

# MÉMOIRE

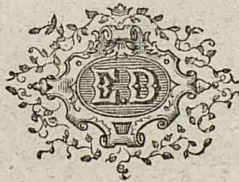
SUR LA

# JURIDICTION CONSULAIRE

DANS LES PRINCIPAUTÉS UNIES ROUMAINES

PAR

**B. BOÉRESO**



PARIS

E. DENTU, LIBRAIRE-ÉDITEUR

PALAIS-ROYAL, 17 ET 19, GALERIE D'ORLÉANS

—  
1865

# **MÉMOIRE**

**SUR LA**

## **JURIDICTION CONSULAIRE**

**DANS LES PRINCIPAUTÉS UNIES ROUMAINES**

# MÉMOIRE

SUR LA

## JURIDICTION CONSULAIRE

DANS LES PRINCIPAUTÉS UNIES ROUMAINES

---

**La juridiction consulaire en Orient, telle qu'elle résulte des capitulations conclues entre la Sublime-Porte et les Puissances chrétiennes.**

### I

Lorsque les États souverains de l'Europe commencèrent, vers le XIII<sup>e</sup> siècle, à s'accorder réciproquement le droit d'envoyer des consuls les uns chez les autres, ils eurent pour but de protéger le commerce et la marine de leurs nationaux auprès des autorités étrangères.

Mais, dès le XVI<sup>e</sup> siècle, on distingua, en ce qui concernait leurs prérogatives et leurs attributions, les consuls établis dans les échelles du Levant et en Barbarie de ceux qui résidaient dans les autres places de la chrétienté.

Cette distinction a-t-elle été le résultat du hasard, du caprice des gouvernements, de leur susceptibilité plus ou moins exagérée, ou la conséquence naturelle de certaines

circonstances locales? Si, comme nous le prouverons, elle est née de la force même des choses, serait-il logique de la maintenir quand il s'agit d'un pays éminemment et exclusivement chrétien?

Dans tout traité politique ou de commerce, les parties contractantes se proposent d'atteindre un but essentiellement pratique. Dans les traités, conventions ou capitulations qui ont spécifié et déterminé les attributions et les fonctions des consuls, chaque contractant a eu en vue d'assurer, par des garanties suffisantes, la protection des intérêts de ses nationaux résidant dans le pays de l'autre partie.

Mais à l'origine de l'institution consulaire, les gouvernements n'ont réglé par des traités spéciaux qu'une partie des attributions dévolues depuis à leurs agents; ils ne se sont préoccupés que de ce qui était absolument nécessaire pour la sûreté de leurs sujets; l'usage a fait le reste.

Ainsi les traités, d'un côté, et l'usage, d'un autre côté, sont arrivés avec le temps à fonder deux ordres de juridictions consulaires : une juridiction naturelle et générale, applicable à tous les pays chrétiens; et une juridiction que nous pourrions appeler anormale et exceptionnelle, applicable seulement aux pays musulmans.

Cette dernière juridiction est le résultat de capitulations conclues depuis le XVI<sup>e</sup> siècle par les puissances chrétiennes avec la Sublime-Porte et les princes et souverains de la côte d'Afrique.

« L'extrême différence, nous dit le baron de Cussy, produite par l'état de la civilisation entre les pays éclairés  
« par le christianisme et les peuples qui suivent d'autres  
« religions, en a nécessité et introduit une grande dans

« ce qui concerne la juridiction des consuls; aussi cha-  
« que souverain s'est procuré, par les traités, pour ses  
« agents dans *les pays musulmans*, une sorte d'*extra-terri-*  
« *torialité* qui donne à chaque consul, sur les individus  
« de sa nation, même pour la police et la punition des dé-  
« lits, des pouvoirs fort étendus et non contestés.

« *En pays de chrétienté*, l'usage a limité leurs fonctions,  
« et la restriction apportée à leur juridiction est évidem-  
« ment commandée par le principe incontestable d'ordre et  
« de droit public d'après lequel les lois territoriales rela-  
« tives à la police et à la sûreté obligent dans tout pays  
« ceux qui habitent ce pays, etc. »

Les hommes d'État de Turquie, d'ailleurs, ne cherchent point à dissimuler les motifs qui ont nécessité et légitimé l'existence de cette juridiction exceptionnelle des consuls dans les pays musulmans.

S. A. Aali Pacha, dans une note du 3 octobre 1862, disait aux représentants des grandes puissances, au sujet du droit des étrangers de posséder des biens-fonds en Turquie :

« On sait quelle était la situation de la Turquie quand  
« les relations avec l'Europe ont commencé. Un petit  
« nombre de négociants étrangers, complètement séparés  
« du reste de la population, habitaient quelques-unes des  
« échelles du Levant. Ils avaient très-peu de rapports  
« avec les indigènes, et ne se livraient absolument qu'au  
« commerce en gros. Le gouvernement ottoman leur a ac-  
« cordé des immunités que l'état de la société où ils se  
« trouvaient, les coutumes et les habitudes de ce temps,  
« leur avaient rendues nécessaires... »

(1) *Dictionnaire du Diplomate et du Consul*, p. 186.

## II

Ainsi, de l'aveu des publicistes et même des hommes politiques de la Turquie, l'état de la société dans les pays musulmans, *les coutumes et les habitudes de ce temps*, aussi bien que la différence de religion et d'organisation sociale, tout contribua à ce que, vers le XVI<sup>e</sup> siècle, les souverains chrétiens de l'Europe cherchassent à se faire accorder par le Grand-Seigneur certains privilèges et certaines immunités en faveur de leurs sujets résidant dans ses États.

Les rois français furent les premiers qui obtinrent des faveurs de cette nature, et ce furent les capitulations accordées à François I<sup>er</sup>, à Charles IX, à Henri III, à Henri IV, à Louis XV, qui servirent de type à toutes celles qui ont été concédées plus tard à d'autres puissances chrétiennes.

C'est donc dans les capitulations françaises qu'il faut chercher l'explication de la juridiction exceptionnelle des consuls en Orient, la nature des privilèges et immunités accordés aux sujets chrétiens ; c'est en interrogeant leurs dispositions et les actes qui les ont accompagnées que nous nous expliquerons l'intention des contractants dans toutes les circonstances semblables.

Examinons en peu de mots quel a été le but, quelle était la portée de ces premières capitulations ; nous arriverons ainsi à nous faire une juste idée de l'étendue du ressort où devaient s'exercer les juridictions exceptionnelles des consuls.

Quand François I<sup>er</sup> conclut la première capitulation avec Soleiman I<sup>er</sup>, en février 1535, il se proposait, entre autres

choses d'ordre politique, d'obtenir en faveur de ses sujets certains droits et privilèges qui les soustrairaient à l'action immédiate des lois et des autorités musulmanes. Mais, remarque importante, François I<sup>er</sup> et tous ses successeurs n'ont eu en vue que les pays de religion musulmane. C'est en effet dans ces pays seulement que les différences de lois, de mœurs et de coutumes, rendaient nécessaire l'existence d'une juridiction exceptionnelle. C'est donc dans ces pays, et non dans des pays chrétiens, gouvernés par des princes chrétiens et par des lois dérivant du droit romain, que devait s'exercer la juridiction exceptionnelle des consuls.

Qu'on lise les instructions données par son souverain à Jean de la Forêt, qui conclut cette première capitulation; qu'on lise encore les diverses dispositions de cette première capitulation, et l'on sera convaincu que les parties contractantes n'ont eu en vue que les pays musulmans proprement dits.

« En causes criminelles, y lit-on, que lesdits marchands  
« et autres sujets du roi ne puissent être appelés des  
« *Turcs, Kharadjguzar*, ni autres, devant le *Cadi*, ni au-  
« tres officiers ne les puissent juger, mais sur l'heure les  
« doivent mander à l'Excelse-Porte (demeure officielle du  
« grand vizir), et, en l'absence d'icelle Porte, au principal  
« lieutenant du Grand-Seigneur, là où vaudra le témoi-  
« gnage du sujet du roi et du *Kharadjguzar* du Grand-Sei-  
« gneur, l'un contre l'autre... (1). »

C'est pour se soustraire à la loi civile musulmane, qui n'était pas celle du droit romain dominante à cette époque

(1) *Recueil des Traités de la Porte Ottomane*, par le baron de Testa, t. I, p. 175. — Charrière, *Négociations de la France dans le Levant*, vol. I, p. 285.

dans tous les pays chrétiens, y compris les Principautés du Danube, qu'on stipulait, dans ce même traité de 1535 : « Qu'en cause civile entre les Turcs, *Kharadjguzar* « ou autre sujet du Grand-Seigneur, les marchands et sujets du roi ne puissent être demandés, molestés ni jugés, « si lesdits Turcs, *Kharadjguzar*, et sujets du Grand-Seigneur, ne montrent écriture de la main de l'adversaire, « ou *huajet* du *Cadi*, *baïle* ou consul, et le *Cadi* et *Soubachi* « et autres ne pourront ouïr ni juger lesdits sujets du « roi sans la présence de leur drogman (1). »

Toutes ces dispositions, et autres qui ont le même caractère et que nous nous dispensons de citer, n'ont-elles pas eu en vue des nécessités purement locales? Comment le roi François I<sup>er</sup> aurait-il stipulé ces droits pour un pays chrétien, comme les Principautés, dont les habitants n'étaient ni Turcs, comme on les appelle dans ce traité, ni *Kharadjguzars*, ni *rayas*, où la loi dominante était la loi romaine tirée des Basiliques, où il n'y avait ni *Cadi*, ni *Soubachi*, ni *Excelse-Porte*, ni aucun lieutenant ou officier du Grand-Seigneur?

Et quand les parties contractantes ajoutent encore à la fin du traité cette clause : « Et afin que personne n'en prétende cause d'ignorance, depuis que les confirmations auront été données d'une part et d'autre, cette paix sera publiée à Constantinople et à *Alexandrie*, » elles entendaient bien évidemment que ses stipulations ne s'appliquaient qu'aux provinces de religion musulmane. Car, si la Sublime-Porte crut devoir mentionner nommément dans ce traité la capitale de l'Égypte, où il devait être publié, à plus forte raison aurait-elle fait une mention expresse des Principautés

(1) *Ubi supra*.



de Moldavie et de Valachie, qui, comme nous le verrons plus tard, étaient bien plus indépendantes que l'Égypte.

Cette supposition est confirmée par d'autres capitulations où se trouvent mentionnées plusieurs villes dans lesquelles on devait en faire la promulgation, et qui sont toutes exclusivement musulmanes, telles que Tripoli, Alger, etc.

Aucun doute ne nous paraît donc possible. Il résulte expressément de cette première capitulation que la limite du ressort où devait s'exercer la juridiction exceptionnelle accordée aux consuls était la limite même de la loi musulmane; que là où cette loi n'était pas en vigueur, les privilèges et immunités exceptionnelles n'avaient pas de raison d'être : car là où la cause disparaît, l'effet ne saurait exister.

### III

L'esprit et la lettre des capitulations postérieures sont identiques. Veut-on, par exemple, savoir quel but se proposait d'atteindre Charles IX par la capitulation qu'il obtint de Sélim I<sup>er</sup> en 1569, ou Henri III par celle de 1581? Qu'on lise le mémoire que l'ambassadeur de Noailles (évêque d'Acqs) envoya à Charles IX en 1572, et on sera complètement édifié.

