



Consiglio regionale del Veneto

Questo libro proviene dalle raccolte della Biblioteca del Consiglio regionale del Veneto. Il suo utilizzo non commerciale è libero e gratuito in base alle norme sul diritto d'autore vigenti in Italia.

Per ottenerne una versione ad alta definizione a fini editoriali, rivolgersi al seguente indirizzo:

biblioteca@consiglioveneto.it

3. S. 37

BIBLIOTHÈQUE INTERNATIONALE DE DROIT PUBLIC

publiée sous la direction de

Max BOUCARD
Maître des Requêtes
au Conseil d'État

Gaston JÉZE
Professeur agrégé à la Faculté de Droit
de l'Université de Lille

L'ÉTAT

Éléments d'Histoire & de Pratique Politique

PAR

WOODROW WILSON, PH. D. L. L. D.

PROFESSEUR DE JURISPRUDENCE ET DE POLITIQUE
À L'UNIVERSITÉ DE PRINCETON

AVEC UNE PRÉFACE DE

LÉON DUGUIT

PROFESSEUR À LA FACULTÉ DE DROIT DE L'UNIVERSITÉ DE BORDEAUX

Édition française en 2 volumes

TRADUCTION FRANÇAISE DE

J. WILHELM

JUGE AU TRIBUNAL CIVIL DE COULOMMIERS

TOME DEUXIÈME

LES FORMES ACTUELLES
DE GOUVERNEMENT (*suite*) { AUTRICHE-HONGRIE, SUÈDE-NORVÈGE
GRANDE-BRETAGNE
ÉTATS-UNIS DE L'AMÉRIQUE DU NORD

SYNTHÈSE { NATURE ET FORMES DE GOUVERNEMENT ; LE DROIT ;
FONCTION ET OBJET DU GOUVERNEMENT.

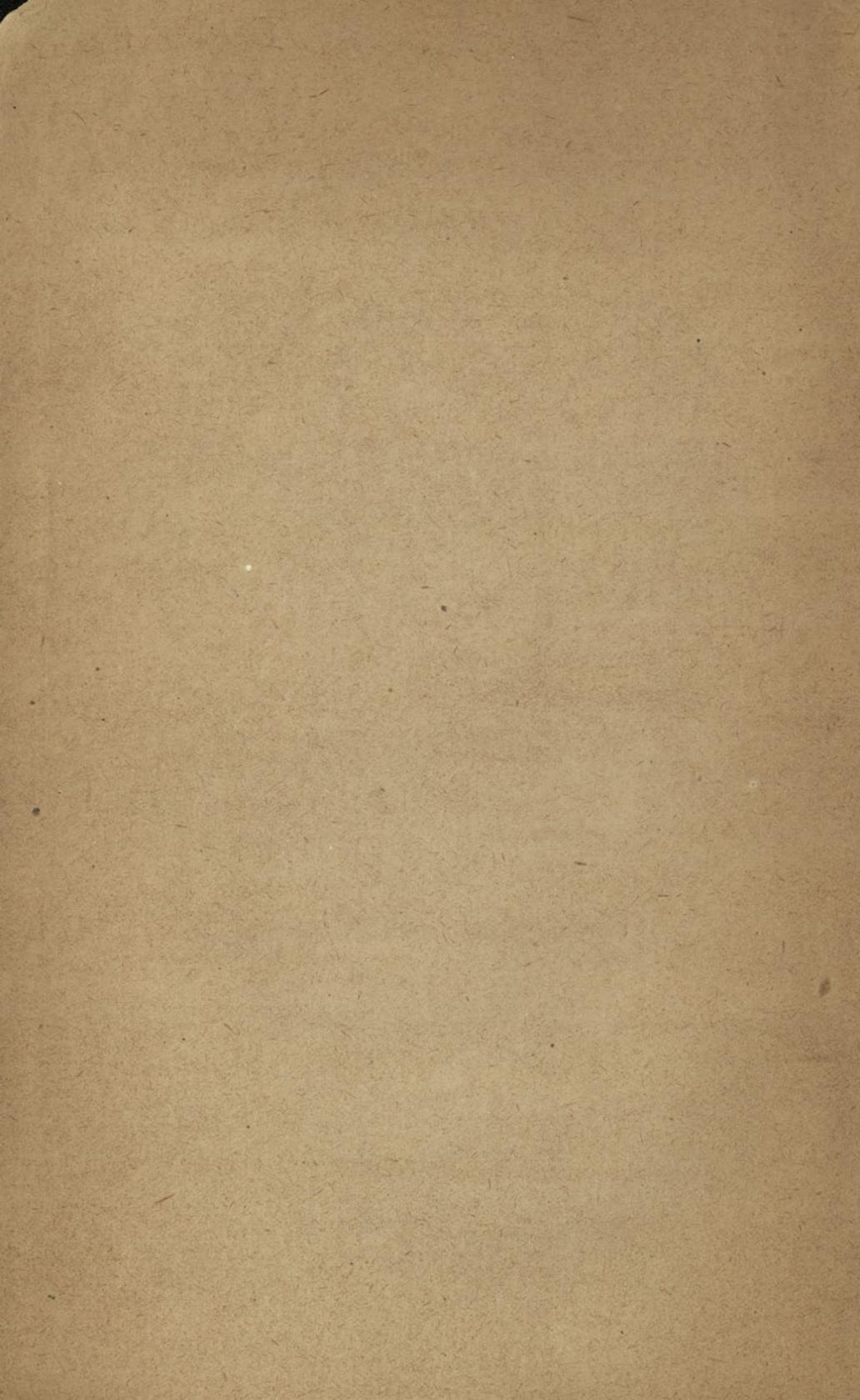
PARIS

V. GIARD & E. BRIÈRE

Libraires-Éditeurs

16, RUE SOUFFLOT, 16

1902



L'ÉTAT

(Éléments d'Histoire et de Pratique Politique)

BIBLIOTHÈQUE INTERNATIONALE DE DROIT PUBLIC

publiée sous la direction de

Max BOUCARD

Maître des Requêtes
au Conseil d'État

Gaston JÈZE

Professeur agrégé à la Faculté de Droit
de l'Université de Lille

L'ÉTAT

Éléments d'Histoire & de Pratique Politique

PAR

WOODROW WILSON, PH. D. L. L. D.

PROFESSEUR DE JURISPRUDENCE ET DE POLITIQUE
À L'UNIVERSITÉ DE PRINCETON

AVEC UNE PRÉFACE DE

LÉON DUGUIT

PROFESSEUR À LA FACULTÉ DE DROIT DE L'UNIVERSITÉ DE BORDEAUX

Édition française en 2 volumes

TRADUCTION FRANÇAISE DE

J. WILHELM

JUGE AU TRIBUNAL CIVIL DE COULOMMIERS

TOME DEUXIÈME

LES FORMES ACTUELLES
DE GOUVERNEMENT (*suite*)

{ AUTRICHE-HONGRIE, SUÈDE-NORVÈGE
GRANDE-BRETAGNE
ÉTATS-UNIS DE L'AMÉRIQUE DU NORD

SYNTHÈSE

{ NATURE ET FORMES DE GOUVERNEMENT ; LE DROIT ;
FONCTION ET OBJET DU GOUVERNEMENT.

PARIS

V. GIARD & E. BRIÈRE

Libraires-Éditeurs

16, RUE SOUFFLOT, 16

1902





1wv. 7328

TABLE

	Numéros.
IX. LES MONARCHIES DOUBLES : AUTRICHE-HONGRIE, SUÈDE, NORVÈGE.	729-831
Les Monarchies Doubles.	729
<i>Autriche-Hongrie</i>	730-783
Situation Historique de l'Autriche.	730
Acquisition de la Hongrie et de la Bohême.	731
La Bohême.	732
La Moravie.	733
La Hongrie.	734
La Transylvanie, la Slavonie, et la Croatie.	735
La Galicie et la Dalmatie.	736
La Bosnie et l'Herzégovine.	737
L'Autriche-Hongrie : Nature de cette Union	738
Variété de Races.	739
Les Pays à Gouvernements Indépendants : la Bohême, la Hongrie.	740
La Constitution de 1867.	743
Caractère Double de la Monarchie.	744
Les Lois Fondamentales.	745
Le Gouvernement Commun : L'Empereur-Roi.	746
Succession, Régence, etc.	748
Les Ministères Communs.	749
Les Relations Economiques de l'Autri-	

	Numéros.
che et de la Hongrie.	753
Brevets, Postes et Télégraphes.	754
Les Délégations.	755
Le Droit de cité.	760
Le Gouvernement de l'Autriche : le Pouvoir Exécutif.	761
Le Ministère.	762
Le Pouvoir Législatif : le Parlement National et les Parlements Provin- ciaux.	764
Le Reichsrath.	765
La Responsabilité Ministérielle.	771
Les Landtags.	772
Le Gouvernement Local.	773
Le Gouvernement de la Hongrie : le Pouvoir Exécutif.	775
La Diète.	778
Le Gouvernement Local.	782
La Croatie-Esclavonie.	783
<i>Suède et Norvège.</i>	784-831
Les Danois.	784
Institutions primitives de la Suède et de la Norvège.	785
Union du Danemark, de la Suède et de la Norvège.	786
Indépendance de la Suède.	787
Développement par oscillation de la Constitution Suédoise.	788
Bernadotte et la Réunion de la Nor- vège.	789
Lutte de la Norvège en faveur de l'indé- pendance : sa nouvelle Constitution.	792
Contraste entre la Suède et la Norvège au point de vue constitutionnel.	794
Les Lois Fondamentales.	795
Le Gouvernement Commun : Le Roi.	796
Le Trône.	800
Affaires Étrangères et Communes.	803

