient, ajoute l'historien, les vieilles pièces à mesure qu'elles se gâtaient, et les remplaçaient par des neuves, qu'ils joignaient solidement aux anciennes, en sorte qu'on ne pouvait dire si c'était toujours le même vaisseau, ou si c'était un vaisseau différent ».

<sup>7</sup> *Op. cit.*, p. IV.

<sup>8</sup> F. Azouvi, *op. cit.*, pp. 168-182, spéc. pp. 170-176.

<sup>9</sup> Rapp. P. Rosanvallon, *op. cit.*, pp. 314-315.

loi<sup>1</sup> « une réalité<sup>1</sup>. « Lorsque cette direction est imprimée à la législation, une voie simple et facile est ouverte au citoyen qui a besoin de connaître les dispositions de la loi ; chacun peut aller droit à celles qui l'intéressent, et s'instruire par lui-même de la marche qu'il doit suivre pour la conservation de ses droits »<sup>2</sup>.

Après avoir consolidé les fondations de la construction russe, la *Revue Foelix* s'attelait à la réfection de l'édifice. La pratique après la théorie. La France de Guizot ne se représentait-elle pas elle-même conjuguant activités intellectuelles et habileté pratique ou encore alliant qualités spéculatives et aptitudes pratiques<sup>3</sup> ? Il était évident qu'au fil du temps, la multiplication des suppléments annuels rendrait de plus en plus incommode la consultation du code des lois. Comment ne pas errer dans le dédale des tableaux et des renvois<sup>4</sup> ? Il est de fait qu'en Russie, les inconvénients pratiques des suppléments annuels n'avaient pas tardé à ressortir. Démêler l'écheveau des renvois, annotations et autres apostilles s'avérait effectivement une tâche fastidieuse aux résultats incertains. La *Revue Foelix* avait calculé que l'écoulement d'une vingtaine d'années suffirait pour que l'empereur fût contraint d'ordonner un remaniement intégral du *Svod zakonov*<sup>5</sup>. La prédiction s'avéra fautive. En réalité, dès 1842, Nicolas Ier fit publier une version du *Svod zakonov* complètement mise à jour. En 1857, peu après son avènement, Alexandre II fut également amené à en faire paraître une nouvelle. Postérieurement, jusqu'à la Révolution de 1917, il fut constamment tenu à jour, mais il n'y en eut plus aucune édition officielle et intégrale. Il connut seulement des publications partielles, limitées à tel ou tel livre<sup>6</sup>. En résumé, les actualisations devinrent thématiques. Avant même que le *Svod zakonov* n'ait connu toutes ces vicissitudes, la *Revue Foelix* avait suggéré d'améliorer l'oeuvre du législateur russe pour venir au secours de la pratique. De son modèle, elle reprenait l'idée d'une publication annuelle d'un supplément. De plus elle proposait que le code des lois fût lui-même actualisé en permanence, au jour le jour<sup>7</sup>, et que chaque année parût une édition entièrement refondue<sup>8</sup>. Cette codification à droit constant aurait présenté un triple intérêt : simplicité du maniement, connaissance complète et instantanée de la législation en vigueur et sécurité juridique. Tous ces avantages avaient néanmoins un prix : le coût de l'acquisition régulière d'un code composé de plusieurs volumes. Pourtant l'obstacle ne paraissait pas rédhibitoire. En effet, comme la revue s'intéressait particulièrement à la réalisation d'un code administratif, elle supposait que cette édition annuelle aurait pour principales destinataires les différentes administrations publiques<sup>9</sup>.

Bien que la *Revue Foelix* n'en ait jamais dit mot, il est à supposer qu'elle voyait dans l'administration le maître d'oeuvre de la révision annuelle. Son modèle, la Russie de

---

<sup>1</sup> *Ibid.*, pp. IV-V. Rapp. le rapport de la commission de révision des lois en date du 24 décembre 1825, *Moniteur universel* du 25 décembre 1825, p. 1695, 1<sup>ère</sup> colonne.