Voici, entre autres choses, ce que cet homme d'État disait au roi, pour lui faire comprendre les nécessités qui avaient provoqué les capitulations antérieures : « Par ce étant pro-  
« venues les provinces d'Égypte et de Syrie sous la domina-  
« tion des Turks, qui sont aujourd'hui, sans comparaison,  
« plus barbares, incivils et ennemis des chrétiens que n'é-

« taient les Circasses et les Mameluks, et étant la demeure  
« ordinaire du Grand-Seigneur fort éloignée des dits pays,  
« il a fallu par nécessité que les rois de France aient tenu  
« en ce lieu des ministres, sans la résidence desquels il  
« n'y avait moyen de conserver le dit trafic, par les *conti-*  
« *nuelles avanies et injustices que les Turks* ont accoutumé  
« de faire aux chrétiens, pour lesquelles les dits consuls  
« sont contraints de recourir souvent à cette Porte, afin  
« d'être adressés et défendus par vos ambassadeurs.

« Par ainsi, les princes chrétiens ne doivent trouver  
« étrange que, *pour une si légitime occasion*, vos prédéces-  
« seurs ont jugé expédient et raisonnable d'entretenir  
« quelquefois un agent et quelquefois un ambassadeur par  
« deçà, vu que leurs propres sujets jouissent également  
« de ce fruit avec les vôtres (1). »

Ainsi donc *la cause légitime* de la présence des consuls dans le Levant, avec leurs attributions exceptionnelles, c'est la nécessité de protéger les sujets chrétiens *contre les continuelles avanies et injustices des Turcs*. Il ne saurait y avoir le moindre doute à cet égard, quand un des premiers hommes d'État de son temps nous le dit en termes si formels.

#### IV

Ni Charles IX, ni l'ambassadeur de Noailles, ni Henri III, ne pouvaient prétendre que les consuls eussent les mêmes attributions exceptionnelles dans un pays comme les Principautés, où il n'y avait pas de Turcs, où les Turcs ne pou-

(1) *Recueil des Traités*, du baron de Testa, vol. 1, p. 99.

vaient ni s'établir, ni avoir de mosquées, où par conséquent ils n'avaient aucune occasion de molester ou de dépouiller les chrétiens.

Le peu d'autorité que les Turcs exerçaient, à cette époque, dans les Principautés, était limitée par des traités antérieurs, que les princes roumains avaient, eux aussi, conclus avec la Sublime-Porte. Or, ces traités n'accordaient aux Turcs aucun droit sur le pays ; ils ne leur donnaient pas même la liberté de s'y fixer ; et, de plus, en fait, les Principautés roumaines, vers le XVI<sup>e</sup> siècle, étaient en guerre presque continuelle avec l'Empire Ottoman.

Comment donc supposer que les princes chrétiens de cette époque aient pu songer à protéger leurs sujets contre les Turcs, dans un pays où les Turcs ne pouvaient pas s'établir, où leur influence était presque nulle ?

Si on doutait encore de l'indépendance de fait, comme de droit, dont les Roumains jouissaient alors vis-à-vis de la Turquie, on n'aurait qu'à se reporter aux lettres que M. de Petremol adressait, le 5 juillet et le 30 août 1563, à M. de Boistailly ; on y lirait entre autres choses :

« Depuis quelques jours il a couru le bruit que les Mol-  
« daves, selon leur naturel, s'estant révoltés du despote  
« (leur souverain), l'avoient tué avec tous les soldats étran-  
« gers qu'il avoit pour sa garde, et créé *un autre roy* en sa  
« place, à sçavoir celluy qui auparavant estoit son capigi-  
« bassi, c'est-à-dire capitaine des portiers ou des gardes.  
« Mais depuis les nouvelles sont venues que le dict des-  
« pote s'estoit sauvé dans un fort chasteau nommé Susana,  
« avec deux ou trois cents de ses plus braves soldats,  
« ayant descouvert la trahison et entendu la mort de ses  
« gens, qui estoient de sept à huit cents hommes, lesquels  
« il avoit envoyés quelques journées devant luy, en com-

« pagnie de IIII ou V mil Moldaves, descouvrir si un cer-  
« tain Dimitrasco, qui ces années passées a fait beaucoup  
« de mal tant à la Russie et Circassie qu'aux environs de  
« Caffa, venoit assaillir la Moldavie, comme les autheurs  
« de la conjuration donnoient à entendre, pour tirer en  
« piège le despote, et exécuter leurs desseings. A ce que  
« l'on dict, il tient fort dans le dict chasteau, qui est bien  
« pourveu de toutes sortes de munitions de guerre et de  
« vivres.....

« Le G. S. y a dépesché aujourd'huy un *chaoux* pour  
« l'amener à ceste Porte, ensemble celluy que les Moldaves  
« ont créé *roy*, et un autre qui est avec le dict despote,  
« qui, à ce que l'on dict, se vouloit faire *roy* de la Vallac-  
« quye ; mais les Moldaves n'en veulent ouïr parler. »

L'année suivante, le 2 janvier 1564, Pétremol écrivait encore :

« Les troubles de la Moldavie continuent toujours, en-  
« cores que le despote soit mort, et le G. S. aye envoyé  
« Alexandre avec l'un de ses capigi-bassi en prendre pos-  
« session, et commandé à tous les sanjaqus des confins,  
« aux Tartares et Transilvains, de aider le dit Alexandre ;  
« car *Tumpcha*, autrement dict Estienne, avec le peuple  
« de Moldavie au nombre de cent mil hommes de pied,  
« ainsi que l'on dict, et quarante mil chevaulx, empesche  
« que le dict Alexandre n'entre dedans... Le G. S., voyant  
« ces troubles, commanda, il y a quelques jours, que le  
« beglerbey de la Grèce, avec sa cavallérie, deux compa-  
« gnies de spahis de la Porte et deux mil janissaires, avec  
« Perthas, troisieme bassa, deussent partir d'icy pour en-  
« trer avec force d'armes dans la Moldavie, et remettre  
« Alexandre en possession ; et ce qu'aujourd'huy on atten-  
« doit qu'ils deussent partir. Mais hier au soir arriva icy

« un courrier avec lettres du dict Tumpcha, scellées de  
« *tous les barons et seigneurs de la Moldavie*, qui a le tout  
« faict suspendre et différer; de sorte qu'on jugè mainte-  
« nant *que le royaume demeurera au dict Tumpcha pour la*  
« *faveur du peuple*, ennemy du nom d'Alexandre (1 . »

Ce tableau, tracé par une plume impartiale et désintéressée, prouve clairement l'état d'indépendance réelle où se trouvaient les Principautés vis-à-vis de la Turquie. Or, nous le répétons, la loi et l'autorité turques n'ayant aucune force dans ce pays, les sujets étrangers y résidant n'avaient besoin d'aucune protection exceptionnelle.

V

Les rois de France, à cette même époque, bien loin d'avoir à se préoccuper de protéger par des droits exceptionnels, contre des dangers non existants, leurs sujets résidant dans les Principautés, se déclaraient eux-mêmes les protecteurs des princes roumains, et intervenaient spontanément dans les querelles de ceux-ci avec le Grand-Seigneur, à l'effet de les soustraire aux avanies de la Sublime-Porte. Connaissant les services rendus par les Roumains à la cause de la chrétienté, les souverains français leur savaient gré des luttes qu'ils soutenaient contre la force alors colossale et envahissante des sectateurs du Prophète. Il n'entraît donc pas dans leur politique d'amoinrir l'indépendance nationale des Principautés roumaines, et de porter atteinte à leur autonomie, en exigeant du Grand-Seigneur qu'il imposât à

(1) Pour ces deux pièces, voyez la collection des documents inédits sur l'*Histoire de France*, par Charrière, t. II, p. 732 et 745.

ces pays une institution qui aurait constitué une violation formelle des traités que les Roumains avaient eux-mêmes conclus antérieurement avec la Sublime-Porte. Premiers protecteurs des droits des chrétiens dans tout l'Orient, ils ne pouvaient pas confondre un peuple chrétien, dont les droits étaient inscrits dans des traités formels, avec les peuples soumis aux sultans par droit d'hérédité ou de conquête.

Aussi ne sera-t-on pas étonné de voir le monarque qui a conclu la capitulation de 1581, Henri III, intervenir près de la Sublime-Porte en faveur de Pierre Cercel ou Pétrascu, prince de Valachie, qui avait été injustement expulsé de ses États. Écrivant, le 2 mai 1579, au sultan Amurat III, en faveur de ce prince, réfugié à la cour de France, il disait :

« Il est venu à notre particulière et certaine connaissance un faict digne de très-grande compassion et fort pitoyable, et duquel nous a semblé estre très-juste de prendre la deffense et protection, à l'exemple de nos très-illustres et très-dignes progéniteurs les roys de France, vers lesquelz les *princes affligex et spoliex de leurs Estats* ont trouvé et journellement reçoivent ayde et secours : sçavoir est qu'estant *nostre très-cher et bien-aimé prince de la Grande-Vallaquie, vray et légitime seigneur et prince, héritier de la dicte province par la succession héréditaire de ses ancêtres...* »

Et après avoir plaidé la cause de Pétrascu, et engagé le sultan à user de tout son pouvoir pour lui rendre ses États et ses biens, il terminait ainsi :

« Nous avons aussi entendu que les villes et subjects du dict pays de Vallaquie désirent et procurent de touste leur puissance d'avoir et recouvrer le dict prince, et le reconnoissent comme leur *vray, unique et naturel sei-*

« gneur, et que les usurpateurs en soyent incontinent et  
« au plutost expulsez et déjectez, etc. (1). »

Des instructions dans le même sens sont données au secrétaire Berthier pour porter en cour, comme on disait à cette époque, par M. de Germigny, le 5 septembre 1580. Une lettre de Mahommed III à Henri III, du 5 juillet 1580, promet qu'il sera fait droit aux recommandations du souverain français. Mais cette promesse ne satisfait pas ce dernier. Dans de nouvelles instructions données à Berthier, en date de Blois, le 6 janvier 1581, il ordonne que « le secrétaire Berthier accompagne ledict prince jusqu'aux  
« dicts pays de Vallaquie, pour après lui rapporter comme  
« toutes choses y seroient passées, et faire relation de  
« l'estat du gouvernement de la dicte province(2). »

Le prince Pierre ayant quitté la cour de France pour se rendre à Constantinople, M. de Germigny écrit à ce sujet, le 29 avril 1581 :

« Depuis ma dernière, le bruict de l'arrivée du prince  
« de Vallaquie à Venize et l'honneur à lui faict par la  
« Seigneurie a esté si particulièrement publié à ceste  
« Porte, que mesme on parloit des lettres de recomman-  
« dation du pappe, lesquelles l'on tenoit en partie luy avoir  
« moyenné telle faveur. Dont les ministres de cette Porte  
« et aultres en discouroient selon leurs passions, jusque à  
« le soubçonner d'intelligence pour raison de la ligue de  
« laquelle j'ay cy-devant donné avis à V. M., et attendu que  
« la Vallaquie est assez voisine de la Moscovie, etc. (3). »

Enfin l'ambassadeur, annonçant l'arrivée du prince de

(1) Charrière, *loc. cit.*, t. III, p. 829.

(2) Voir le *Recueil des Traités*, par M. de Testa, vol. I, p. 121 et suiv.

(3) Voir Charrière, *loc. cit.*, t. IV, p. 141.

Valaquie à Constantinople, rend compte des premières démarches qu'il a faites pour son rétablissement dans ses États.

Le prince, de son côté, dans une lettre adressée à Henri III en langue italienne, lui exprime sa reconnaissance pour la protection qu'il lui accordait, à lui en particulier, et à tous les chrétiens de l'Orient en général (1).

Ainsi, nous voyons un des rois de France qui avaient conclu des capitulations avec la Sublime-Porte accorder sa protection à un prince roumain, comme il l'aurait accordée à tout autre prince souverain : car Henri III, qui connaissait les traités par lesquels les Principautés étaient liées à la Turquie, savait que ce prince était le *vrai*, l'*unique* et le *naturel seigneur* du pays de Valaquie, et qu'il tenait ses droits de ses ancêtres. Comment donc ce même roi aurait-il pu confondre le pays de Valaquie avec les pays musulmans, et exiger que les capitulations qu'il obtenait en faveur de ses sujets résidant dans les pays musulmans eussent aussi force de loi dans le pays chrétien de Valaquie ?