TABLE

VII

	Numéros.
La Guerre	805
Contrôle Législatif des Affaires Étran- gères	807
Législation Commune	808
Les Conseils mixtes	809
Le Droit de Cité	811
Le Gouvernement de la Suède	812
Le Pouvoir Exécutif Suédois : Le Roi et le Conseil	813
Le Riksdag	816
Réunion Commune des Chambres en Matière Financière	820
Le Gouvernement Local	821
Modification de la Constitution	822
Le Gouvernement de la Norvège : Le Pouvoir Exécutif norvégien	823
Le Storting	825
Le Gouvernement Local	829
Modification de la Constitution	830
Les Deux Pays	831
X. LE GOUVERNEMENT DE LA GRANDE-BRETAGNE.	832-1031
I. <i>Gouvernement central</i>	832-937
Origine de la Constitution	832
Institutions Teutoniques primitives	833
Changements Constitutionnels qui ré- sultèrent de la Conquête	834
Le Hundred-Moot et le Folk-Moot	835
Le Royaume Anglais et le Comté An- glais	836
Le Witenagemot	837
Pouvoirs du Witenagemot	838
La Féodalisation Normande	839
Le Grand Conseil des Rois Normands	840
Le Système Féodal en Angleterre	841
Caractère du Développement Constitu- tionnel en Angleterre	842
Le Développement Progressif	843

	Numéros.
Le Conseil Permanent.	844
Composition du Conseil Permanent. .	845
Les Pouvoirs du Conseil Permanent. .	846
Les Tribunaux Judiciaires.	847
Le Parlement.	848
Genèse des Deux Chambres.	851
Le Conseil Privé.	854
Le Conseil Privé s'arroge des Pouvoirs Judiciaires.	855
Origine du Cabinet.	856
Le Développement du Cabinet.	857
Le Parlement et les Ministres.	858
Disparition de la Procédure d'Im- peachment.	859
Le Pouvoir Exécutif.	860
Situation du Cabinet.	862
Nomination des Ministres du Cabinet.	863
Composition du Cabinet.	864
Responsabilité Mintstérielle	868
Situation légale du Cabinet.	870
Initiative du Cabinet en Matière Legis- lative	871
Le Premier Ministre.	872
Les Départements administratifs. . .	873
Les Cinq grands « Offices » de l'Etat. .	874
L'Amirauté, le Bureau du Commerce et le Bureau du Gouvernement Local .	876
Le Bureau de l'Agriculture.	877
Le Post-Office	878
La Trésorerie.	879
Le Chancelier de l'Echiquier.	880
Les Estimates	881
Les Départements Administratifs du Conseil Privé.	883
Le Lord du Sceau Privé.	884
Le Chancelier du Duché de Lancastre.	885
Le Sous-Secrétaire Politique.	886
Administration de l'Ecosse et de l'Ir- lande.	887

	Numéros.
Le Lord Chancelier.	888
Le Cabinet en tant que Pouvoir Exécutif.	889
Le Parlement : I. La Chambre des Communes : son caractère originel.	890
Différences Historiques entre les Représentants des Comtés et des Bourgs.	891
Relations Géographiques des Bourgs et des Comtés.	893
Les Réformes Parlementaires	894
Le Vote Multiple	897
Election et durée du Mandat	901
Convocations, <i>Writ</i> électoral. Prorogation	905
Organisation de la Chambre	909
II. La Chambre des Lords : sa Composition	911
Le Rôle de la Chambre des Lords au point de vue Législatif.	914
La Chambre des Lords, Cour Suprême.	915
La Législation	916
La Constitution de l'Angleterre.	917
Les <i>Courts of Law</i>	919
La Réforme Judiciaire : la Réorganisation de 1873 et 1877.	920
La Division de Chancellerie.	921
La Cour d'Appel	922
La Chambre des Lords.	923
Comité judiciaire du Conseil Privé.	924
Le Lord Chancelier	925
Les Procès Civils.	926
Les Cours de Comté.	927
Les Jurys	930
Les Procès Criminels	931
Sessions Trimestrielles et Petites Sessions.	933
Les Juges de Paix.	934
Police	936

	Numéros.
II. <i>Gouvernement Local</i>	938-1010
Caractère Complexe du Gouvernement	
Local en Angleterre.	938
Caractères Généraux.	941
Le Comté : Son Origine historique . .	942
Evolution primitive des Organes du	
Comté	944
Déclin de la Puissance des Sheriffs . .	945
Les Juges de Paix.	946
Attributions des Juges de Paix avant	
les Réformes récentes	948
Caractère de la Charge de Juge de Paix :	
Considération qui l'entoure.	950
Le Lord-Lieutenant	951
La Réforme de 1888.	952
Comtés Administratifs et Bourgs-Com-	
tés.	955
Les Conseils de Comté : leur Constitu-	
tion	957
Le Nombre des Conseillers.	959
Le droit électoral dans le Comté. . . .	962
Pouvoirs des Conseils de Comté	964
Le Pouvoir d'accorder des Licences . .	966
Les Pouvoirs Financiers.	968
Autres Pouvoirs.	970
Le Budget du Comté.	971
Les Pouvoirs de Police	974
La Paroisse.	975
La Paroisse de la Loi des Pauvres. . .	976
La Réforme de 1894.	977
Les Pouvoirs Paroissiaux	982
Contrôle	983
Les Paroisses Urbaines	984
Le District Rural	985
Le District Urbain	986
Les Corporations Municipales	989
Situation Judiciaire des Bourgs. . . .	993
Bourgs-Comtés.	995

	Numéros
Autres Bourgs	997
Les Pouvoirs Financiers.	999
Bourgs et Districts Urbains.	1001
Contrôle Central des Autorités Urbaines.	1003
Londres	1004
Les Districts Scolaires	1007
Contrôle Central	1009
Le Gouvernement Local en Ecosse . . .	1010
<i>Le Gouvernement des Colonies Anglaises.</i> .	1011-1031
L'Expansion Coloniale Anglaise	1011
La Politique Coloniale Anglaise. . . .	1012
Lord Durham au Canada.	1014
Les Colonies qui se gouvernent elles- mêmes.	1015
Le Gouvernement du Canada.	1016
Le Gouvernement de l'Australie. . . .	1023
Les Pouvoirs des Tribunaux Coloniaux.	1024
Les Colonies de la Couronne	1026
Pouvoirs des Gouverneurs Coloniaux. .	1027
L'Inde.	1028
La Plus Grande Angleterre.	1031
 XI. LE GOUVERNEMENT DES ETATS-UNIS. . . .	 1032-1351
L'occupation de l'Amérique par les Anglais.	1032
L'adaptation des Institutions Anglaises.	1033
Les Colonies de la Nouvelle-Angleterre.	1035
Les Villes se créent séparément	1037
Les Villes s'unissent.	1038
Les Formes de Gouvernement Muni- cipal.	1039
L'Organisation Coloniale	1040
Les Colonies du Sud.	1042
Différences dans les Caractères	1043
Expansion et non Séparation.	1044
La Société Coloniale dans le Sud	1045
Le Gouvernement Colonial de la Vir- ginie.	1046

	Numéros.
Assemblée coloniale de la Virginie . . .	1047
Les Constitutions des Autres Colonies du Sud.	1048
Les Colonies du Centre	1049
Les Chartes : le Massachusetts.	1050
La Charte du Connecticut	1051
La Charte de Rhode-Island.	1052
Les Gouvernements de Propriétaires. . .	1053
Le Gouvernement direct par la Cou- ronne	1055
Progrès des Assemblées	1056
Développement de la Liberté Constitu- tionnelle dans les Colonies	1058
Sympathie politique entre les Colonies.	1059
Le Développement constitutionnel de l'Amérique comparé à celui de l'An- gleterre.	1060
Caractère du Développement : en Amé- rique, Fédération ; en Angleterre, Consolidation.	1061
Développement Conscient des Institu- tions en Amérique.	1062
Les Précédents de la Loi Anglaise . . .	1063
L'Union : les Préliminaires.	1065
Séparation des Gouvernements Colo- niaux	1066
La Confédération	1067
Les Articles de la Confédération . . .	1068
Faiblesse de la Confédération.	1069
Nécessité d'une Union meilleure . . .	1070
Les Constitutions. Les Précédents Colo- niaux	1071
Caractère du Nouveau Gouvernement	1074
Le Caractère du Gouvernement change avec l'Opinion	1075
Les Premiers Sentiments envers l'Union	1076
Tolérance Primitive pour les menaces de Sécession	1077