<sup>2</sup> *Ibid.*, p. IV.

<sup>3</sup> P. Rosanvallon, *op. cit.*, pp. 160-162.

<sup>4</sup> Dans une perspective voisine, voir la critique de la numérotation des articles et de la pagination du *Svod zakonov*, *Revue Foelix*, 1835, II, pp. 418-419.

<sup>5</sup> *Revue Foelix*, 1835, II, pp. 551-552.

<sup>6</sup> N. P. Eroshkin, *v<sup>is</sup> Svod zakonov Rossiïkoi imperii* dans *The Modern Encyclopedia of Russian and Soviet History* sous la direction de J. L. Wiczyński, tome 38, A.I.C. (USA), 1984, p. 129.

<sup>7</sup> Rapp. l'image significative à laquelle recourait Bouchéné-Lefer. Acquis à l'idée de suppléments périodiques pour assurer l'actualisation constante de son propre ouvrage, *Droit public et administratif français*, il se voyait comptable des évolutions législatives en tenant « ce livre-journal ou, pour mieux dire, ce grand livre de la législation française en matière administrative et politique », *op. cit.*, tome 1 (1831), p. XII.

<sup>8</sup> *Revue Foelix*, 1835, II, p. 551.

<sup>9</sup> *Ibid.* Comme les exemplaires du Bulletin des lois étaient adressés gratuitement aux administrations publiques (*Répertoire général contenant la jurisprudence de 1791 à 1845, l'histoire du droit, la législation et la doctrine des auteurs* par Ledru-Rollin précité, tome 2, *v<sup>is</sup> Bulletin des lois*, n° 28 et 29 p. 733), il est à supposer que la revue considérait qu'il en irait de même de la révision annuelle du code de législation administrative.

Nicolas Ier, sa préoccupation majeure, la réalisation d'un code de législation administrative et enfin ses références doctrinales, des administrativistes pour la plupart, rendent vraisemblable cette hypothèse. Aussi la proposition que le vicomte de Portalis développait dans son *Essai sur l'utilité de la codification* (1844) prenait d'autant plus de relief. Elle s'inscrivait dans le même mouvement de pensée et elle partageait les mêmes préoccupations que la revue, mais elle ouvrait des perspectives plus larges en poussant leurs implications à leur terme. De prime abord, elle tendait à faire renaître de ses cendres la commission de 1824 dont le précédent était expressément évoqué<sup>1</sup>. Cette commission aurait eu pour objet de colliger, de comparer, de classer et de répartir les *nouvelles* lois dans les codes sous forme de supplément sous les titres auxquels elles se rapportaient. « Ce travail mettrait à portée de proposer la suppression ou l'amendement de dispositions désormais inutiles ou incomplètes »<sup>2</sup>. *Non nova, sed nove*. Comme l'avait réclamé F. Berriat-Saint-Prix dans son *Commentaire sur la Charte* (1836)<sup>3</sup>, la révision des lois serait introduite dans le jeu des institutions publiques. Le vicomte de Portalis suggérait que la commission fût *permanente* et « composée de magistrats et d'hommes d'état choisis dans les deux chambres. A des époques déterminées, cette commission ferait un rapport au gouvernement, qui proposerait à l'adoption du roi et des chambres les rectifications jugées utiles et indispensables pour l'amélioration de nos lois »<sup>4</sup>. De la sorte la révision périodique des lois était appelée à devenir une procédure constitutionnelle. Pour reprendre une formule de la *Revue Foelix*, « la vacillation des lois, assise sur le sol mouvant de l'élément politique »<sup>5</sup>, était inscrite dans l'ordre des choses, elle était vue comme la conséquence nécessaire de l'écoulement du temps et, en dernier ressort, comme le produit du mouvement progressif de l'histoire. Intégrer la révision des lois dans une procédure constitutionnelle revenait à consacrer juridiquement le fait que le droit était une création continue.