Non, telle n'a pas été l'intention du roi de France. Protecteur naturel de tous les chrétiens dans l'Orient, il ne pouvait montrer ni ressentir une telle défiance à l'égard d'un pays chrétien dont il protégeait si efficacement le *vrai*, l'*unique* et le *naturel seigneur*.

## VI

La même politique traditionnelle de protection de tous les chrétiens de l'Orient a été suivie par les successeurs de

(1) Voir cette lettre dans Charrière, *loc. cit.*, t. IV, p. 47.



Henri III ; le même esprit inspire donc toutes les capitulations postérieures , car elles ont toutes été dictées par la même cause, toutes se sont proposé le même but.

Le roi Henri IV, dans la capitulation conclue avec Ahmed I<sup>er</sup>, en 1604, stipule, art. 4 : « Que les Vénétiens, les Anglais, les Espagnols, Portugais, Catalans, Ragusais, Genovais, Anconitains, Florentins, et généralement toutes autres nations, quelles qu'elles en soient, puissent librement venir trafiquer, sous l'aveu et sûreté de la bannière de France, etc. » Il faisait ainsi participer aux avantages qu'il avait obtenus pour ses sujets tous les autres étrangers chrétiens résidant dans les États musulmans. Mais est-il à présumer que Henri IV ait prétendu exercer les droits que lui donnait la capitulation, non-seulement dans les pays musulmans, mais aussi dans un pays chrétien, gouverné par un prince chrétien et administré selon les lois romaines ?

Pour juger de l'esprit de cette capitulation, pour savoir dans quels pays elle était destinée à avoir force de loi, on n'a qu'à lire un document important et authentique, peu connu jusqu'à présent, mais qui contient les renseignements les plus explicites, les mieux faits pour édifier sur la question.

La capitulation de 1604 fut conclue par l'intermédiaire de M. de Brèves, ambassadeur de Henri IV à Constantinople. Ce personnage officiel, l'auteur, en quelque sorte, de cet acte, publia, à son retour de Constantinople, un mémoire où il le commente et l'explique. Dans ce mémoire il expose les nécessités locales qui ont motivé la capitulation, et il fait voir la cause et le but de chacune de ses dispositions. Or, il ne parle absolument que de circonstances et de faits relatifs à des pays gouvernés par les lois musulmanes.

D'où il résulte jusqu'à l'évidence que ce traité non plus ne devait s'appliquer que là où dominaient ces lois.

Ainsi, pour ne citer que quelques parties de ce document important, M. de Brèves disait dans son mémoire (1) :

« Il est défendu aux marchands qui trafiquent dans les  
« pays de ce grand prince (le sultan) de ne charger sur  
« leurs vaisseaux ni cuir, ni cire, ni cordouans, ni coton  
« filé, pour ne causer ni disette ni cherté en iceux.

« Nonobstant cette défense, j'ai fait insérer dans nos  
« dites capitulations, article 8, qu'il leur sera permis d'en  
« acheter et enlever, en considération de l'ancienne amitié  
« du prince. »

Évidemment, cette disposition ne pouvait avoir été formulée en vue des Principautés, attendu que dans ces pays chrétiens il y avait toujours eu liberté de commerce ; que tout le monde y pouvait acheter et vendre sans aucune restriction ; que tous les marchands étrangers pouvaient s'y établir, *excepté les Turcs*. Il eût été étrange, en effet, de voir la Porte stipuler pour les autres la liberté d'acheter et de vendre dans les Principautés, tandis que son propre droit y était tellement limité, que ses sujets turcs ne pouvaient même y avoir ni magasins, ni comptoirs, ni résidence !...

M. de Brèves écrivait encore :

« Il arrive aussi que les marchands français font char-  
« ger leurs vaisseaux de blé pour le porter à Gènes ou  
« à Majorque, où ordinairement il est cher. Pour cet  
« effet, ils s'accordent avec des Grecs, et même avec des

(1) Ce document est reproduit en entier dans le *Recueil* de M. de Testa, v. I, p. 154.

« Turcs, qui leur vendent ce qu'ils ont, pour porter à Constantinople ou autres lieux de l'obéissance de l'Empire Ottoman, et lorsqu'ils sont trouvés *dans les pays du Grand-Seigneur* ainsi chargés de blés, ils sont faits esclaves et leurs vaisseaux confisqués, comme contrevenant aux règlements faits à cet égard. Pour à quoi remédier, j'ai fait mettre en la susdite capitulation, art. 14, que ceux qui ont été pris de cette façon seront délivrés, et que ci après ceux qui seront trouvés en semblable délit ne seront inquiétés en leur personne. »

Mais *de quels pays du Grand-Seigneur* parlait M. de Brèves? De ceux naturellement où l'on faisait esclaves les individus qui contrevenaient aux règlements turcs. Or, dans les Principautés il n'y a jamais eu de règlement turc en vigueur, et jamais on n'y a réduit en esclavage qui que ce fût, et pour quelque cause que ce fût, à l'exception toutefois des hordes nomades des Tziganes ou Bohémiens ; il n'y a jamais eu en Valachie d'autre sorte d'esclaves. D'où il ressort incontestablement que cette disposition ne pouvait concerner les Principautés.

Quant aux exemptions d'impôts, elles avaient aussi un caractère purement local, comme M. de Brèves va nous l'apprendre lui-même. Ainsi, après avoir parlé de l'exemption des tributs dus aux janissaires, il ajoute : « Il y a aussi trois autres impôts, nommés *rest*, *batch* et *sélamétlie*, qui se payent par les marchands qui veulent enlever des cuirs de buffles, des cotons filés, des cuirs et autres marchandises semblables, qui sont défendues par l'article 18. J'ai fait exempter de ces impôts les sujets de Sa Majesté qui trafiquent de ces marchandises. »

Or, ces impôts n'ont jamais existé dans les Principautés :

par conséquent cette disposition ne pouvait pas non plus y avoir son application.

En ce qui concerne les attributions juridiques des consuls, voici comment M. de Brèves explique leur raison d'être :

« Et parce qu'il peut arriver entre les marchands des querelles et des meurtres,

« J'ai fait ordonner, par l'article 24, que la *justice du Grand-Seigneur* n'en prendra point de connaissance, et que le jugement et punition sera remis à l'ambassadeur du roi ou à ses consuls, pour en user selon la loi. »

Donc, la méfiance de M. de Brèves, ou plutôt du roi de France, s'adressait à la justice du Grand-Seigneur. Or la justice du Grand-Seigneur, ni les lois turques, n'ont jamais passé la frontière de la Moldo-Valachie; la justice, dans ce dernier pays, a toujours été rendue au nom de son prince et en vertu de ses lois.

Il reste, par conséquent, hors de doute que ce point non plus ne peut concerner les Principautés.

Poursuivons :

« En considération des mauvais traitements que les consuls français qui résident par les havres et ports du Grand-Seigneur reçoivent souvent des gouverneurs des lieux de leur demeure,

« J'ai cru à propos de faire évoquer toutes les causes devant le tribunal de la justice ordinaire du Grand-Seigneur, qui se tient dans son palais, par les juges et président de sa milice, en présence de son premier pacha et de l'ambassadeur du roi. »

Mais dans les Principautés il n'y avait ni gouverneur, ni tribunal de justice ordinaire du Grand-Seigneur, ni pre-

mier pacha. Cette disposition leur était donc tout aussi étrangère que les précédentes.

M. de Brèves enfin explique avec la même netteté toutes les autres clauses de la capitulation de 1604 ; et de ses explications il résulte clairement, indubitablement, que ces clauses, ayant pour but de remédier à des difficultés purement locales, n'avaient leur raison d'être que dans les pays musulmans, et ne concernaient, ni ne pouvaient concerner, en aucune manière, un Etat chrétien, comme les Principautés roumaines.

## VII

Les autres capitulations qui suivirent depuis n'ont été que la continuation et l'application de la même pensée : stipulation de privilèges et immunités en faveur des sujets étrangers résidant dans les pays musulmans appartenant au Grand-Seigneur.

Il serait donc superflu de nous y arrêter ; cela ne nous conduirait qu'à des répétitions oiseuses.

La capitulation de 1740, par exemple, conclue entre Louis XV et le sultan Mahmoud, n'est que la reproduction des précédentes, avec quelques additions. C'est l'acte lui-même qui le dit dans son art. 32 :

« Les anciennes capitulations. . . . . ,  
« ayant été maintenant *renouvelées*, avec une *addition* de  
« quelques nouveaux articles, etc. »

Or, comme les autres capitulations, dont celle-ci dérivait, n'ont eu force de loi que dans les provinces musulmanes, il s'ensuit que celle de 1740 ne devait être obligatoire que pour les mêmes provinces.

Il en est de même des autres capitulations postérieures, accordées à la France ou aux autres puissances européennes ; car toutes, dérivant des premières capitulations françaises et contenant presque les mêmes dispositions, ont les mêmes causes, et ne peuvent produire que les mêmes effets.

Il est bien entendu que ce qui est vrai de ces traités conclus avec la Porte Ottomane l'est aussi de ceux conclus avec les princes barbaresques de la côte d'Afrique.

Dans toutes ces conventions une seule et même pensée préoccupe, comme nous venons de le dire, les puissances chrétiennes : c'est de faire accorder des privilèges et immunités à leurs sujets résidant dans un pays musulman.

S'il n'en était ainsi, de quelle utilité pratique serait dans un pays chrétien cette clause, que « le consul de France, « aux fêtes du Beyram, aura la préséance sur tous les « autres (1) ? »

Quelle importance aurait eue dans un pays chrétien l'art. 11 du traité de 1767, 28 mai, conclu entre la France et le Maroc, où il est dit :

« Lesdits consuls pourront avoir dans leurs maisons « leurs églises pour y faire l'office divin, et, si quelqu'un « des autres nations chrétiennes voulait y assister, on ne « pourra y mettre obstacle ni empêchement, etc. ? »

Si les capitulations devaient s'appliquer même dans un pays chrétien, gouverné selon les lois des chrétiens, comment encore pourrait-on expliquer l'art. 55 du traité intervenu en 1783, 10/21 juin, entre la Russie et la Porte Ottomane, ainsi conçu : « Les consuls russes et ceux qui

(1) Voir l'art. 1<sup>er</sup> du traité du 12 décembre 1774 entre la France et Tripoli, et l'art. 34 du traité de 1801 entre les mêmes.

« en relèvent, comme les drogmans et marchands, pour-  
« ront faire du vin dans leurs maisons et en faire venir de  
« même du dehors, etc.? »

L'art. 56 du même traité s'exprime ainsi :

« Lorsqu'on enverra du raisin, pour en faire du vin dans  
« les maisons des consuls, drogmans et autres personnes  
« relevant de la Cour impériale de Russie, ou lorsqu'on  
« portera chez eux du vin pour leur provision, l'aga des  
« janissaires, le bostangi-bachi, le toptschi-bachi, etc.,  
« n'exigeront aucun droit ou gratification pour le trans-  
« port, ainsi que pour l'importation de ces vins. »

Quand la Grande-Bretagne, en 1791, concluait un traité avec le Maroc, se proposait-elle de protéger ses sujets dans un pays gouverné par un prince chrétien? La réponse se trouve dans l'art. 10 de ce traité, ainsi conçu :

« Aucun sujet anglais, ou sous la protection anglaise,  
« ne pourra se faire musulman, après y avoir été induit par  
« surprise, etc. »

Nous pourrions multiplier à l'infini ces citations, qui prouvent d'une manière frappante que la juridiction exceptionnelle des consuls, telle qu'elle résulte des capitulations, a pour limite naturelle la loi musulmane elle-même; que là où cette loi cesse d'être obligatoire, la juridiction exceptionnelle cesse aussi, et le droit commun prend sa place.