	Numéros.
Développement de l'Idée Nationale . . .	1078
Les Chemins de fer, l'Expansion territoriale et la Guerre favorisent les progrès de l'Idée Nationale	1080
La Question de l'Esclavage fait obstacle aux progrès du Nationalisme.	1081
La Guerre Civile achève l'Union.	1082
Caractère Actuel de l'Union.	1083
Caractère Actuel du Gouvernement de l'Union	1084
Les Etats ne sont pas des Divisions Administratives : ce sont des Membres de l'Union.	1086
<i>Caractère, Organes et Fonctions des Etats</i> 1087-1259	
Le Droit des Etats ; Son Caractère	1088
Fonctions des Tribunaux des Etats en ce qui concerne l'interprétation du Droit Fédéral.	1090
Importance du Droit des Etats	1091
Pouvoirs Législatifs de l'Union	1092
Pouvoirs refusés aux Etats	1093
Pouvoirs laissés aux Etats	1094
Dispositions Non-Constitutionnelles des Constitutions des Etats	1096
Méfiance envers la Législation.	1097
Les Objections qu'on peut faire à cette habitude.	1098
Amendements Constitutionnels	1101
En Angleterre, en France et en Allemagne	1102
Procédure préliminaire à toute modification	1103
Proposition de Modification	1105
Conflit de Lois.	1108
Effets Fâcheux	1109
En Matière d'Impôts.	1111
En Matière Criminelle.	1112

	Numéros.
Propositions de Réforme	1113
La Situation a été exagérée.	1114
La Louisiane et le Nouveau Mexique	1115
Droit entre Etats	1116
Postes et Télégraphes.	1117
La qualité de Citoyen.	1119
Causes de Confusion.	1120
La Naturalisation.	1122
En Allemagne et en Suisse.	1124
Le Droit de Citoyen sous le régime d'une Confédération	1125
Gouvernements centraux des Etats.	1126
Les Législatures des Etats : leurs Pou- voirs.	1128
Limitation de la durée des Sessions.	1129
Autres Limitations.	1130
Les Législatures des Etats ne sont pas des Corps Souverains.	1132
Organisation législative	1133
Raisons de l'Existence de deux Cham- bres dans les Législatures des Etats	1134
Précédents historiques.	1136
Mandats des Sénateurs et des Représen- tants.	1137
Noms des Chambres.	1138
La Procédure Législative.	1140
Comités Permanents.	1141
Le Droit électoral.	1143
Les Femmes.	1145
Le Bulletin de Vote	1146
Les Tribunaux des Etats.	1147
Les Tribunaux de « Common Law »	
1. Les Juges de Paix.	1151
2. Les Tribunaux de Comté ou municipaux	1153
3. Les Cours Supérieures	1155
4. Les Cours Suprêmes	1158
5. Les Cours Ultra-Suprêmes	1159

	Numéros.
Courts of Equity	1163
Fusion du « Common Law » et de l'« Equity »	1164
<i>Probate Courts</i>	1166
Les Juges.	1168
Les officiers ministériels des Tribunaux des Etats.	1172
Les Fonctionnaires exécutifs des Etats	1174
Durée des fonctions du Gouverneur et du Lieutenant-gouverneur	1178
Conditions requises pour les fonctions de Gouverneur et de Lieutenant-gou- verneur.	1791
Durée des fonctions des principaux autres fonctionnaires des Etats	1180
Contraste entre le Pouvoir Exécutif Fédéral et les Pouvoirs Exécutifs des Etats.	1183
Caractère réel du Pouvoir Exécutif d'un Etat	1185
Relations entre les organes locaux et cen- traux du Gouvernement dans les Etats	1187
Le Gouverneur.	1189
Le Secrétaire d'Etat.	1195
Le Contrôleur.	1202
Le Trésorier d'Etat.	1203
Le Surintendant d'Etat de l'Ensei- gnement.	1205
Diffusion Constitutionnelle du Pouvoir Exécutif.	1206
Le Contrôle est légal, non hiérarchique.	1208
<i>Gouvernement Local</i> : Caractéristiques générales.	1209
Attributions du Gouvernement Local.	1210
Variété des Organisations Locales . .	1211
Le Township: son Origine historique..	1214
Absorption de la ville par des unités de Gouvernement plus vastes.	1216

	Numéros
L'Assemblée Municipale (<i>Town-Meeting</i>)	1218
Les Officiers Municipaux	1219
Le Township du Nord-Ouest	1222
Son origine	1225
Extension de l'Organisation du Township	1226
Organisation du Township	1228
Le Township dans les Etats de la Côte moyenne de l'Atlantique	1234
Le Township de l'Etat de New-York	1235
Le Township de l'Etat de Pennsylvanie	1236
Origine du Gouvernement local dans les Etats du Milieu	1237
Le Township dans le Sud	1238
Le Comté	1239
Le Comté du Sud	1242
Là où le Township existe	1243
Villages, Bourgs, Cités	1245
Les Autorités des Circonscriptions urbaines	1248
Le Type Ordinaire	1249
Organisation du Gouvernement dans les Cités	1250
Le Conseil	1251
Administration scolaire	1253
Dans le Nord-Ouest	1255
Les Taxes	1257
Remarques générales sur le Gouvernement Local	1259
<i>Le Gouvernement Fédéral: La Constitution.</i>	1260
Modification de la Constitution	1262
Le Territoire Fédéral	1265
Le District de Colombie	1265
Les Arsenaux	1269
Les Territoires	1270
Postes, Douanes, etc.	1272
Le Congrès	1273

TABLE

XVII

	Numéros.
Le Sénat.	1274
Le Vice-Président des Etats-Unis. . .	1279
Organisation du Sénat.	1280
Influence des Comités Permanents. . .	1282
Le Sénat et le Pouvoir Exécutif. . . .	1283
Le Président <i>pro tempore</i>	1284
La Chambre des Représentants. . . .	1285
Répartition des Représentants	1286
Les élections à la Chambre.	1289
Organisation de la Chambre.	1293
Lois du Congrès.	1299
Le Pouvoir Judiciaire Fédéral : sa Ju- ridiction.	1306
Influence du Congrès sur le Pouvoir Ju- diciaire.	1308
Les Tribunaux Fédéraux actuels	1310
La Cour d'Appel (<i>Court of Appeals</i>) .	1311
La Cour des Réclamations (<i>Court of Claims</i>)	1312
La Cour des Réclamations de Propriété Privée (<i>Court of Private Land Claims</i>)	1313
Le Partage de Juridiction.	1314
Les Juges Fédéraux.	1315
L'Attorney de District et le Marshal. .	1317
Les Tribunaux du District de Colombie et des Territoires.	1319
La Procédure d'un Tribunal Fédéral. .	1321
Le Pouvoir Exécutif Fédéral	1323
Election du Président.	1324
Le Fonctionnement réel du système : les Assemblées des Partis.	1326
Conditions requises pour occuper la Charge de Président.	1327
Attributions et Pouvoirs du Président .	1329
Réforme des Méthodes de Nomination des fonctionnaires fédéraux.	1331
La Succession présidentielle.	1333

	Numéros.
Relations du Pouvoir Exécutif et du Congrès	1334
Les Départements Exécutifs.	1336
Département d'Etat	1338
Département de la Trésorerie.	1339
Département de la Guerre	1341
Département de la Marine	1342
Département de la Justice.	1343
Département des Postes	1344
Département de l'Intérieur.	1346
Département de l'Agriculture.	1350
Département du Travail	1351
Commission du Commerce entre Etats, Commission du Service Civil, Com- mission des Pêches	1351
XII. RÉSUMÉ : LE DÉVELOPPEMENT CONSTITU- TIONNEL ET ADMINISTRATIF.	1352-1386
Continuité du Développement	1352
La marche du développement des insti- tutions.	1353
Le développement des institutions dans l'ancien monde	1354
Le Système féodal et les monarchies modernes	1355
Rôle de l'Angleterre.	1356
Les Romains et les Anglais.	1357
Analogies entre ces deux nations.	1358
L'initiative populaire à Rome et en An- gleterre.	1359
Le Changement de Système à Rome sous l'Empire.	1360
Contraste fondamental entre les Métho- des politiques romaines et anglaises.	1361
Le Développement des parlements.	1362
Les pouvoirs d'un représentant	1364
Importance de la législation moderne.	1365

Numéros.