Sur le plan intellectuel, la proposition de la *Revue Foelix* de réaliser une codification à droit constant de la législation administrative apparaissait en harmonie avec la doctrine libérale professée par le gouvernement de la France de Louis Philippe. Pourtant il devait rester sourd à cette suggestion. En réalité, elle intervenait à contretemps. Vu comme une nécessité et un échec par Guizot<sup>6</sup>, le choix de la résistance avait été arrêté. Or, par son esprit, la codification à droit constant participait plus du mouvement. Elle pouvait paraître propre à stimuler le « prurit d'innovation » (Guizot)<sup>7</sup> et à être un facteur d'instabilité, comme l'avait déjà analysé Nicolas Ier en Russie. Au demeurant, l'anarchie législative était en voie de résorption. Au fil des décennies, à défaut d'un code officiel, des initiatives privées étaient venues répondre aux exigences de la pratique. Ainsi les *Institutes du droit administratif français ou Eléments du Code administratif* (1829-1830) en quatre volumes de Gérando, rééditées en 1842-1843, « n'(étaient) pas un manuel, (mais) un recueil de textes précédés de commentaires »<sup>8</sup>. En vérité, elles se voulaient elles-mêmes un « recueil

---

<sup>1</sup> *Op. cit.*, p. VIII.

<sup>2</sup> *Ibid.*, p. VII.

<sup>3</sup> *Commentaire sur la Charte*, Paris, 1836, p. 124.

<sup>4</sup> *Ibid.*

<sup>5</sup> *Revue Foelix*, 1835, II, p. 552.

<sup>6</sup> P. Rosanvallon, *op. cit.*, p. 299.

<sup>7</sup> *Ibid.*, p. 311. Il est à observer que dans un développement particulièrement flou de l'Introduction de ses *Pandectes françaises* (1834), Isambert, qui avait été directeur du *Bulletin des lois* de 1830 à 1831, paraissait douter de la volonté réelle du gouvernement de codifier la législation administrative, *op. cit.*, tome 1, p. VI et VII.

<sup>8</sup> P. Lavigne, Les manuels de droit administratif pour les étudiants des facultés de 1829 à 1922 dans *AHFD*, 1985, II, p. 128.

méthodique et ordonné des lois en vigueur»<sup>1</sup>. De ce point de vue, le *Droit public et administratif français* (1830-1840) en quatre volumes de Bouchené-Lefer n'en différait guère<sup>2</sup>. Toutefois, pour la *Revue Foelix* en 1835<sup>3</sup> comme pour Tocqueville en 1846<sup>4</sup>, l'excellence de l'oeuvre de Gérando en faisait l'équivalent d'un véritable code administratif. Par ailleurs, les travaux de la commission de 1824 n'étaient pas demeurés complètement improductifs, puisqu'ils avaient débouché sur la publication de divers recueils méthodiques sous le nom de *Code de compétence*, *Code universitaire*, *Code rural*, etc.<sup>5</sup>. Au reste, faut-il rappeler que le droit administratif était alors une science de pionniers ? Introduit non sans difficultés dans les enseignements des facultés de droit<sup>6</sup>, il était encore dans une phase de divulgation, de compilation et de classification<sup>7</sup>. Réaliser une construction systématique sous forme d'une codification eût été prématuré. Ainsi la Monarchie de Juillet s'abstint-elle de s'avancer dans la troisième voie dont la *Revue Foelix* s'était faite le héraut.