## Situation politique des Principautés avant et après les capitulations.

### I

Examinons maintenant la même question sous un autre point de vue.

Demandons-nous quelles étaient les relations politiques existant entre la Sublime-Porte et les Principautés roumaines à l'époque même des premières capitulations, et voyons si la juridiction exceptionnelle créée par ces capitulations aurait pu s'exercer aussi dans les Principautés, sans violer leurs privilèges.

Les droits *ab antiquo* des Roumains vis-à-vis de la Sublime-Porte sont aujourd'hui formellement reconnus et garantis par le Traité de Paris de 1856 et la Convention de 1858, conclus entre la Turquie et les grandes puissances européennes.

« Les Principautés, dit l'art. 22 du Traité de Paris, continueront à jouir des privilèges et immunités dont elles sont en possession. »

Quels sont donc ces privilèges et ces immunités? Où sont-ils contenus? Quel est l'acte politique qui les a créés?

Dans un protocole de Constantinople du 11 février 1856, on avait déjà été plus explicite sur l'origine de ces droits; l'art. 1<sup>er</sup> de cet acte est ainsi conçu :

« La Porte confirme de nouveau les privilèges et immu-



« nités dont les Principautés ont joui sous sa suzerai-  
« neté, depuis les capitulations qui ont été accordées par les  
« sultans Bajazet et Mahommed II. »

La Convention de Paris va beaucoup plus loin encore dans son art. 2 :

« En vertu des capitulations émanées des sultans Baja-  
« zet I<sup>er</sup>, Soliman II, Sélim I<sup>er</sup> et Mahmoud II, qui consti-  
« tuent leur autonomie, etc. »

Ainsi, dans un acte international, signé par les plus grandes puissances européennes, il est reconnu formellement que les rapports politiques qui existent entre la Sublime-Porte et les Principautés se trouvent établis et réglés par des capitulations ou des traités préexistants entre les deux parties.

La Convention n'a pas indiqué dans quelles années ni par quels princes roumains ces capitulations ont été signées ; mais il est certain que Bajazet I<sup>er</sup> a traité avec Mircea I<sup>er</sup>, de Valachie ; Soliman II avec Pierre Rarech, de Moldavie ; Selim I<sup>er</sup> avec Bogdan, de Moldavie ; Mahmoud II avec Vlad V, de Valachie. Quant aux dates, si la Convention ne les a pas citées, c'est probablement à cause des divergences qui existent parmi les publicistes sur ce point ; mais on sait que les princes roumains ont traité avec Bajazet en 1393, avec Mahmoud II en 1460, avec Sélim I<sup>er</sup> en 1513, et avec Soliman II en 1529.

C'est donc dans ces capitulations, reconnues et garanties aujourd'hui par les grandes puissances européennes, qu'il faut chercher les droits des Roumains et la nature des rapports politiques qui existent entre eux et la Sublime-Porte.

Observons tout d'abord que ces capitulations sont antérieures à celle conclue par François I<sup>er</sup> avec la Turquie. La Sublime-Porte, qui, comme le dit le baron de Cussy,

« obéissant à ses principes religieux, croyait autrefois ne  
« pouvoir consentir qu'à des armistices avec les puissances  
« chrétiennes », et qui, partant, ne voulait conclure que des  
capitulations, et non des traités, avait accordé de ces capi-  
tulations aux princes du Danube avant de faire des con-  
cessions de cette sorte aux grands potentats de l'Europe.

Grâce à ces capitulations, les Roumains ont su conserver  
leur autonomie et leur indépendance ; ils ne sont jamais  
devenus des rayas, leur pays n'a jamais été transformé  
en province ou pachalick. Ils ont joui, en outre, dans tout  
l'Empire Ottoman, des privilèges et immunités dont étaient  
privés, au commencement du XVI<sup>e</sup> siècle, les sujets des  
autres puissances chrétiennes.

Voici les principales dispositions des capitulations rou-  
maines :

Dans l'article 1<sup>er</sup> de la capitulation de Bajazet I<sup>er</sup>, de 1393,  
il est dit : « Par notre grande clémence, nous consentons  
« que la Principauté nouvellement soumise par notre force  
« invincible se gouverne d'après ses propres lois, et que  
« le prince de Valachie ait le droit de faire la guerre et la  
« paix, et celui de vie et de mort sur ses sujets. »

Et l'article 3 ajoute : « Tous ceux des Valaques qui  
« seraient dans quelque *partie de nos possessions seront*  
« *exempts du hratsch et de toute autre contribution.* »

L'article 2 de la capitulation de 1460 est ainsi conçu :  
« La Sublime-Porte n'aura aucune ingérence dans l'admi-  
« nistration locale de la dite Principauté, et il ne sera per-  
« mis à aucun Turc d'aller en Valachie sans un motif osten-  
« sible. »

L'article 5 de ce même traité reconnaît de nouveau au  
prince le droit de vie et de mort sur ses sujets, et le droit  
de faire la guerre ou la paix. L'article 7 exempte les

Valaques de toutes contributions, comme le haratch et la taxe de capitulation « à laquelle sont soumis les *rayas*. »

Dans l'article 8 il est dit : « Si quelque Turc a un procès « en Valachie avec un sujet de ce pays, sa cause sera entendue et jugée par le divan valaque, conformément aux lois « du pays. »

Et l'article 10 ajoute : « Aucun Ottoman n'est autorisé à « amener avec lui un ou plusieurs domestiques natifs de « Valachie, de quelque sexe que ce soit, et aucune mos- « quée n'existera jamais dans aucune partie du territoire « valaque. »

Les mêmes privilèges et immunités, ou plutôt les mêmes droits, sont reconnus et garantis d'une manière encore plus forte dans les traités postérieurs, de 1513 et 1529, conclus avec la Moldavie.

Dans ces traités, la Sublime-Porte permet aux Roumains d'avoir un agent résidant à Constantinople. Voici ce qui est dit à ce sujet dans l'art. 7 de la capitulation de 1513 : « Les Moldaves pourront entretenir et acheter une maison « à Constantinople pour la résidence de leur agent. Ils « pourront également y avoir une église. »

Cet agent avait pour mission d'entretenir la bonne entente et les bonnes relations entre la Sublime-Porte et les Principautés ; c'est grâce à sa présence que les Roumains ont pu jouir, de tout temps, dans tout l'Empire Ottoman, des privilèges et immunités stipulés par leurs capitulations. Le caractère de cet agent est politique, et il a les prérogatives du droit des gens. C'est ce que la Sublime-Porte a reconnu et déclaré formellement dans le traité de Cainardgi de 1774, où il est dit, art. 16, § 9 :

« La Sublime-Porte permet *aux souverains de ces deux États*

« (la Moldavie et la Valachie) d'avoir près d'elle, chacun, « un chargé d'affaires, pris entre les chrétiens de la com- « munion grecque, lesquels veilleront aux affaires concer- « nant les dites Principautés, et seront traités avec bonté « par la Porte, et, nonobstant leur peu d'importance, con- « sidérés comme personnes *jouissant du droit des gens*, « c'est-à-dire à l'abri de toute violence. »

Telle est, historiquement, la situation politique des Prin- cipautés, dont les droits, comme État autonome, droits expressément reconnus par la Turquie dans des traités formels, se trouvent aujourd'hui garantis par les grandes puissances de l'Europe (1).

Les Roumains ont ainsi joui, dès les temps les plus an- ciens, de la plus entière et de la plus complète autonomie. Une juridiction consulaire exceptionnelle dans leur pays serait par conséquent en contradiction avec leurs droits, privilèges et immunités, et paralyserait l'exercice de cette autonomie, reconnue et garantie par des traités.

Et qu'on ne s'étonne pas des faveurs accordées par la Tur- quie aux Roumains à une époque où le sultan Mahmoud II, maître de Constantinople, terrifiait l'Europe entière, et où l'un de ses successeurs, Soliman le Magnifique, mettait le siège devant Vienne. La Sublime-Porte était alors animée d'un esprit de conquête tellement chevaleresque, qu'elle se lassait bien vite des luttes, peu importantes, mais opi- niâtres et fréquentes, qu'elle était obligée de soutenir contre le peuple indomptable de la rive droite du bas Danube. Elle consentait donc volontiers à lui accorder la paix et d'autres avantages, préférant avoir dans les Roumains une

(1) Voir, pour l'exposé plus complet des droits politiques des Prin- cipautés, *la Roumanie après le Traité de Paris de 1856*, par B. Boéresco, chez Dentu, Paris.

avant-garde amie et alliée qu'un voisin hostile, importun, récalcitrant. De leur côté, les Roumains, en traitant avec la Turquie, mettaient leur nationalité à l'abri de tout danger éventuel qui en aurait compromis l'existence, en même temps qu'ils se ménageaient un puissant auxiliaire contre d'autres voisins, surtout contre les Hongrois et les Polonais, avec lesquels ils étaient en guerre permanente. Alors comme aujourd'hui, ils comprenaient qu'ils ont le plus grand intérêt à conserver les meilleures relations possibles avec la Sublime-Porte.

## II

Soit, nous dira-t-on, nous vous accordons tout cela ; mais la Sublime-Porte n'en est pas moins la puissance suzeraine ; or, les traités conclus par le suzerain ne sont-ils pas communs au vassal ?

A cela nous répondrons que, lorsque les Hautes Puissances garantes ont, en 1858, reconnu le droit public des Roumains, en mentionnant expressément leurs capitulations, elles n'ont bien certainement pas entendu régler l'exercice de ce droit sur la seule signification, plus ou moins certaine, du mot *suzerain*.

D'abord, ce mot n'a jamais été employé dans les capitulations accordées par la Porte aux Principautés roumaines ; il ne se trouve dans aucun acte diplomatique de la Porte Ottomane antérieur au traité d'Andrinople de 1829 ; il n'existe même pas dans la langue turque, non plus que dans d'autres langues européennes, telles que la langue italienne, par exemple, et c'est à la langue française que les Roumains eux-mêmes l'ont emprunté.

Ensuite, est-on assez sûr de la valeur de ce mot pour tirer de sa seule signification un argument favorable à l'application de la juridiction consulaire exceptionnelle dans les Principautés roumaines? Le doute nous paraît d'autant plus permis que nous voyons aujourd'hui même des publicistes éminents confondre le vassal avec le suzerain. Ainsi M. Whéaton dit que « les Principautés de Valachie et de Moldavie sont *suzeraines* de la Porte (1) »; il raconte encore que « dans le protocole du 4 avril 1826 « on proposa que la Grèce fût déclarée *suzeraine* de la « Porte (2). »

C'est donc avec raison qu'un autre éminent publiciste, M. Royer-Collard, a dit : « Je suis porté à croire que ceux « qui ont employé ce mot pour qualifier les rapports de la « Porte Ottomane avec les Roumains n'ont pas eux-mêmes parfaitement su ce qu'ils voulaient dire ou ce qu'on « pourrait leur faire dire. » Et M. Royer-Collard ajoute encore : « Il est bien certain que la suzeraineté de la Porte « Ottomane n'a rien de pareil à la suzeraineté féodale de « l'Europe centrale et occidentale. C'est un droit à part, « qu'on ne peut exactement comparer à aucun autre, et qui « ne paraît être que la traduction de l'ancienne *suprématie* « réservée par les Ottomans dans leurs premiers traités ; ce « droit se réduit à deux points : supériorité de la Porte « Ottomane, tribut imposé aux nations roumaines.

« Du reste, l'indépendance de l'État n'est point détruite; « les Roumains conservent le droit de choisir leurs magistrats, de faire leurs lois, de faire la guerre ou la paix. « Peut-on dire que leur souveraineté soit aliénée (3)? »

(1) *Eléments du droit international*, t. I, p. 47.