L'élaboration, l'exécution et l'interprétation de la loi	1366
Chartes et Constitutions	1368
Création ou confirmation des libertés populaires par la constitution.	1370
L'Etat fédéral moderne; différence avec la Confédération.	1372
Caractères distinctifs de l'Etat fédéral	1377
Analogies et contrastes dans les organisations administratives.	1380
Organisation administrative; relations des ministres avec le chef du pouvoir exécutif.	1381
Relations de l'administration, considérée en bloc, avec les ministres, considérés comme corps.	1383
L'Administration et le Parlement	1384
 XIII. NATURE ET FORMES DES GOUVERNEMENTS. 1387-1414	
Le Gouvernement repose sur l'autorité et la force	1387
Il ne repose pas nécessairement sur la force ouverte	1388
La force gouvernementale dans la société antique et la société moderne.	1389
La force de l'opinion publique dans la société antique	1390
L'opinion publique dans l'antiquité et dans les temps modernes.	1391
La véritable nature du Gouvernement.	1392
La Société est un organisme; le Gouvernement est un organe.	1393
Les formes de gouvernement: leur signification	1394
Analyse des formes de gouvernement par Aristote.	1394
Le Cycle de la dégénérescence et de la révolution	1397

	Numéros
Différences entre les formes de Gouvernement d'Aristote et celles des Etats modernes.	1398
La monarchie absolue des temps modernes.	1399
La monarchie moderne est ordinairement limitée	1401
La monarchie est-elle aujourd'hui remplacée par l'aristocratie.	1402
Contraste entre l'aristocratie anglaise et l'aristocratie antique.	1403
Prédominance actuelle et future de la démocratie	1404
Différences de formes entre les démocraties antiques et modernes.	1405
Nature de la démocratie dans l'antiquité et dans les temps modernes.	1406
Progrès de l'idée démocratique	1407
Subordination de l'individu dans l'Etat antique.	1408
L'individualisme dans le christianisme et les institutions teutoniques	1409
La transition, le système féodal.	1410
Naissance de l'Etat moderne.	1411
La Renaissance et la Réforme.	1412
La force moderne des majorités.	1413
Nouveau caractère de la société.	1414
XIV. LA LOI : SA NATURE ET SON DÉVELOPPEMENT.	1415-1472
Qu'est-ce que la loi ?	1415
Le développement de la loi : ses origines	1416
1° La coutume.	1417
2° La religion.	1419
3° Les jugements	1421
4° L'équité	1423
5° La discussion scientifique	1426
6° La législation.	1427

	Numéros.
La coutume intervient de nouveau.	1429
Caractère spécial de la loi romaine et de la loi anglaise.	1431
L'ordre des phases de l'évolution lé- gale.	1432
Les forces qui interviennent dans le développement de la loi.	1435
Le pouvoir de la majorité sert toujours de soutien à la loi.	1437
La loi est à la fois le reflet des idées d'un peuple et une force active.	1440
L'exemple du droit romain	1441
La puissance de la coutume.	1442
Influence du caractère national sur la loi.	1443
La loi germanique.	1444
La souveraineté : qui fait la loi ?	1445
Certaines conceptions légales sont uni- verselles.	1449
La loi et la morale.	1451
Les <i>Mala prohibita</i>	1452
Le Droit international	1457
Les lois naturelles et les lois privées des Etats	1460
Limitation de la loi politique	1461
Le droit public.	1462
Le droit privé.	1463
Le droit	1465
La loi d'après l'école analytique	1468
La souveraineté d'après l'école analy- tique.	1469
Résumé.	1472

XV. LES FONCTIONS DU GOUVERNEMENT. 1473-1513

Quelles sont les fonctions du gouver- nement.	1473
Nature de la question.	1474
Classification.	1475

	Numéros.
Les fonctions nécessaires.	1478
Les fonctions facultatives.	1479
Histoire du rôle du gouvernement : rôle de l'État antique.	1482
Conception romaine des droits privés.	1484
Pouvoirs du Sénat romain.	1487
Le gouvernement, personnification de la société.	1488
La féodalité : le gouvernement a les fonctions d'un propriétaire.	1489
La monarchie féodale.	1491
Désocialisation moderne de l'État.	1492
Plus de changements dans les concep- tions que dans la pratique.	1494
Les fonctions de gouvernement sont à peu près les mêmes aujourd'hui qu'au- trefois.	1495
Les rapports de l'Etat avec la propriété	1496
A Sparte.	1497
Situation particulière des Spartiates.	1498
Décadence du système.	1499
A Athènes.	1500
A Rome.	1501
Sous les gouvernements modernes.	1502
L'Etat et les droits politiques	1503
Les fonctions secondaires de l'Etat.	1504
Les relations de l'Etat avec le com- merce.	1505
Les relations de l'Etat avec le travail.	1506
La réglementation des corporations.	1507
L'Etat et les travaux publics	1508
Les facilités de la vie moderne.	1509
Le service sanitaire.	451
L'instruction publique.	4511
Les lois somptuaires.	4512
Résumé.	1513

	Numéros
Caractère du sujet.	1514
Les théories extrêmes.	1515
Bases historiques des théories extrêmes	1516
L'Etat, organe utile et indispensable de la société.	1518
Le socialisme et l'organisation indus- trielle moderne.	1520
Le moyen terme.	1521
Les fins du gouvernement sont les fins de la société.	1522
Les monopoles normaux.	1524
Contrôle ne veut pas dire nécessairement administration directe.	1526
Egalisation des conditions de concu- rence.	1527
La société est plus que le gouverne- ment.	1528
Limites naturelles à l'action de l'Etat.	1529
La famille et l'Etat.	1533
L'Etat et l'enseignement.	1534
Conditions historiques de l'action gou- vernementale.	1535
Résumé.	1536

L'ÉTAT

Éléments de droit politique, historique
et pratique.

IX

LES MONARCHIES DOUBLES :

AUTRICHE-HONGRIE, SUÈDE ET NORVÈGE

729. — **Les Monarchies Doubles.** — Les monarchies doubles de l'Autriche-Hongrie et de la Suède et Norvège tiennent le milieu entre les pays unitaires, comme la France et l'Angleterre, et les états fédéraux, comme l'Allemagne et la Suisse. Chacun de ces gouvernements doubles se compose de deux royaumes placés sous l'autorité d'un seul monarque ; chez aucun des deux il n'y a fusion des institutions politiques des deux pays ainsi accolés. Chacun des royaumes, dans un cas comme dans l'autre, garde ses institutions propres, et, par conséquent, dans une très large mesure, son individualité particulière ; mais ils ont, au sommet de leur gouvernement, un seul trône commun aux deux, et, dans certains ordres de choses, des rouages administratifs communs. Des différences très intéressantes et très importantes dans la législation et l'organisation séparent cependant l'Autriche-Hongrie du groupement analogue formé au Nord par la Suède et la Norvège.

AUTRICHE-HONGRIE

730. — Situation Historique de l'Autriche.

— Jusqu'au milieu du XIX^e siècle, l'Autriche est restée à la tête de l'union politique des pays germaniques ; ce n'est qu'en 1866 qu'elle se vit enlever la première place en Allemagne et réduire au rôle qui consiste à essayer, tâche difficile, d'unifier la monarchie double, polyglotte, formée par l'Autriche et la Hongrie (n^o 492).

731. — Acquisition de la Hongrie et de la Bohême.

— C'est évidemment le fait que l'Autriche était la principale puissance de l'Empire Germanique qui permit aux princes de la maison de Habsbourg à la fois d'étendre et de consolider leurs Etats sur la frontière sud-est, entre les Slaves et les Teutons. Leur pouvoir et leur influence dans l'Empire leur donnèrent l'occasion de s'occuper des Etats frontières, comme la Bohême et la Hongrie, situées aux portes de l'Autriche. La Hongrie et la Bohême entrèrent toutes deux dans les domaines de Habsbourg, à la même date, en 1526, l'année même de l'avènement de Ferdinand I^{er}.

732. — La Bohême. — La Bohême était un coin de territoire slave enfoncé dans le flanc de la Germanie. Déchirée par des factions hostiles, c'était une proie qui valait la peine qu'on combattit pour se l'approprier. Successivement conquise par plusieurs royaumes voisins, elle finit par tomber dans les mains des Allemands et devint un apanage de l'Empire. C'est comme tel que les Habsbourg s'en emparèrent quand le trône devint vacant par suite de l'extinction

de la maison de Luxembourg. En 1526, leur mainmise sur le pays était complète, et, depuis lors, ils purent se l'assurer comme possession héréditaire de leur famille.

733. — **La Moravie.** — La Moravie, également, était et est restée slave. De bonne heure, les Slaves chassèrent les Teutons, qui la possédaient, et ne furent empêchés de rejoindre les Slaves du Sud-Est, avec lesquels ils voulaient fonder un vaste empire slave, que par l'intervention des Magyars, les conquérants de la Hongrie. Cette race dominante se jeta au x^e siècle entre les Slaves du Nord-Ouest et ceux du Sud-Est, et, repoussant les Slaves de la Moravie, réduisit cet Etat, autrefois la « Grande Moravie », aux dimensions que possède la province actuelle de ce nom. Revendiquée, les armes à la main, par la Hongrie, la Pologne et la Bohême, la Moravie finit, destin normal, par être incorporée à la Bohême slave (1039), et passa en même temps que ce royaume, aux mains de l'Autriche, en 1526.