Car il s'agissait effectivement d'une troisième école intermédiaire entre l'historique et la philosophique. De prime abord, le code administratif était conçu par la revue comme le Code civil par Lermnier : il était une histoire et un système. Réduit à cette dualité de l'historique et du systématique, du diachronique et du synchronique, il pouvait sembler attester de l'adhésion de la revue à l'orthodoxie savinienne. Mais, d'un côté, la *Revue Foelix* ne se reconnaissait pas elle-même dans les "antiquaires" contre lesquels elle exerçait volontiers sa verve<sup>8</sup>. D'un autre côté, elle se séparait de Savigny sur plusieurs points fondamentaux. Ainsi, d'une manière générale, admettait-elle le principe même d'une codification, pourvu qu'il s'agît de réaliser un code de coordination. Jamais elle n'envisageait d'autres sources du droit que la loi. Assurément la méthode historique était omniprésente dans son projet de coordination de la législation administrative française et la codification à droit constant visait véritablement à établir une chaîne des temps entre le passé, le présent et le futur. Mais il est manifeste que la *Revue Foelix* bâtissait son code à partir de la "vie générale du peuple" et de ses besoins immédiats -ses nécessités matérielles- plutôt qu'à partir de concepts juridiques forgés par des experts en droit. L'esprit autant que la lettre des articles de la *Revue Foelix* ne donnaient pas du code administratif l'image d'un droit de juristes à la manière de Savigny. Quant à l'incessante variation de la législation administrative sur laquelle la revue se plaisait à insister, elle ne s'accordait guère non plus

<sup>1</sup> Gérando, *op. cit.*, tome 1, p. 3. Selon Macarel, Gérando aurait utilisé plus de 80.000 textes dans ses *Institutes, Cours de droit administratif*, tome 1, Paris, 1844, p. 4.

<sup>2</sup> Son ouvrage comptait deux parties : Du Pouvoir législatif et de la confection des lois (I) et Du Pouvoir exécutif ou de l'administration (II). Dans la seconde partie, le titre III et surtout le titre V portaient sur chaque ministère. Dans le titre V comme dans tous les autres développements, les matières étaient distribuées par ordre thématique et classées par ordre alphabétique.

<sup>3</sup> *Revue Foelix*, 1835, II, p. 521, note 1.

<sup>4</sup> P. Legendre, *Histoire de l'administration de 1750 à nos jours*, Paris, 1968, p. 10.

<sup>5</sup> *Revue Foelix*, 1835, II, p. 521, note 1 ; rapp. Fr. Burdeau, *Histoire du droit administratif* précité, p. 112. Ils étaient très certainement inspirés des douze cahiers réalisés par la commission entre mai 1827 et septembre 1830. Au témoignage d'Isambert, ces travaux, qui n'avaient pas été livrés au public, portaient sur les matières suivantes : Cultes, Législation commerciale, Commerce maritime, Législation criminelle, Frais de justice, Police administrative, Législation pénale de la Marine royale, Conseil d'Etat, Enregistrement, Contributions directes, Communes et Instruction publique, *op. cit.*, Introduction, tome 1, p. XI.

<sup>6</sup> M. Ventre-Denis, *Les sciences sociales à la Faculté de droit de Paris sous la Restauration*, Paris, 1985 ; C. Lecomte, *op. cit.*, pp. 80-92 et 93-95 notamment, voir également A. Dauteribes, Laboulaye et la réforme des études de droit dans *RHFD*, 1990, X-XI, pp. 13-57, *passim*.

<sup>7</sup> Fr. Burdeau, *op. cit.*, p. 299.

<sup>8</sup> Par exemple : « S'ils étudient les sources du droit, le juriste disparaît pour faire place au philologue. Ils se passionnent pour l'instauration d'un texte altéré, ils exhument des fragments qui ne font pas faire un seul pas à la science », *Revue Foelix*, 1841, VIII, pp. 504-506, spéc. p. 505.

-  
avec les exigences de permanence et de généralité d'une science du droit. Pour un savinien, l'auteur des articles sentait décidément son "dilettante".

Celui-ci était surtout éclectique selon nous. Du modèle russe, il empruntait moins un système de législation que des solutions ponctuelles à différents problèmes (compilation des sources, ordonnancement des textes, autorité du code, publications et mises à jour, instruments de recherche, etc.). De relectures en réinterprétations, il leur donnait une cohérence rationnelle grâce à une conception originale de l'histoire et du droit. Pour lui, dans la France post-révolutionnaire, l'histoire était accomplie de telle sorte que le droit, reflet de la vie nationale, demandait à être déclaré plutôt que créé.

Décembre 2002