(2) *Histoire du progrès du droit des gens*, t. II, p. 243.

(3) *La Roumanie après le Traité de Paris de 1856*, p. 3.

Non, la souveraineté des Roumains n'a jamais été aliénée. La nature des rapports qui existent entre les Principautés et la Sublime-Porte doit être recherchée, comme les Puissances garantes elles-mêmes le déclarent, dans les capitulations qui ont établi ces rapports, et non pas dans la signification d'un mot inconnu aux parties contractantes et étranger à leurs langues.

Or, nous avons rapporté les principales clauses des capitulations des Roumains, et nous avons vu qu'ils n'ont rien cédé de leur autonomie. Le genre de lien existant entre la Sublime-Porte et les Principautés est de ceux que les publicistes appellent *alliance inégale*. Les Roumains, pour leur sûreté, ont accepté la *suprématie*, ou plutôt la protection de la Sublime-Porte, laquelle leur a été garantie moyennant le paiement d'un don annuel, sous forme de tribut; mais ils se sont réservé l'exercice de tous les droits inhérents à la souveraineté d'une nation.

Comment alors prétendre les exclure du bénéfice du droit des gens général et les soumettre à un régime exceptionnel qui diminuerait leur souveraineté, détruirait leur autonomie?

La suprématie de la Porte Ottomane ne peut, par elle-même, produire cet effet. « Un État faible, nous dit Vattel, « qui, pour sa sûreté, se met sous la protection d'un plus « puissant, et s'engage, en reconnaissance, à plusieurs « devoirs équivalents à cette protection, sans toutefois se « dépouiller de son gouvernement et de sa souveraineté, « cet État ne cesse point pour cela de figurer parmi les « souverains, qui ne reconnaissent d'autre loi que le droit « des gens (1).»

(1) *Droit des gens*, t. I, liv. I, ch. I, p. 6.

M. de Whéaton dit, de son côté : « Les États tributaires  
« et ceux qui sont soumis à d'autres États par un système  
« féodal ne cessent pas d'être considérés comme des  
« États souverains, tant que ces relations n'affectent pas  
« leur souveraineté (1). » « Et en effet, poursuit Vattel,  
« bien qu'un tribut payé à une puissance étrangère dimi-  
« nue quelque chose de la dignité de ces États, étant un  
« aveu de leur faiblesse, il laisse subsister entièrement  
« leur souveraineté. L'usage de payer tribut était autre-  
« fois très-fréquent, les plus faibles se rachetant par là  
« des vexations du plus fort, ou se ménageant à ce prix  
« sa protection, sans cesser d'être souverains (2). »

### III

Si donc par tout ce qui précède il a été démontré que la nation roumaine, bien qu'elle ait accepté en fait la suprématie ou la suzeraineté de la Turquie, ne s'est en rien dépouillée de sa souveraineté, il s'ensuit, comme conséquence naturelle, que cette souveraineté, ou cette autonomie, ne peut en aucune façon être atteinte ou amoindrie par les traités intervenus entre la Sublime-Porte et les autres puissances.

C'est pour la sauvegarder, c'est pour se conformer aux principes posés par elles-mêmes dans l'art. 2 de la Convention de 1858, que les Puissances garantes ont stipulé dans l'art. 8 que les traités conclus par les autres gouvernements avec la Sublime-Porte ne seront applicables

(1) *Eléments du droit des gens*, t. I, p. 48.

(2) *Droit des gens*, t. I, liv. I, ch. I, p. 7.



aux Principautés que « dans tout ce qui ne portera pas atteinte à leurs immunités. »

Or, appliquer aux Principautés la juridiction exceptionnelle des consuls, et les soustraire ainsi à la jouissance du droit des gens général, c'est porter la plus grave atteinte à leurs immunités et privilèges; c'est, en d'autres termes, nier leur autonomie, qu'on a reconnue et proclamée en 1856 et 1858.

D'un autre côté, il serait étrange de vouloir investir les étrangers dans les Principautés des exemptions, immunités et privilèges dont ils sont en possession dans les pays musulmans de l'Empire Ottoman, quand les Roumains jouissent eux-mêmes dans cet Empire, et cela depuis un temps bien antérieur aux capitulations des autres nations chrétiennes, presque des mêmes privilèges, exemptions et immunités.

Quand, dans l'art. 4 du traité de 1604, on stipulait que « les Vénétiens, les Anglais, les Espagnols, etc., ne pouvaient jouir de certains privilèges en Turquie que sous la bannière de la France, » les Roumains, à cette même époque, y jouissaient de ces mêmes privilèges sous leur propre bannière, en vertu de leurs propres capitulations, et sous la protection d'un représentant de leur propre souverain.

Nous avons vu, jusque dans les temps les plus récents, des Grecs, des Arméniens, des Juifs et autres rayas, se faire, abusivement il est vrai, mais enfin se faire sujets valaques, uniquement pour participer aux privilèges des Roumains.

Si donc, d'un côté, les Roumains ont joui de tout temps d'un droit exceptionnel dans l'Empire Ottoman; si, d'un autre côté, les lois musulmanes n'ont j'amaï eu aucune autorité sur le territoire roumain, comment la Sublime-

Porte aurait-elle pu accorder à d'autres puissances, dans les Principautés roumaines, une juridiction qu'elle-même n'y pouvait et n'y peut encore exercer ?

*Capitulation*, dit-on, signifie don, concession. Or, nul ne peut donner ce qu'il ne possède pas.

La Sublime-Porte, selon les traités, ne possédait aucune juridiction dans les Principautés ; elle n'y avait ni cadi, ni janissaires, ni aucun autre fonctionnaire ou agent. Les Turcs, comme nous l'avons déjà dit, ne pouvaient pas même s'établir dans le pays. Aucune mosquée ne pouvait y être construite. L'art. 8 de la capitulation de 1460 disait : « Si un Turk a un procès en Valachie avec un sujet du pays, sa cause sera entendue et jugée par le divan valaque, selon les lois locales. » Quel droit exceptionnel la Sublime-Porte aurait-elle donc pu accorder aux puissances étrangères dans les Principautés, quand elle y était elle-même privée, en grande partie, même de la jouissance du droit commun ?

D'un autre côté, les Principautés, en vertu de leur autonomie, telle qu'elle était reconnue par les traités, ont toujours en le droit de conclure des traités ; car, dit Vattel, « un État qui s'est mis sous la protection d'un autre, ne perdant pas pour cela sa qualité d'État souverain, peut faire des traités, contracter des alliances, à moins qu'il n'ait expressement renoncé à ce droit dans le traité de protection (1). »

Or, ce droit, les Roumains l'ont exercé d'une manière plus ou moins permanente ; ils n'y ont jamais renoncé. Ainsi nous les voyons, dans les siècles passés, conclure plusieurs traités de commerce, et même des traités d'alliance, avec

(1) *Droit des gens*, liv. II, ch. II, § 155.

la Pologne, la Hongrie, la Russie, l'Autriche ou l'Allemagne. Au XVI<sup>e</sup> siècle, quand l'Angleterre voulut obtenir et stipuler quelques avantages spéciaux pour ses sujets qui trafiquaient avec la Moldavie, elle ne s'adressa pas à la Turquie, mais au prince même de Moldavie. Et ce prince, nommé Pierre, signa, en l'an de grâce 1588, le 27 août, avec l'envoyé de la reine Élisabeth, une convention en langue latine, mais dont le titre est en anglais : *The privilege of Peter the prince of Moldavia graunted to the English marchants*.

Si donc les Principautés avaient le droit de faire des traités en leur propre nom, — pourvu, bien entendu, que ces traités ne changeassent rien à leur situation vis-à-vis la Sublime-Porte, — comment la Turquie aurait-elle pu traiter en même temps pour le compte des Principautés? N'y aurait-il pas eu contradiction entre ces deux droits, et l'un n'exclut-il pas l'autre?

En fait, nous voyons actuellement, comme par le passé, que, toutes les fois qu'une puissance a des intérêts matériels à régler avec les Principautés, elle s'entend directement avec le gouvernement de ce pays.

Ainsi, en octobre 1842, l'Autriche conclut avec la Valachie un traité pour l'extradition réciproque des déserteurs et des vagabonds; en 1855, et tout récemment encore, elle a signé avec les Principautés une convention télégraphique. Or tous ces actes ont la forme et le ton de ceux qui interviennent entre États souverains.

Cette année même, le traité d'extradition étant expiré, nous lisons dans le *Moniteur* roumain un décret princier, du 16 mars 1865, qui autorise le ministre des affaires étrangères à en négocier un nouveau, conformément au projet proposé par le gouvernement de S. M. Apostolique,

c'est-à-dire basé sur les principes généraux du droit des gens et sur une égale réciprocité.

Il résulte de tous ces faits, d'une part, que la Sublime-Porte, n'ayant jamais exercé aucune espèce de juridiction dans les Principautés, n'a pu accorder à d'autres ce qu'elle n'avait pas elle-même; d'autre part, que, les Principautés ayant toujours eu le droit et l'exercice du droit de traiter en leur propre nom, elles n'ont concédé aucune juridiction exceptionnelle à un autre État. On ne peut donc leur imposer une juridiction consentie par des traités conclus entre des tiers.

#### IV

Si, par impossible, les partisans de l'application des capitulations dans les Principautés, abandonnant le terrain du droit et des traités, invoquaient, à l'appui de leur théorie, des faits contraires au droit, une pratique plus ou moins abusive et erronée, nous l'avouons, ils se placeraient ainsi sur un terrain plus avantageux. Oui, l'autonomie et les droits des Roumains ont été plus d'une fois violés; il y eut même un temps où l'exercice de tous leurs droits fut comme suspendu; bien plus, des lambeaux de leur territoire ont été indûment cédés ou arrachés par la force, et pendant plus d'un siècle le pays a été donné en fermage à des princes, ou plutôt à des fermiers du Phanar!

Mais est-ce donc sur les abus de la force qu'on prétendrait étayer aujourd'hui la juridiction consulaire? L'abus du droit n'est pas le droit, et celui qui invoquerait un abus pour écraser un droit prouverait par cela même que la justice n'est pas de son côté.

Ces violences, ces abus plus ou moins fréquents, sont de douloureux incidents dans la vie politique des Principautés, mais ce ne sont que des incidents ; ils ont passé, et le droit est resté debout.

En 1856 et 1858, les plus grandes puissances européennes ont rétabli, par des actes internationaux, le véritable ordre légal dans ce pays.

Et pour qu'aucun doute n'existât plus sur la position et les droits politiques des Roumains, pour rendre impossible le retour de tant d'abus, ces puissances, comme nous l'avons vu, ont mentionné formellement les capitulations intervenues entre les Roumains et la Sublime-Porte.

L'ordre légal dans la Roumanie étant ainsi aujourd'hui basé sur les capitulations des XIV<sup>e</sup>, XV<sup>e</sup> et XVI<sup>e</sup> siècles, sur le Traité de 1856 et sur la Convention de 1858, on ne peut plus invoquer, en faveur de l'application de la juridiction consulaire dans les Principautés, des faits abusifs du passé, contraires à cet ordre légal ; l'intervention des Puissances garantes a eu justement pour but de faire cesser ces abus. Ainsi donc, ce qu'il est légalement permis d'invoquer pour régler les différents intérêts des étrangers ou des indigènes dans les Principautés, ce sont les droits, et non pas les abus du droit.

Nous consentons cependant à compter avec ce passé, où l'autonomie du pays était exposée à toutes les péripéties, à toutes les incertitudes des temps, et nous examinerons si, même dans ce passé en quelque sorte anormal, on trouverait un état de choses qui fit de l'application de la juridiction consulaire dans les Principautés un droit acquis pour le temps présent.