734. — **La Hongrie.** — La Hongrie est le pays des Magyars, race touranienne qui a gardé, même jusqu'à nos jours, son caractère distinct, ses habitudes et son aspect orientaux, parmi les races européennes qui l'entourent. Après avoir subi le sort commun, à savoir l'invasion d'immenses hordes barbares, à la chute de l'Empire Romain, le territoire de la Hongrie devint, en 889, le royaume du duc Magyar, Arpad le Conquérant. En l'an 1000, le duc Vaïk, qui avait eu le duché par succession, en 997, reçut des mains du pape Sylvestre II le titre de « Roi apostolique » de Hongrie, et sous le nom d'Etienne, fut le chef d'une famille de monarques qui gardèrent le trône jusqu'en 1301. De 1301 à 1526, régnèrent des rois appartenant à différentes familles issus de diverses origines. Pendant cette période également, la Hongrie tomba au pouvoir des Turcs, maîtres de Constantinople depuis 1453. La bataille de Mohacs (29 août 1526) ruina les forces de

la Hongrie, qui passa dans les mains de Soliman le Magnifique ; le roi Louis de Hongrie y fut tué. Louis était sans enfants, sa veuve, Marie, était sœur de Ferdinand I^{er} d'Autriche ; et c'est son influence qui poussa les nobles les plus puissants du royaume à élever au trône le prince de Habsbourg ; c'est ainsi que l'Autriche mit d'une façon permanente la main sur la Hongrie. Cependant, ce ne fut que lors de l'insurrection hongroise de 1665-1671 que les Habsbourg convertirent leur monarchie élective en monarchie héréditaire.

735. — La Transylvanie, la Slavonie, la Croatie. —

La Transylvanie, la Slavonie et la Croatie, annexées à différentes époques à la Hongrie, passèrent avec elle à la maison de Habsbourg. Sauf pendant la période de 1848 à 1867, période pendant laquelle la Hongrie dut être mise à la raison à la suite de la révolte de 1848-1849, ces provinces sont restées des apanages de la Hongrie ; la Croatie cependant occupe une situation un peu spéciale, car on lui accorde toujours un représentant particulier dans le ministère hongrois. De 1848 à 1867, la Transylvanie, la Slavonie et la Croatie furent traitées comme territoires appartenant à la Couronne d'Autriche.

736. — La Galicie, la Dalmatie. — La Galicie, pays pour la possession duquel on s'est souvent battu, et qui s'est fréquemment trouvé divisé, mais qui, pendant un certain temps, a dépendu de la Pologne, échut à l'Autriche, lors du 1^{er} partage de la Pologne, en 1772. La Dalmatie, partie de l'ancienne Illyrie, plus tard, possession vénitienne très convoitée et parfois détenue par la Croatie et la Hongrie, fut acquise par l'Autriche au traité de Campo-Formio en 1797.

737. — La Bosnie et l'Herzégovine. — Le Congrès de Berlin qui, en 1878, se réunit pour fixer les bases du nouvel état de choses créé par les victoires de la Russie sur la Turquie, donna à l'Autriche, déjà chargée de gouverner tant de peuples, le protectorat de la Bosnie et de l'Herzégovine.

vine, pays habités par la race serbe, et, depuis longtemps, soumis à la puissance turque.

738. — **L'Autriche-Hongrie : Nature de cette Union.** — La Constitution actuelle de la Monarchie Austro-Hongroise ne reconnaît en fait, dans l'Union, que deux parties : l'Autriche et la Hongrie. La Bohême, malgré son individualité si particulière, malgré l'histoire si belle de son indépendance, est absorbée par l'Autriche : les Magyars de Hongrie, seuls de toutes les races qui forment l'Empire hétérogène des Habsbourg, ont obtenu pour leur royaume propre une situation d'égalité avec celui de l'Autriche, le long duquel il est pour ainsi dire placé.

739. — **Variétés de Races.** — La principale difficulté à laquelle s'est toujours heurtée la politique gouvernementale Austro-Hongroise tient à la variété des races englobées par les domaines de cette monarchie. D'abord, et très distinctement, on aperçoit le triple contraste entre les races Germanique, Slave et Magyare. Puis, à l'intérieur même de cette classification, on trouve que les Slaves se distinguent entre eux en raison des différences considérables qui existent au point de vue de l'histoire, de la langue et de la religion ; en outre, en dehors de cette classification, il y a des Italiens, des Croates, des Serbes, des Roumains, des Juifs, — des hommes de presque toutes les races, de presque tous les peuples de l'Europe Orientale. Ces différences sont encore accentuées par le fait que seuls les Tchèques (Bohémiens), parmi tous ces peuples, ont un pays particulier dans lequel ils sont en majorité. En Bohême et en Moravie, les Tchèques constituent beaucoup plus de la moitié de la population ; tandis qu'en Hongrie, les Magyars, quoique plus nombreux que n'importe lequel des autres groupements qui forment les éléments de la population, ne constituent pas la

moitié de cette population ; et en Autriche, bien que les hommes de race germanique soient en grande majorité dans les provinces centrales, qu'on peut appeler l'Autriche proprement dite, ils forment, dans l'Autriche tout entière, prise en bloc, à peine plus du tiers de la population.

740. — Les Pays à Gouvernement Indépendant : la Bohême, la Hongrie. — De plus, deux au moins de ces races se sont vouées ardemment, sans repos, opiniâtrément, à la défense de leur indépendance. Aucune attente, aucune perte d'espérances ne peut faire accepter aux Tchèques de Bohême leur incorporation à l'Autriche. L'orgueil de race, et le souvenir d'une histoire remarquable et pleine de hauts faits font qu'ils sont toujours en guerre avec les Allemands qui sont chez eux et le gouvernement placé sur leurs têtes. Ils désirent avoir au moins une autonomie égale à celle qui est accordée à la Hongrie.

741. — « Accordée » n'est pas exact. Il serait plus correct de parler de l'autonomie que la Hongrie a *gagnée*. Prédominant dans un pays plus grand que la Bohême, peut-être, au point de vue politique, plus avisé qu'aucun autre peuple slave, et certainement, ayant plus de suite et de précision dans ses desseins, le peuple Magyar, bien qu'ayant été accablé sur le champ de bataille par des forces supérieures, a pu s'assurer dans la monarchie double une place spéciale et tout-à-fait de faveur. Bien que la Hongrie ait été, pendant longtemps, un pays où le noble seul était citoyen, elle a été un pays de liberté politique pendant presque autant de temps que l'Angleterre elle-même. Les nobles de Hongrie reçurent de leur roi André II, en 1222, une « Bulle d'or » qui était une véritable Grande Charte. Elle limitait le service militaire dans les

armées royales, régularisait les impôts, assurait à chaque noble le jugement par ses pairs, mettait de l'ordre et de l'opportunité dans l'administration judiciaire, et reconnaissait même le droit de résister par les armes à la tyrannie. Les nobles firent également reconnaître leur droit à être personnellement convoqués au Parlement national. Armés de ces privilèges, ils purent vaincre pendant longtemps même l'absolutisme des monarques d'Autriche. Ferdinand I^{er} n'acquiesça le trône de la Hongrie qu'après avoir accepté sa Constitution ; ce fut seulement plus de cent ans après que la couronne devint héréditaire dans la maison d'Autriche ; ce fut seulement en 1687 que le vieux droit de résistance armée cessa d'être basé sur la loi.

742. — La période de réaction qui suivit les guerres napoléoniennes et le Congrès de Vienne vit partout les souverains resserrant, quand ils le pouvaient, les liens de l'absolutisme : et nulle part cet effort ne fut effectué avec plus de succès qu'en Autriche-Hongrie, sous l'influence dominante du sinistre Metternich. Cependant, 1848 vit les flammes de l'insurrection s'allumer en Hongrie plus terriblement que partout ailleurs, dans l'Europe terrifiée ; grâce, seulement, à l'aide de la Russie, l'Autriche put, une fois de plus, garder la haute main sur ce grand pays. La Hongrie fut si complètement déprimée après ce suprême effort qu'elle faillit être réduite à souffrir de se voir devenir une simple province de l'Autriche.

743. — **La Constitution de 1867.** — Mais les guerres et les désastres fondirent, comme un cyclone écrasant, sur l'Autriche absolutiste. Expulsée d'Allemagne (n° 492), elle en arriva à sentir la nécessité, pour conserver quelque force au royaume, de donner la liberté à ses sujets. Ses yeux s'ouvrirent

à la fin ; elle comprit quelle folie suprême c'était de garder les peuples soumis, faibles et sans ressort, pauvres et inanimés, dans le but de détruire toute opposition au souverain. Aussi, le 18 février 1867, accepta-t-elle un pacte constitutionnel d'après lequel l'Empire n'était plus seulement l'Empire d'Autriche, mais l'Empire commun d'Autriche et de Hongrie ; c'est cette constitution qui donna à l'Empire actuel son organisation politique relativement libérale.

744. — **Caractère Double de la Monarchie.**

— La Monarchie Austro-Hongroise, bien qu'amalgamée par les forces permanentes d'un long développement historique, n'est pas un Etat unitaire, une unité au point de vue territorial et légal, mais, simplement, « l'union réelle de deux Etats constitutionnellement et administrativement indépendants ». Cette union est, il est vrai, plus étroite que celle qui existe entre la Suède et la Norvège : cette dernière ne date que de soixante-quinze ans, et n'est, comme nous le verrons (nos 769, 803), qu'une entente d'après laquelle deux royaumes peuvent subsister sous un seul roi, comme associés, quand il s'agit des affaires internationales, mais comme un peu moins qu'associés, en ce qui concerne les affaires d'un intérêt moins général ; l'Autriche-Hongrie, au contraire, double possession d'une seule maison royale depuis plus de trois cent cinquante ans, soumise par cette maison royale aux mêmes obligations militaires et financières, et n'ayant conservé que quelques libertés à force d'insistance turbulente, se compose de deux pays en quelque sorte entrelacés sur beaucoup de points et liés intimement au point de vue de l'histoire et de la vie constitutionnelle.

745. — **Les Lois Fondamentales.** — Le droit constitutionnel actuel de cette double monarchie a

pour base les privilèges octroyés par la Couronne. On peut le diviser en trois parties : les lois de l'Union, les lois de l'Autriche, les lois de la Hongrie. *a)* Les lois de l'Union comprennent, outre diverses autres règles concernant l'ordre de succession au trône, la Pragmatique Sanction de 1713, qui a été formellement adoptée par les représentants des Etats Hongrois, et les lois communes à l'Autriche et à la Hongrie, votées en décembre 1867, qui établissent les rapports entre les deux royaumes, et organisent l'administration des affaires communes. *b)* Le droit constitutionnel fondamental de l'Autriche se compose de divers décrets royaux, « diplômes » et lettres patentes, déterminant les questions relatives aux membres, aux privilèges, etc., du *Reichsrath* national, et des *Landtags* provinciaux. Parmi ces textes, les principaux sont cinq lois fondamentales, de décembre 1867, qui ont complètement réorganisé le gouvernement, sur les bases de la constitution nouvelle, donnée cette année-là à l'union. *c)* Le droit constitutionnel de la Hongrie repose sur la Bulle d'Or d'André II, accordée en 1222, et relative aux privilèges des Etats (n° 741) ; sur certaines lois de 1790-1791, concernant l'indépendance politique de la Hongrie, et l'exercice des pouvoirs législatifs et exécutifs ; sur des lois de 1847-1848, organisant la responsabilité ministérielle, les sessions annuelles du *Reichstag*, etc..., et sur une loi de 1868 (modifiée en 1873), qui donne à la Croatie-Slavonie certains privilèges distincts dont ce pays devait jouir indépendamment de la Hongrie. La plupart sont plus anciennes que les lois autrichiennes. Capables de garder pendant de longues périodes l'Autriche sous leur dépendance, les Habsbourg n'ont jamais pu maintenir pendant longtemps la Hongrie dans cette situation de soumission. Son individualité et son indépendance constitutionnelles, bien que souvent niées

dans la pratique, n'ont jamais été annihilées. Les droits communs des « Etats » au Gouvernement, la self-administration communale et les privilèges des cités libres ont persisté triomphants, en dépit de tous les efforts faits pour les détruire.

746. — **Le Gouvernement Commun : l'Empereur-Roi.** — L'Empereur d'Autriche porte aussi les titres de Roi de Bohême et de Roi « Apostolique » de Hongrie (n° 734). Il est à la tête, non d'une des branches du gouvernement, mais du gouvernement d'ensemble de toutes les branches. A la vérité, en théorie, lui seul gouverne : il fait les lois, que les parlements et les assemblées provinciales ne font qu'approuver. La loi limite ses pouvoirs : la sphère de sa puissance est fixée, pour chaque royaume, par des dispositions constitutionnelles précises ; mais, quelles que soient les concessions que les aspirations et les révolutions modernes ont pu lui arracher dans la pratique, il reste cependant vrai en théorie, et, jusqu'à un certain point, en fait, que, dans le développement constitutionnel du pays, le monarque a, lui-même et de sa propre volonté, limité son pouvoir dans la mesure qui lui a plu. Aussi, fait significatif, les commentateurs du droit constitutionnel en Autriche-Hongrie ne parlent-ils ni du veto du souverain, ni d'aucune disposition spéciale concernant les amendements à la Constitution. Il va sans dire, pense-t-on, que le refus du monarque arrête absolument les lois, que son approbation leur donne force et vie, qu'elles soient constitutionnelles ou autres.

747. — Naturellement, les limitations imposées aux prérogatives royales n'en sont pas moins réelles, bien qu'il *puisse* les faire disparaître, s'il ose le faire, tant que les idées et le caractère de son peuple et de son époque lui interdisent de les abroger.

748. — **Succession, Régence, etc.** — Les lois qui concernent la succession au trône d'Autriche-Hongrie prévoient si minutieusement tous les cas possibles d'héritage collatéral qu'une disposition spéciale au cas de vacance du trône ne paraît pas nécessaire. Des lois permanentes donnent la régence à des représentants déterminés de la maison royale. La majorité royale est fixée à seize ans.

749. — **Les Ministères Communs.** — L'Empereur-Roi est assisté, pour la direction des affaires communes à ses deux royaumes, de trois Ministères et d'une Cour Impériale des Comptes. Il y a : 1° le *Ministère des Affaires Etrangères* et de la Maison Impériale, qui, outre les attributions internationales qu'indique son nom, est chargé de surveiller le commerce étranger et les intérêts des deux royaumes en matière de marine marchande. 2° Le *Ministère de la Guerre*, qui administre l'armée permanente commune des deux royaumes. Les lois qui visent l'entretien de cette armée permanente commune sont l'œuvre des parlements des deux royaumes, agissant séparément. C'est dire qu'il y a lieu à entente entre les deux pays. Ces lois s'occupent de l'importance de cette armée, de l'obligation du service militaire, des règles et méthodes de recrutement, etc... Elles sont adoptées sous une forme identique par les deux parlements, chacun agissant pour son compte et sans que la constitution l'y force.

750. — Comme Commandant en chef de l'Armée, l'Empereur-Roi a le droit absolu de punir, le pouvoir absolu de nommer, de révoquer les officiers et de changer leur affectation ; il détermine l'organisation militaire en temps de paix et en temps de guerre, indépendamment de l'action du ministre de la guerre. Cependant, pour la plupart des autres questions relatives à l'administration militaire, ses actes exigent le contre-seing du ministre.

La Milice, ou service des réserves des deux royaumes,

est distincte et entretenue à part; mais, en temps de guerre, les milices des deux royaumes deviennent des troupes supplémentaires de l'armée régulière.

3° *Le Ministère des Finances* : agissant sous le contrôle de l'Empereur, le Ministre des Finances prépare le budget commun, répartit proportionnellement les dépenses de l'administration commune entre l'Autriche et la Hongrie, veille à la levée des contingents particuliers, affecte le revenu commun conformément aux dispositions du budget et administre la dette flottante commune. Le Ministre des Finances est, en plus, chargé de l'administration de la Bosnie et de l'Herzégovine.

751. — Ces deux pays, quoique faisant normalement partie de l'Empire Turc, sont, en réalité, depuis le Traité de Berlin (1878), soumis en toutes choses à l'Autriche (n° 737). Le Ministre des Finances Autrichien a, en ce qui les concerne, la direction de tous les départements administratifs.

752. — Les principales sources de revenu communes en Autriche-Hongrie sont les droits de douane et les contributions tirées directement des trésors des deux Etats. Certaines parties des droits de douane sont affectées au trésor commun; et les dépenses qu'il ne peut solder sont payées au moyen de ces contributions, l'Autriche payant soixante-huit, et la Hongrie, trente-deux pour cent des sommes nécessaires.

753. — **Les Relations Economiques de l'Autriche et de la Hongrie**, en ce qui concerne les questions importantes relatives au commerce, au système monétaire, aux chemins de fer et aux lignes télégraphiques qui intéressent les deux royaumes, au système douanier, et aux taxes indirectes pesant sur les industries d'après les dispositions d'un caractère semi-international, arrêtées tous les dix ans, sont déterminées par des lois distinctes, mais, naturellement,

identiques, votées par les parlements nationaux des deux pays. Chaque Etat contrôle pour son compte la perception des droits de douane sur son propre territoire ; mais l'Autriche-Hongrie est considérée comme formant un seul et même pays au point de vue commercial et douanier, et les lois relatives à ces questions doivent être identiques dans les deux pays.

Il y a à Vienne une banque commune d'Autriche-Hongrie : les deux royaumes ont, par traité, le même système de poids et mesures ; et il y a des monnaies séparées, mais un seul système de frappe.

754. — **Brevets, Postes et Télégraphes.** — Il y a un système commun de brevets et de droits perçus par ces brevets ; les deux pays ont le même service postal et télégraphique.

755. — **Les Délégations.** — L'élément le plus particulier, le plus intéressant et le plus caractéristique du gouvernement commun d'Autriche-Hongrie est constitué par les Délégations qui, au moins en germe, sont un Parlement commun. Il y a deux Délégations, une d'Autriche, une de Hongrie. Ce sont respectivement des comités des parlements d'Autriche et de Hongrie. Chaque Délégation se compose de soixante membres, dont vingt sont choisis par la chambre haute, et quarante par la seconde chambre du Parlement qu'elle représente. Mais, bien que, dans la forme, ce soit un comité du Parlement qui l'envoie à Vienne, chaque Délégation peut être considérée comme représentant le royaume dont elle est tirée, plutôt que le Parlement de ce royaume. Elle n'a pas à recevoir d'instructions, mais elle agit suivant sa propre opinion et comme un corps indépendant. Les deux Délégations siègent et agissent séparément, tout en ayant des attributions identiques. Chacune d'elles examine le budget de l'administration commune ; chacune peut agir en ce qui concerne la question de la dette com-

mune ; chacune surveille l'administration commune et peut librement questionner et « interpeller » les ministres, qui lui font des rapports périodiques ; chacune a le droit d'initiative pour ce qui regarde toutes les mesures qui ressortissent à leur compétence. Ces attributions sont concurrentes, et non communes. Néanmoins, il y a naturellement des attributions qui, avec un pareil système, doivent être exercées de concert : l'administration commune ne peut servir deux maîtres. C'est pourquoi, si, après un triple échange de résolutions, aucune entente n'a pu se produire entre les deux corps, on tient une séance plénière dans laquelle, sans qu'il y ait débat, et par un simple vote à la majorité, la question litigieuse est tranchée.