Pour nous, ce que nous y remarquons en premier lieu, c'est que les capitulations intervenues entre la Turquie et

les autres puissances n'ont jamais été ni promulguées ni connues dans les Principautés.

Or, on nous accordera que de tout temps on a admis le principe qu'une loi n'est exécutoire qu'autant qu'elle est promulguée, qu'elle n'est obligatoire qu'autant qu'elle est publiée. Les traités, et surtout les clauses des traités de commerce, sont aussi des lois : pour qu'ils soient obligatoires et exécutoires dans un pays, il faut au moins qu'ils y soient promulgués et publiés. C'est pour se conformer à ce principe que les Puissances garantes ont stipulé expressément, dans l'art. 48 de la Convention de 1858, que cette Convention devrait être promulguée dans les Principautés dans un délai de quinze jours, à partir du jour de l'échange des ratifications.

La Sublime-Porte elle-même l'a de tout temps reconnu ; car elle a toujours fait promulguer ses capitulations dans toutes celles de ses provinces où elles étaient obligatoires.

La formule même de cette promulgation se trouve dans l'art. 85 de la capitulation de 1740. « Il sera expédié, dit « cet article, des commandements rigoureux à tous les « commandants et officiers des principales échelles et au- « tres endroits où besoin sera, aux fins qu'à l'avenir il soit « fait honneur aux articles de notre capitulation impé- « riale, et qu'on ait à s'abstenir de toute démarche « contraire à son contenu ; et il sera permis d'en faire « l'enregistrement dans les *mékhémés* ou tribunaux pu- « blics, etc. »

Dans un firman du 9 décembre 1829, par lequel la Sublime-Porte a promulgué certaines clauses du traité d'Andrinople, conclu avec la Russie, il est dit aussi :

« J'ordonne à vous, mes gouverneurs, naïbs, et autres « officiers, d'inscrire cet article, relatif au commerce, sur

« le registre du *mékhémé*, et je vous enjoins de prendre garde à ce que dorénavant il ne se fasse rien de contraire à son contenu... »

Or, jamais pareille promulgation ne s'est faite dans les Principautés roumaines.

Comment, en effet, cela aurait-il pu avoir lieu dans un pays où il n'y a jamais eu ni *mékhémé* ou tribunal turc, ni gouverneurs, ni naïbs, ni autres officiers de S. M. le Sultan ? Est-ce qu'il existe dans les tribunaux roumains des registres spéciaux où l'on inscrive quelque partie des dispositions des traités que la Turquie a conclus avec les autres puissances ?

Les juges, les administrateurs, les préfets, les sous-préfets, les maires, les fonctionnaires de tout rang, depuis le plus humble jusqu'au chef de l'État, n'ont jamais connu ni appliqué d'autres lois que la loi roumaine ; c'est à cette loi qu'ils ont toujours prêté serment, c'est la seule qu'ils aient reconnue.

Comment donc, encore une fois, rendre applicables aux Principautés des lois qui n'y ont été ni promulguées ni publiées, ni rendues obligatoires, de quelque manière que ce soit ?

Il y a plus, quand même la Sublime-Porte aurait eu la bonne envie d'imposer ses capitulations au pays chrétien des Roumains, elle en aurait été empêchée par les actes mêmes des autres souverains, dont la préoccupation exclusive était d'obtenir certains privilèges en faveur de leurs sujets résidant dans les pays musulmans proprement dits, actes qui ne permettaient pas à la Sublime-Porte de douter de leurs intentions à cet égard.

L'édit du roi de France du mois de juin 1778, son ordonnance et ses instructions du 3 mai 1781, tous ces actes,

qui ont les premiers réglé l'exercice de la juridiction des consuls en matière de justice, ne parlent que des échelles du Levant et de Barbarie, c'est-à-dire de pays non chrétiens. Dans le préambule de l'ordonnance il était dit :

« La sûreté des Français établis dans les échelles du  
« Levant et de Barbarie, et les avantages du commerce  
« qu'ils y font, dépendent essentiellement d'une protection  
« toujours active et d'une administration fondée sur des  
« principes relatifs au gouvernement du Grand-Seigneur et  
« des princes de Barbarie, aux traités faits avec ces puis-  
« sances, aux mœurs et aux usages de leurs sujets. »

Par conséquent, on ne pouvait promulguer ni rendre obligatoires dans les Principautés roumaines des dispositions qui n'étaient destinées à avoir force de loi que dans les pays non chrétiens.

## V

En continuant nos investigations dans ce passé, où les droits des Roumains étaient loin d'être aussi bien formulés et aussi bien garantis qu'ils l'ont été depuis par le Traité de 1856 et la Convention de 1858, nous trouvons encore que les lois du pays, maintenues formellement en vigueur par l'art. 47 de la Convention de Paris, sont en complète contradiction avec les principales clauses des capitulations. Or, si ces dernières eussent été obligatoires dans les Principautés, comment deux législations contradictoires auraient-elles pu coexister ?

Ainsi, dans le Règlement organique de 1832, dans ce recueil des lois politiques et administratives du pays, élaboré



sous le patronage de la Russie, nous trouvons un article ainsi conçu :

« Tous les habitants de la Principauté seront jugés sans distinction par les tribunaux du pays ; il en sera de même des étrangers qui se trouvent sous la protection d'une puissance quelconque, pour les contestations qu'ils auront avec les indigènes. » (Art. 339 du Règlement de Valachie, et art. 297 du Règlement de Moldavie.)

Que deviennent donc, en face de cette loi si positive, édictée avec l'assentiment et même avec la sanction de la Turquie et de la Russie, par un gouvernement auquel on ne pouvait reprocher l'exagération des sentiments d'indépendance nationale, en face, dis-je, de cette seule disposition relative aux contestations des étrangers, que deviennent toutes les clauses des capitulations qui déterminent une à une les attributions des consuls en matière civile et criminelle ? La loi fondamentale du pays, que toutes les Puissances garantes reconnaissent encore aujourd'hui, ne fait aucune distinction, ne s'occupe d'aucun autre détail. Elle dit simplement que, dès que dans une contestation l'intérêt d'un indigène se trouve en jeu, la difficulté est jugée par les tribunaux du pays, selon les lois du pays, sans drogman, sans intervention des consuls.

Que deviennent alors les capitulations qui demandent l'assistance d'un drogman ?

Que deviennent les clauses spéciales à certaines capitulations, comme celle de l'art. 63 de la capitulation accordée à la Russie en 1783, article ainsi conçu : « Les procès qui passent la somme de quatre mille aspres seront informés au divan, et non dans un autre tribunal ? » La loi du pays ne fait pas cette distinction.

Que deviennent enfin toutes les stipulations des capitu-

lations relatives aux successions, aux faillites, aux lettres de change, etc. ? car toutes ces matières étaient autrement réglées par le Code civil roumain de 1817 et par le Code de commerce de 1840.

En matière criminelle, indépendamment du Code pénal et d'instruction criminelle de 1850, qui est de plus fraîche date, qu'on examine les dispositions du Règlement organique relatives à ces matières (sect. I et II du chap. VII), et l'on y verra que tous crimes ou délits commis sur le territoire des Principautés, sans distinction de personnes, sont poursuivis, jugés et punis selon les lois du pays et par les autorités du pays.

Comment donc concilier ces lois, qui ont été en vigueur et exécutées pendant plus de trente ans par des gouvernements réguliers, en face de toutes les puissances européennes, avec les différentes clauses des capitulations que possèdent les mêmes puissances, et qui stipulent que : « S'il se commet quelque meurtre ou quelque désordre  
« entre étrangers, leurs ambassadeurs ou leurs consuls en  
« décideront selon leurs us et coutumes, sans qu'aucun  
« officier de la Porte puisse les empêcher ? » Et avec cette autre disposition qui dit : « Si un étranger commet un  
« meurtre ou quelque autre crime, et que l'on veuille que  
« la justice en prenne connaissance, les juges et officiers  
« de la Sublime-Porte ne pourront y procéder qu'en présence des représentants des ambassadeurs ou consuls ? »

Or, aucune de ces prescriptions ou de ces distinctions ne se trouvait dans les lois fondamentales du pays avant ni après 1832. Et cela est aisé à comprendre, puisque la justice criminelle dans les Principautés est organisée comme dans tous les autres États chrétiens, puisqu'on n'y a jamais vu ni officiers ni juges du Sultan, que la justice

y a toujours été rendue au nom du prince du pays.

L'existence de cette législation propre, formelle, excluait, par la force même des choses, toute application des capitulations dans les Principautés, ces pays ne pouvant être soumis en même temps à deux législations contradictoires : l'une indigène, traitant les étrangers en chrétiens, l'autre étrangère, traitant les indigènes chrétiens en Turcs musulmans du XV<sup>e</sup> siècle. Les fonctionnaires publics, toutes les autorités du pays, ne devaient exécuter que la loi qu'ils connaissaient et à laquelle ils avaient prêté serment, et non pas une loi inconnue, étrangère, et contredite par la loi connue, par la loi nationale.

Ce n'est donc plus au passé qu'il faut avoir recours pour soutenir l'introduction dans les Principautés de la juridiction exceptionnelle des consuls. Malgré les violations du droit qui ont pu avoir lieu dans des temps qui sont déjà loin, ni cette juridiction exceptionnelle, ni la législation des capitulations, n'ont été, en fait, à aucune époque, le droit commun des étrangers dans ces pays. Vouloir qu'il en soit ainsi aujourd'hui, ce serait créer un ordre de choses absolument nouveau ; ce serait faire leur position beaucoup moins avantageuse qu'elle ne l'était du temps du Règlement organique et de la protection exclusive de la Russie ; ce serait enfin, de la part des Puissances garantes, démentir ce qu'elles ont fait pour l'autonomie des Principautés en 1856 et en 1858.

## **L'organisation sociale des Principautés roumaines et les capitulations.**

### 1

Faisons cependant abstraction de tout ce qui a été démontré plus haut; admettons pour un moment que les Puissances garantes ne veuillent plus tenir compte ni des faits ni des droits préexistants; supposons qu'elles veuillent aujourd'hui imposer aux Principautés une juridiction consulaire exceptionnelle, contraire au principe de leur indépendance administrative, garantie par le Traité de Paris, contraire aux droits et aux traités du pays reconnus par la Convention de 1858, contraire enfin même à ce qui existait précédemment dans ce pays sous le régime réglementaire.

Admettons tout cela; il y aurait alors à se demander comment les Hautes Puissances garantes procéderaient pour introduire dans les Principautés ce nouvel ordre de choses. Par la force? Soit; mais resterait la question de savoir quelles des capitulations on rendrait obligatoires? Seraient-ce quelques-unes seulement, ou toutes en général?

Si c'est quelques-unes, nous demanderions encore de quel droit on exclurait les autres? Si c'est toutes, comme cela paraîtrait logique, comment concilierait-on les diffé-

rences qui existent de l'une à l'autre? Car, quoique les capitulations françaises aient servi de modèle à toutes les autres, il n'en est pas moins vrai que souvent les diverses nations ont stipulé pour elles des dispositions particulières. Comment donc, nous le répétons, concilier dans la pratique toutes ces dispositions souvent contradictoires?

Supposons, cependant, qu'on s'en tienne aux capitulations françaises. Encore ne pourrait-on pas les appliquer toutes à la fois; il faudrait en choisir une entre les autres. Mais celle-là même qui aurait la préférence, dès qu'il s'agirait de la mettre à exécution dans un pays chrétien, doté de lois et d'une organisation sociale conformes à celles de tous les autres États chrétiens, on serait arrêté par la force naturelle des choses; on verrait qu'il serait impossible de l'appliquer dans toutes ses parties.