756. — En fait, les pouvoirs législatifs des Délégations sont très peu étendus. Leur action indépendante se réduit en grande partie à des ouvertures de crédits et à la surveillance de l'action administrative des trois ministères communs. Les fonds qu'elles accordent proviennent de taxes votées séparément par les parlements des deux royaumes ; et presque tout ce qu'elles font n'est que l'application de traités et de lois identiques votées indépendamment.

757. — Les Délégations sont élues pour un an. Elles sont convoquées ensemble chaque année par le souverain, tantôt à Vienne, tantôt à Buda-Pesth.

758. — Dans le choix des membres des Délégations les terres de la couronne d'Autriche (provinces autrefois séparées et indépendantes) ont le droit d'être représentées ; et même la Croatie-Slavonie, du côté Hongrois.

759. — Quand les deux Délégations siègent ensemble, le nombre des membres présents de l'une doit être égal au nombre des membres présents de l'autre, toute inégalité numérique étant corrigée par le sort.

760. — **Le Droit de Cité.** — Il n'y a aucun droit de cité commun aux deux royaumes ; mais dans toutes les relations d'affaires, les citoyens de chaque Etat sont considérés comme citoyens de l'autre.

761. — **Le Gouvernement de l'Autriche : le Pouvoir Exécutif.** — Le pouvoir suprême appartient, en Autriche, à l'Empereur. Les Empereurs de notre époque ne s'aventurent nullement à essayer de centraliser l'autorité dans leurs mains, comme l'essayèrent et y réussirent en partie Marie-Thérèse et Joseph II ; mais la loi constitutionnelle autrichienne n'assigne pas de devoirs au chef de l'Etat ; elle assigne des fonctions aux ministres et accorde des privilèges aux corps représentatifs. Tous les pouvoirs qui ne sont pas expressément conférés à d'autres appartiennent à l'Empereur. Il dirige toute l'administration de l'Etat ; il nomme les membres à vie de la Chambre Haute du *Reichsrath* ; et, par l'intermédiaire de ses ministres, il contrôle dans une large mesure le pouvoir législatif. Mais il doit agir, au point de vue administratif, par le canal du Parlement. Le contre-seing des ministres a été rendu nécessaire par la loi à la validité de ses actes, et le consentement du *Reichsrath* est indispensable pour la détermination de l'orientation politique et l'exécution des lois. La seule prérogative judiciaire qui reste à l'Empereur est le droit de grâce. De tous côtés, son pouvoir est circonscrit par la coopération légale et nécessaire d'autres autorités régulièrement constituées.

762. — **Le Ministère,** qui se compose d'un Ministre Président et de sept chefs de départements, agit comme Conseil de l'Empereur, mais ne constitue pas un bureau dans lequel le vote à la majorité trancherait les questions administratives. Les résolutions sont plutôt prises, dans chaque département, sous la

responsabilité individuelle du ministre placé à sa tête. Les ministres ont un triple rôle : ils sont les conseillers de l'Empereur, ils exécutent ses ordres, et sont les administrateurs responsables des diverses branches des services publics. Ils agissent également au nom de l'Empereur quand ils présentent des projets à l'approbation du *Reichsrath*. Ils doivent assister aux séances des deux Chambres pour défendre la politique du Pouvoir Exécutif et pour répondre aux « interpellations ».

763. — Il y a huit départements exécutifs : l'Intérieur, la Défense Nationale, les Cultes et l'Enseignement, le Commerce, l'Agriculture, les Finances, la Justice et les Chemins de fer. Le Ministre Président n'a souvent aucun portefeuille et constitue un neuvième ministre.

764. — **Le Pouvoir Législatif : le Parlement National et les Parlements Provinciaux.** — Pour faire une loi, quelle qu'elle soit, il faut la coopération des représentants du peuple ; mais le privilège n'appartient pas tout entier au *Reichsrath*, le corps législatif national. Quand il s'agit de matières législatives importantes, la loi donne expressément ce rôle au *Reichsrath*, mais tous les pouvoirs législatifs qui ne lui sont pas spécialement confiés appartiennent aux *Landtags* des dix-sept provinces (royaumes, grands duchés, archiduchés, duchés et comtés), qui forment l'ensemble du royaume.

765. — **Le Reichsrath.** — Le *Reichsrath* se compose d'une Chambre des Seigneurs (*Herrenhaus*) et d'une Chambre des Députés (*Abgeordnetenhaus*). A la Chambre des Seigneurs siègent les princes du sang royal qui ont atteint leur majorité, les archevêques et certains évêques, les nobles de haut rang qui ont acquis un siège héréditaire dans cette Chambre, et les membres à vie que l'Empereur veut bien nom-

mer en reconnaissance de services spéciaux rendus à l'Etat, à l'Eglise, à la science ou à l'art. A l'autre Chambre siègent des représentants nommés par cinq classes d'électeurs : les grands propriétaires territoriaux, les cités et marchés, les Chambres de Commerce, les communes rurales, et une cinquième classe générale qui « comprend en somme tous les hommes n'étant pas au service de quelqu'un » (1). Le mandat de la Chambre des Députés est de six ans.

766. — Le nombre des députés de la Chambre est de quatre cent vingt-cinq. La représentation est établie proportionnellement dans tous les territoires formant les Etats de l'Autriche; en Dalmatie, les plus gros contribuables sont représentés, et non les plus grands propriétaires. Dans la classe des propriétaires, les femmes et les corporations peuvent voter. Le droit électoral — qui est en partie direct, en partie indirect, — est établi, d'une façon ou d'une autre, pour toutes les classes d'électeurs, sauf pour la cinquième, sur la propriété ou les impositions.

767. — L'approbation des Chambres est nécessaire non seulement au point de vue législatif, mais aussi pour la validité des traités qui touchent au commerce national, qui font peser sur l'Etat des charges économiques, qui affectent sa constitution légale, ou qui concernent une aliénation ou une extension de territoire. Les pouvoirs des deux Chambres sont les mêmes, sauf que les mesures et les projets financiers qui touchent au recrutement de l'armée doivent venir de la Chambre des Députés.

768. — En règle générale, l'approbation des deux Chambres est nécessaire pour toute résolution ou tout acte du *Reichsrath*; mais il faut noter une exception intéressante. Si un conflit s'élève entre les Chambres sur une question de

(1) LOWELL. — *Governments and parties in Continental Europe*, II, 88.

finances ou de recrutement militaire, les chiffres ou nombre les plus bas sont considérés comme adoptés.

769. — L'Empereur nomme non seulement les membres à vie, mais encore le Président et le Vice-Président de la Chambre des Seigneurs. Il convoque et ouvre les sessions du *Reichsrath* et peut clore ces sessions, ajourner le Parlement ou le dissoudre.

770. — L'Empereur, agissant avec l'avis de ses ministres, a le droit d'élaborer toutes les lois qui peuvent lui sembler immédiatement nécessaires pendant une intersession du *Reichsrath*, pourvu que ce ne soient pas des lois financières ou des lois dont la conséquence serait d'obliger l'Etat d'une manière permanente. Mais ces lois doivent être soumises au *Reichsrath* dans les quatre semaines qui suivent la première réunion (et aller d'abord à la Chambre des Députés) ; elles tombent par le fait même qu'elles n'ont pas été soumises au *Reichsrath* dans ce délai, et sanctionnées par lui.

771. — **Responsabilité Ministérielle.** — En théorie, les Ministres sont responsables devant les Chambres, et doivent démissionner, s'ils sont battus ; mais cette théorie n'est pas réalisée dans la pratique. Les différences de race déterminent dans les Chambres la division des partis, et même les membres appartenant à la même race n'ont pas toujours tous les mêmes projets et la même politique ; de telle sorte qu'il n'y a pas de partis de gouvernement, et qu'on ne peut pas compter d'avance sur une majorité. L'empereur peut dissoudre tantôt ce groupe, tantôt cet autre ; il garde ainsi les ministres de son choix et poursuit sa propre politique comme il peut.

772. — **Les Landtags.** — Les plus grands territoires constituant des divisions politiques de l'Autriche ont leurs propres *Landtags*, ou parlements locaux, auxquels appartiennent des pouvoirs législatifs considérables. L'empereur nomme les présidents des *Landtags* et leurs remplaçants ; il convoque, ouvre et peut renvoyer, ajourner ou dissoudre ces *Landtags* : son approbation est nécessaire pour tous les

actes de ce Parlement. Mais leur consentement est indispensable pour presque toutes les lois qui intéressent les provinces qu'ils représentent et leurs privilèges constituent une part importante de la somme de pouvoirs législatifs qui appartient aux représentants du peuple. Les provinces ont aussi des droits importants de self-administration.