On serait donc dans la nécessité d'en modifier certaines clauses, d'en supprimer d'autres, d'en ajouter de nouvelles. Mais alors on ne pourrait plus dire qu'on applique aux Principautés telle ou telle capitulation, conclue telle ou telle année, avec telle ou telle puissance. Ce serait, en réalité, une nouvelle capitulation, une capitulation *ad hoc*, applicable seulement aux Principautés roumaines, que l'on aurait créée.

C'est à ce résultat forcé qu'on arriverait dès qu'il s'agirait de mettre en pratique l'idée de rendre les capitulations obligatoires dans les Principautés. C'est ce qui a eu lieu en 1862, quand les ambassadeurs à Constantinople ont fait réunir en conférence les consuls de Bucharest pour qu'ils eussent à formuler un avis sur la manière dont on pourrait appliquer les capitulations dans les Principautés roumaines. Les consuls ont rédigé, sous le nom

de « Règlement pour l'exercice de la juridiction consulaire », un projet qui n'avait que le mérite de la nouveauté, en ce sens que la plupart de ses dispositions ne se trouvaient point dans les capitulations existantes. On y réglait le mode d'exécution des sentences; on y faisait des règlements de police; on y prescrivait des mesures toutes nouvelles en matière de successions, de faillites, etc.; on y traitait même des questions de naturalisation, et on allait jusqu'à déclarer que la femme valaque qui épouserait un étranger suivrait la condition de son mari!...

Et pourquoi non? Une fois lancé dans la voie des modifications, pourquoi ne pas combler toutes les lacunes? Comment se refuser à augmenter l'importance et le prestige de la juridiction consulaire?...

Aujourd'hui que la même question est agitée, on arriverait certainement au même résultat; c'est-à-dire que les représentants des puissances, s'ils persistaient à vouloir rendre les capitulations obligatoires dans les Principautés, seraient amenés, par la force des choses, à faire un règlement ou plutôt une capitulation nouvelle, applicable, comme nous l'avons dit, exclusivement à la Roumanie. Mais alors, nous le répétons, on ne pourrait plus dire que ce sont les capitulations qu'on aurait appliquées aux Principautés; ce qu'on leur imposerait, contrairement à leur autonomie et à leurs droits garantis par les plus grandes puissances européennes, ce serait une nouvelle convention, passée sous la forme d'un acte international.

Le faible aurait subi son sort.

Mais ne serait-ce pas un spectacle étrange de voir en plein XIX<sup>e</sup> siècle, dans ce siècle de tolérance religieuse et d'affranchissement des peuples, toutes les puissances chrétiennes de l'Europe se coalisant pour imposer à un petit

État chrétien des bords du Danube une juridiction exceptionnelle que les souverains des siècles de barbarie se sont fait accorder par le Grand-Seigneur exclusivement dans le but de protéger leurs sujets résidant dans les États musulmans proprement dits !...

## II

Quoi qu'il en soit, le droit aurait cédé à la force ; mais, au moins, serions-nous autorisé à demander dans quel but, en vue de quelle utilité pratique, on aurait ainsi violé le droit.

Nous dira-t-on que c'est dans le but de protéger les étrangers établis dans les Principautés roumaines ? Mais pourquoi les couvrir d'une protection qui constitue une exception au droit des gens général ? Quel prétexte alléguerait-on pour justifier une pareille anomalie ?

La religion ? Mais tout le monde reconnaît qu'en Roumanie chacun jouit de la plus complète, de la plus entière liberté de conscience.

La sûreté des personnes et la protection de leurs intérêts ? Mais la Roumanie a toujours eu des lois conformes, en général, aux lois des peuples chrétiens les plus civilisés. Si de 1716 à 1821 seulement la nation roumaine n'a marché que lentement dans la voie du progrès, si elle n'a pas pu améliorer suffisamment ses lois et ses institutions, c'est justement à cause des difficultés, des vicissitudes et des changements politiques auxquels elle était constamment exposée.

Mais aujourd'hui que depuis 1823 elle a recouvré ses princes indigènes ; que depuis 1830 elle est, tant bien que

mal, rentrée dans l'exercice de son autonomie ; que le Traité de Paris de 1856 a garanti cette autonomie et son indépendance intérieure ; aujourd'hui que la Convention de 1858 a reconnu les droits politiques des Roumains, tels qu'ils résultent de leurs propres capitulations ; aujourd'hui que le pays n'a plus à craindre d'être exposé aux vicissitudes et aux ingérences du passé ; que la nation roumaine a repris tout son élan, qu'elle est entrée franchement dans la voie du progrès, non-seulement on ne comprend pas, mais on s'étonne qu'on veuille introduire dans ces pays une juridiction exceptionnelle destinée à fonctionner seulement dans les pays musulmans.

Il y a bien peu d'années que les Roumains ont un gouvernement vraiment libre et constitutionnel, et les réformes qu'ils ont déjà réalisées dans leur organisation sociale sont aussi nombreuses qu'utiles.

C'est ainsi qu'ils ont aujourd'hui un nouveau Code civil calqué sur le Code Napoléon, sauf certaines modifications réclamées par les nécessités locales ou par les progrès de la science et les heureuses améliorations qu'y avaient déjà apportées d'autres nations, notamment la Belgique et l'Italie.

Il en est de même du nouveau Code pénal et d'instruction criminelle, également tiré des Codes français, mais modifié dans le sens du progrès, d'après les Codes les plus nouveaux de l'Allemagne. C'est ainsi qu'en matière criminelle, les Roumains ont aujourd'hui l'institution du jury. La liberté individuelle et l'inviolabilité du domicile se trouvent garantis par les mesures les plus efficaces. L'emprisonnement préventif est réduit à sa plus simple expression ; on obtient, sous caution, la liberté provisoire. Les condamnés subissent leur peine dans des établissements spéciaux,



selon la nature de leur crime ou de leur délit ; un système d'inspection et de contrôle sur les prisons est organisé de manière à produire les meilleurs effets. Il y a même dans le pays quelques établissements pénitentiaires ; on en augmentera le nombre graduellement, selon les ressources et les besoins.

Un nouveau Code de procédure civile est soumis aux études du Conseil d'État ; il sera voté par les chambres cette année, et très-incessamment promulgué, en même temps que le nouveau Code civil.

Le Code de procédure tire aussi son origine du Code français, mais avec des modifications radicales, réclamées, ici encore, par la science nouvelle, émancipée des formes féodales. La justice est presque gratuite ; les formalités sont simples et peu coûteuses. Toutes les mesures sont prises pour faciliter au juge le moyen de s'éclairer, et pour s'assurer de la justice et de l'impartialité de ses sentences. Quant à l'exécution des jugements, et, en général, aux moyens d'exécution sur les biens, ce Code comblera une grande et fâcheuse lacune qui existait jusqu'à présent dans les lois roumaines.

Un Code de commerce, calqué sur le Code français, est en vigueur déjà depuis 1840, et il a produit les meilleurs effets.

### III

Oui, tous ces Codes sont très-bons, nous a-t-on quelquefois objecté ; ils sont même, dans certaines parties, meilleurs que les Codes français ; mais les hommes chargés de

les appliquer, quels sont-ils? ont-ils la moralité et les connaissances requises d'un bon magistrat?

Nous n'hésitons pas à le reconnaître, la magistrature roumaine n'est pas encore à la hauteur de sa mission. Mais est-ce là une raison pour imposer au pays une institution dont l'effet le plus immédiat serait justement d'arrêter et d'empêcher la marche libre de la justice, d'humilier le magistrat, de lui enlever ses moyens d'action, de paralyser son initiative, d'amoinrir sa responsabilité morale, de le mettre enfin sous une tutelle qui le maintiendrait dans un état permanent d'infériorité? Sont-ce là les moyens pratiques que les Hautes Puissances garantes compteraient employer pour aider le gouvernement roumain à former de bons et dignes magistrats? Ne voit-on pas qu'on irait ainsi directement contre le but qu'on se propose?

Et dans quels pays, nous le demandons, les bons magistrats ont-ils été improvisés en quelques années? Par combien d'épreuves certaines nations civilisées n'ont-elles pas dû passer pour réussir enfin à avoir une magistrature dont elles sont, à juste titre, si fières aujourd'hui? Qu'on lise les historiens du temps passé, qu'on écoute les contes populaires, les satires et les comédies, et on sera convaincu que l'Europe occidentale et centrale a eu, pendant des siècles, des juges qui, eux aussi, étaient bien loin d'être à la hauteur de leur mission!

Que pensait, en effet, de la justice de France le vertueux chancelier d'Aguesseau, lorsqu'il disait : « Si j'étais accusé d'avoir volé les tours de Notre-Dame et de les avoir mises dans ma poche, je commencerais par fuir?... »

Pourquo alors s'étonner si, à peine sortis d'une situation reconnue mauvaise, les Roumains n'ont pas encore pu former des magistrats égaux en mérite à ceux des autres

nations civilisées? Est-ce qu'ils auraient pu arriver à ce résultat avec l'état de choses passé, quand, ballottés au gré des influences extérieures, dont le contre-coup paralysait toute initiative du gouvernement et toute manifestation de la vie nationale, ils n'étaient pas maîtres de leurs actions, quand, empêchés de marcher, ils devaient forcément rester stationnaires? Serait-il juste de leur reprocher aujourd'hui les effets d'un état de choses vicieux que l'Europe a fait cesser justement parce qu'elle en avait constaté les défauts?.....

C'est depuis 1859 seulement que les Roumains ont commencé à vivre de leur propre vie, ce n'est donc qu'à partir de cette époque qu'on est moralement en droit de leur demander compte de leurs actions.

Quelles mesures a-t-on donc prises, depuis 1859, en ce qui concerne l'administration de la justice? Quels moyens a-t-on employés pour assurer l'application de la loi, et pour substituer graduellement aux mauvais juges des magistrats capables de comprendre la sainteté de leur mission et de la remplir dignement?

Les mesures qui ont été prises dans ce but ne peuvent qu'être efficaces; mais elles forment un ensemble dont on ne saurait apprécier le résultat que graduellement et avec le temps.

C'est ainsi qu'en premier lieu on a cherché à rendre le juge indépendant dans son action; c'est ainsi qu'on a fait cesser l'intervention du ministre de la justice dans les procès, intervention déplorable, qui faisait de ce ministre le seul et unique juge du pays. Ce haut fonctionnaire n'a plus aujourd'hui que des attributions d'administration, de contrôle et de surveillance.

La formation d'une seule Cour de cassation maintient

pour tout le pays l'unité dans la jurisprudence et dans l'interprétation des lois. Le contrôle et la surveillance qu'elle exerce, de concert avec le ministre de la justice, sur les juges et les agents des cours et des tribunaux, sont une sûre garantie de l'accomplissement de leurs devoirs.

Un des plus grands vices des anciennes lois, c'était l'instabilité du juge, qui était exposé à toutes les fluctuations ministérielles. Les nouvelles lois ont assuré, et d'autres lois assureront davantage encore la position du magistrat, en l'élevant en même temps dans la hiérarchie sociale.

Une loi du 4 décembre 1864 a réglé l'admission et l'avancement dans les fonctions judiciaires. Le premier venu, dépourvu de toute connaissance du droit, ne pourra plus, comme par le passé, devenir magistrat; on ne verra plus ces avancements rapides qui empêchaient la jeunesse d'acquérir l'expérience nécessaire. L'admissibilité dans la magistrature repose sur un titre de capacité, sur le diplôme de licencié en droit; la hiérarchie est, pour la première fois, réglée, et la loi prescrit les conditions de stage et de service nécessaires pour avancer d'un degré à l'autre.

Ainsi se trouve assuré le bon choix des juges, auxquels il ne manque plus que d'être inamovibles. Les membres de la Cour de cassation le sont déjà; une nouvelle loi, soumise aux Corps législatifs, appliquera ce principe graduellement à tous les autres juges.

Cette loi, relative à l'organisation judiciaire en général, contient toutes les autres dispositions qui doivent compléter le système judiciaire. Elle crée des juges communaux ou de paix, dans le but de rapprocher la justice des justiciables. Elle relève la dignité des magistrats des tribunaux

de première instance, Elle refond l'organisation des parquets, jusqu'ici très-imparfaite. Elle prévoit et réglemente plusieurs autres questions de détails administratifs, qui feront disparaître les chicanes, accéléreront la marche de la procédure, garantiront les justiciables contre l'arbitraire ou la prévarication, et assureront une exacte et rapide exécution des sentences. Elle présente enfin un système complet, qui manquait jusqu'à présent, sur la discipline judiciaire et sur les moyens d'inspection.

Cette discipline et cette inspection seront exercées : par les tribunaux sur leurs propres membres et sur les juges de paix ; par les cours sur leurs propres membres et sur ceux des tribunaux ; par le ministre de la justice et par la Cour de cassation sur tous les juges des cours et tribunaux, et sur les membres des parquets. Des peines disciplinaires sont édictées contre tous ceux qui auraient compromis l'honneur et la dignité de leurs fonctions.

Indépendamment de toutes ces lois, dont le résultat bienfaisant ne peut être mis en doute, on pourrait encore ajouter que des centaines de jeunes gens roumains font leurs études à Paris, en Allemagne ou en Italie ; chaque année un grand nombre d'entre eux reviennent avec des diplômes, et remplacent les vieux routiniers. Dans les Principautés mêmes, deux facultés de droit, à Bucharest et à Jassy, dont tous les professeurs sont docteurs des facultés de France ou d'Allemagne, préparent un grand nombre de jeunes gens qui se destinent à la magistrature ou au barreau. Ces facultés, depuis que la loi sur l'admissibilité accorde une valeur aux titres scientifiques, sont dix fois plus fréquentées qu'elles ne l'étaient par le passé. La vieille génération fera donc place graduellement à une nouvelle

génération élevée dans les principes de science, d'ordre et de moralité.

Eh bien, nous le demandons, toutes ces mesures, destinées à assurer la bonne et fidèle application des lois, peuvent-elles laisser l'ombre d'inquiétude sur le sort des étrangers dans les Principautés? N'offrent-elles pas toutes les garanties désirables pour la sécurité de leurs personnes et la protection de leurs biens?

Ces lois, il est vrai, sont encore de fraîche date; quelques-unes ne sont même pas encore devenues exécutoires. Raison de plus pour que ceux qui critiquent les vices de l'administration veuillent bien attendre quelques années, et donner le temps au nouveau système de produire ses effets; ils pourront alors se prononcer en connaissance de cause.

Nous n'avons parlé jusqu'ici que des réformes relatives à la justice; d'autres non moins nombreuses et non moins utiles ont été opérées ces dernières années dans les autres branches de l'administration : dans les finances, l'armée, l'instruction publique, les cultes, les travaux publics, etc. Ce serait sortir du cadre et de l'objet de ce mémoire que de nous appesantir ici sur ces dernières réformes; il nous suffira de dire qu'en général elles garantissent aussi bien les intérêts des étrangers que ceux des indigènes.

Le nouveau Code de l'instruction publique proclame l'instruction obligatoire pour les enfants indigènes des deux sexes, et gratuite pour tous les enfants, sans distinction de nationalité ou de religion.

La nouvelle loi communale et municipale fait bénéficier

des avantages de la décentralisation tous ceux, sans exception aucune, qui habitent la commune.

Une loi a introduit le système métrique dans les poids et mesures; une autre a adopté le calendrier grégorien pour les postes et le télégraphe : ce qui a apporté une grande facilité dans les relations d'intérêt entre les étrangers et les nationaux.

Enfin une loi accorde aux étrangers domiciliés dans le pays le droit d'acheter des terres et des immeubles; et c'est là assurément, après tant d'autres, une nouvelle et forte preuve des sentiments hospitaliers du peuple roumain. Cette loi, d'ailleurs, est la conséquence de l'art. 11 du nouveau Code roumain, par lequel il est dit que les étrangers jouiront des mêmes droits civils que les nationaux.

Est-ce donc, nous le demandons encore une fois, dans un pays organisé sur de pareilles bases, qu'on serait fondé à dire que les personnes et les biens des étrangers sont en danger, et qu'ils ont besoin d'une protection exceptionnelle? Non assurément; et, nous ne saurions trop le répéter, toute protection exceptionnelle, toute juridiction consulaire en dehors du droit des gens général, serait une anomalie dans un pays qui a donné tant de gages à la civilisation, dans un pays dont l'organisation sociale est basée sur les principes les plus avancés. Ce serait une énormité que rien ne saurait justifier dans un siècle de lumières.

## CONCLUSION.

Par tout ce qui précède nous croyons avoir suffisamment démontré :

Que la juridiction exceptionnelle des consuls, telle qu'elle résulte des capitulations intervenues entre la Sublime-Porte et les autres souverains chrétiens, est un fait qui ne peut avoir sa raison d'être que dans les pays musulmans ;

Que les souverains de France qui, les premiers, ont obtenu de ces capitulations, de même que les souverains de l'Europe qui se sont fait accorder plus tard les mêmes avantages, n'ont eu d'autre but que d'assurer la jouissance de ces avantages à leurs sujets dans les pays soumis directement à la loi musulmane et gouvernés par des officiers turcs, ainsi que cela résulte des textes mêmes des capitulations et de nombreux faits et documents que nous avons énumérés ;

Que, quand même la Turquie aurait voulu rendre ces capitulations obligatoires dans les Principautés, elle ne l'aurait pas pu, d'abord parce qu'à cette époque, et surtout vers le XVI<sup>e</sup> siècle, elle avait, en fait, peu d'autorité dans ce pays, et ensuite parce qu'elle était liée avec les Roumains par des traités antérieurs qui l'empêchaient de s'ingérer dans leur administration et d'amoinrir en quoi que ce fût leur souveraineté intérieure ;



Que, le Traité de Paris de 1856 et la Convention de 1858 ayant reconnu formellement que les traités ou les capitulations des Roumains formaient la base de leur droit public, les Hautes Puissances garantes ne sauraient vouloir aujourd'hui introduire chez eux une juridiction consulaire exceptionnelle, qui serait en contradiction avec ces droits et ces capitulations, et qui porterait la plus grave atteinte à cette même autonomie solennellement garantie par elles ;

Que la juridiction consulaire, telle qu'elle est exercée dans les États musulmans, et telle qu'elle résulte des capitulations, n'a jamais été appliquée dans les Principautés roumaines ; qu'on ne pourrait l'y introduire qu'en vertu d'une convention internationale spéciale qui, en imposant à la nation roumaine une législation étrangère, paralyserait et annihilerait, par cela même, sa législation propre et tout le système de son organisation ;

Qu'on ne saurait arguer, pour imposer par la force aux Principautés cette législation étrangère, contraire au droit des gens, de la nécessité de protéger les intérêts des étrangers, attendu que ces intérêts sont mieux garantis par le nouveau système de législation et d'organisation sociale des Principautés Unies, système analogue et presque identique à celui des États les plus civilisés de la chrétienté, qu'ils ne le seraient par le pouvoir exceptionnel, et souvent discrétionnaire, des consuls.

Et maintenant, quelle est la conclusion qui découle logiquement, naturellement, forcément, de toutes ces vérités ?

C'est que les Principautés roumaines ne peuvent être soustraites à l'empire du droit des gens général ; qu'on ne peut leur imposer une juridiction exceptionnelle qui n'a pu

avoir de raison d'être qu'en pays musulmans ; que les consuls et agents politiques ne doivent exercer, dans ces pays chrétiens et autonomes, d'autres fonctions, et avoir d'autres attributions, que celles qu'ils exercent ou qui leur appartiennent dans tous les autres États chrétiens et autonomes.

C'est là la seule conclusion pratique et conforme au droit ; c'est seulement en s'y conformant qu'on parviendra à concilier tous les intérêts, à sauvegarder tous les droits.

Les étrangers résidant dans les Principautés n'ont jamais eu à craindre ni persécution, ni haines, ni exclusion. Ils trouvent assez de garanties dans les lois du pays, et surtout dans sa nouvelle organisation, et n'ont aucunement besoin d'une protection exceptionnelle. S'il était possible qu'on les consultât à cet égard, leur réponse, nous en sommes sûr, nous donnerait pleinement raison.

Est-ce bien d'ailleurs, — sans parler des sentiments hospitaliers et humanitaires qui distinguent le peuple roumain, — est-ce bien au moment où le pays, par la loi du 19 août 1864, a accordé aux étrangers le droit d'acquérir des immeubles, quand la Roumanie se lie chaque jour par des intérêts financiers avec les compagnies étrangères ; est-ce bien dans de pareilles circonstances, en présence de semblables dispositions, que l'on peut parler de la nécessité, pour les étrangers résidant dans les Principautés, d'une protection exceptionnelle, contraire au droit des gens !

Si une pareille immunité leur était accordée, quels en seraient les résultats, sinon de former dans les Principautés autant de petits gouvernements et de pouvoirs publics qu'il y a de consuls ?

Un tel état de choses ne ferait qu'exciter les susceptibilités, envenimer les passions et entraver le cours des lois.

La position des étrangers empirerait, au lieu de s'améliorer. Les nationaux finiraient par voir en eux des privilégiés, des ennemis même. Le mot *étranger* deviendrait, comme chez les Romains, synonyme d'ennemi. Qui pourrait prévoir les suites de cette lutte fâcheuse? Les haines cachées finiraient par éclater en violences matérielles. On chercherait à rétablir l'équilibre rompu et l'égalité des positions par la voie périlleuse des représailles; on songerait à la révocation de la loi qui autorise les étrangers à devenir propriétaires; on se rappellerait que le droit d'aubaine et de détraction a existé longtemps dans d'autres pays civilisés; on n'admettrait plus à la frontière que ceux qui auraient préalablement déposé un cautionnement, comme cela se pratiquait autrefois pour la Turquie au tribunal consulaire de Marseille (1); on arriverait enfin, dans un avenir plus ou moins éloigné, à inventer mille autres compensations vexatoires.

Voilà ce qu'on gagnerait à froisser le sentiment national : on soulèverait d'implacables haines. Il se trouverait assurément des hommes d'État, des gens de raison froide, qui chercheraient à calmer les passions, à atténuer les conséquences de ces luttes intestines; mais y réussiraient-ils? pourraient-ils même résister longtemps eux-mêmes à l'entraînement universel?

Aussi nous refusons-nous absolument à croire que l'Europe consente à créer dans les Principautés un ordre de choses qui, indépendamment de la violation du droit, n'amènerait que le trouble, la confusion et la ruine même des intérêts matériels des indigènes comme des étrangers!

Nous avons donc la ferme conviction que, loin de là, les

(1) Ce cautionnement était de 20,000 fr.

Hautes Puissances garantes continueront leur œuvre de 1856 et de 1858, et qu'elles en développeront les principes libéraux et bienfaisants. Dans leur sollicitude pour le bien et la prospérité des Principautés, elles sauront résoudre les difficultés auxquelles donne lieu la question de la juridiction consulaire, conformément aux principes du droit des gens modernes, conformément surtout à l'autonomie et aux anciens droits des Roumains, garantis aujourd'hui par les augustes souverains des nations les plus civilisées de l'Europe.

La nation roumaine, qui doit déjà tant de reconnaissance à la Puissance suzeraine et aux Hautes Puissances garantes pour les bienfaits qu'elle en a reçus par le passé, attend aujourd'hui avec une pleine et entière confiance le résultat de leurs délibérations, bien convaincue qu'elles ne permettront aucun acte de nature à porter atteinte à ses droits, ou à entraver le développement de sa prospérité.

B. BOÉRESKO.

Bucharest, avril 1865.