773. — **Gouvernement Local.** — Les *Landtags* sont naturellement les organes les plus en évidence du gouvernement local. Chaque *Landtag* se compose d'une seule Chambre et représente les classes d'électeurs qui envoient des députés au *Reichsrath* national (n° 765), — avec une classe supplémentaire, une classe officielle. L'organe administratif de la province est un comité provincial, comme en France (n° 453). — Le gouvernement central est représenté, dans l'exercice de ses nombreux pouvoirs locaux, par un *Statthalter* ou *Landes-Præsident* dont les pouvoirs sont très étendus. A l'intérieur de la province, il existe, dans certaines parties du pays, des districts ou cercles, qui sont des circonscriptions financières ; et dans tout le royaume, les plus petites circonscriptions du gouvernement local sont les Communes, corps locaux qui, agissant en se conformant aux lois générales, exercent des pouvoirs énormes de self-direction par le canal d'un comité communal et d'un président communal choisis avec un certain nombre d'adjoints, par le comité.

774. — Les Communes sont des rouages provinciaux, et leurs présidents, jusqu'à un certain point, ont un rôle dans l'administration générale de l'Etat.

775. — **Le gouvernement de la Hongrie : le Pouvoir Exécutif.** — Le roi a, en général, les mêmes relations avec les autres pouvoirs de l'Etat en Hongrie qu'en Autriche. Placé à la tête de l'Etat, il doit cependant agir, en matière administrative, par

l'intermédiaire de ses ministres, et en matière législative, par celui de la Chambre Nationale. Même son pouvoir de signer des traités est limité, en ce qui concerne la Hongrie, de la même façon qu'au regard de l'Autriche (n° 767).

776. — Le Ministère Hongrois se compose d'un Ministre Président, et, s'il est sans portefeuille, de neuf autres ministres : le Ministre assistant du roi, les ministres de l'Intérieur, des Finances, de l'Industrie et du Commerce, de l'Agriculture, de la Justice, des Cultes et de l'Enseignement, de la Défense Nationale, et le ministre spécial pour la Croatie et la Slavonie.

777. — Les Ministres assistent aux séances des Chambres et y jouent le même rôle que les Ministres Autrichiens au *Reichsrath* (n° 762). Les Ministres hongrois sont, cependant, soumis à une véritable responsabilité devant le Parlement du royaume. Les Magyars conservent une réelle majorité dans les Chambres Hongroises et, de plus, ils savent ce qu'ils veulent et sont capables de respecter scrupuleusement la discipline de parti. Ils ont été, de temps immémorial, hommes d'Etat et législateurs, et les Ministres du roi en Hongrie obéissent à la majorité parlementaire, qu'ils représentent, ce qui les oblige à démissionner quand ils sont mis en minorité.

778. — **La Diète.** — La Diète (*Országgyűlés*), corps représentatif national, se compose d'une Table des Magnats et d'une Table des Représentants. A la première siègent tous les pairs héréditaires qui paient une taxe foncière annuelle de 3000 francs, les plus haut dignitaires des Eglises Catholique-Romaine et Grecque, certains représentants ecclésiastiques et laïques des Eglises protestantes, quatre-vingt-quatre pairs à vie nommés par le roi, certains membres de

droit, trois délégués de la Croatie-Slavonie, et les archiducs royaux ayant atteint leur majorité et possédant en Hongrie des propriétés territoriales. La Table des Représentants se compose de 453 membres élus au vote direct pour cinq ans. Cependant, pour les affaires ordinaires, le nombre des membres de la Chambre n'est que de 413. Les 40 autres membres représentent la Croatie-Slavonie; et comme cette grande province a un parlement particulier presque indépendant, ses membres, à la Chambre nationale, votent seulement sur les questions nationales qui intéressent leur propre province, à savoir l'armée, le commerce et les finances. Comme cela arrive toujours là où il y a une véritable responsabilité ministérielle, la Chambre Basse est celle qui dirige tout. Les Magnats cèdent à la longue, sur tous les points où la volonté des Représentants est définitivement fixée.

779. — Le droit électoral repose sur le paiement d'une certaine somme au titre d'une taxe sur la propriété ou le revenu. Cependant, les membres de certaines classes lettrées et professionnelles ont le droit électoral sans condition de propriété.

780. — Le Président et le Vice-Président de la seconde Chambre sont nommés par le roi.

781. — En Hongrie, comme dans le cas des Assemblées représentatives d'Autriche, le roi convoque, ouvre les sessions, et peut renvoyer, ajourner, ou dissoudre les Chambres.

782. — **Gouvernement Local.** — Au point de vue du gouvernement local, la Hongrie est divisée en Comtés, cités s'administrant elles-mêmes, et Communes. L'organisation est, en somme, partout la même. Dans chaque territoire, — excepté la Commune — il y a un président qui représente le gouver-

nement central ; dans chacun, sans exception, il y a un comité administratif qui forme le pouvoir exécutif du corps local, et une assemblée en partie représentative, en partie primaire (car ceux qui sont les plus imposés ont le droit d'y siéger), chargée de la direction générale des affaires.

783. — **La Croatie-Slavonie.** — Il n'existe pas en Hongrie d'organisation provinciale analogue à celle que nous avons vue en Autriche (nos 772, 773). La Croatie-Slavonie est la seule des parties constitutives de la Hongrie qui ait son *Landtag* propre et distinct. L'organisation de ce territoire est exceptionnelle à tous les points de vue. On lui a donné des droits légaux qui ne peuvent lui être retirés sans son consentement ; et il a une administration distincte, responsable devant le roi et devant son propre *Landtag*. Cependant, il fait patrie intégrante de la monarchie Hongroise.

SUÈDE-NORVÈGE

784. — **Les Danois.** — Les territoires des trois royaumes septentrionaux de Danemark, de Suède et de Norvege ont été de bonne heure le séjour des peuples teutons, le berceau de la puissance teutonne, une possession spéciale des institutions teutonnes. C'est de ces pays du Nord que les fiers « Northmans » partirent pour aller s'établir en France, en Russie et en Sicile ; de là, également, les Danois allèrent faire sentir à l'Angleterre le poids de leur domination. Ces géants vagabonds tinrent pendant des siècles le monde sous la terreur de leurs pirateries et de leurs invasions.

785. — Institutions Primitives de la Suède et de la Norvège.

— Les institutions de ces hardis peuples septentrionaux eurent le caractère germanique ordinaire. La Suède et la Norvège commencèrent par être, comme tous les pays germaniques, divisées en quelques dizaines de parties réunies par un lien fédératif assez lâche, sans aucune organisation nationale complète, sans aucune autorité commune. Cependant, par degrés, la consolidation se fit, selon les méthodes ordinaires et immuables, et la masse confuse de petites parcelles politiques forma les deux royaumes de Suède et de Norvège. Dans chacun d'eux, une famille de dominateurs avait travaillé à faire reconnaître sa suprématie et avait obtenu le trône. Comme dans les autres pays germaniques de l'époque primitive, la royauté était élective ; mais, comme partout ailleurs, le choix y tombait toujours sur un membre de la famille dominante, et la maison royale s'arrangeait généralement pour conserver en somme une puissance suffisamment constante.

786. — Union du Danemark, de la Suède et de la Norvège.

— Souvent des mariages ou des intrigues mirent la Suède et la Norvège sous l'autorité d'un seul souverain ; souvent aussi, la puissance danoise s'étendit à la péninsulescandinave, et la maison de Danemark eut une part dans la répartition de l'autorité suprême. Finalement, en 1397, un conseil mixte de députés des trois royaumes se réunit à Kalmar, en Suède, et y élabora l'*Union de Kalmar*. Cette union était la conséquence directe du mariage de Hakon VI, à la fois roi de Suède et de Norvège, avec Margaret, fille de Valdemar de Danemark ; le Conseil de Kalmar ne fit que l'établir sur des bases claires et précises. Il fut convenu que les trois royaumes reconnaîtraient un monarque commun ; que, à défaut d'héritier dans la

maison occupant alors le trône, les trois royaumes éli-
raient leur souverain commun, de la manière qu'ils
voudraient ; mais que, soit que le monarque fût élu,
soit qu'il fût de la famille héréditaire, chaque royaume
garderait ses lois et ses institutions propres.

787. — **L'Indépendance de la Suède.** — Pour
la Norvège, cette union avec le Danemark fut de
longue durée. Elle ne prit fin qu'en 1814. Sur la Suède,
au contraire, le Danemark ne conserva la haute main
que d'une façon toute précaire, tout incertaine; tantôt
il l'administrait, tantôt elle lui échappait ; il n'avait
pour lui que sa propre puissance et les jalousies mutuel-
les et constantes qui divisaient entre eux les nobles
Suédois, patriotes, mais égoïstes et soupçonneux. A la
fin, en 1523, la Suède arriva à sortir définitivement de
l'union. Son libérateur fut Gustaf Eriksson, plus
connu sous le nom de Gustave Wasa, qui, particuliè-
rement doué en ce qui concerne le commandement et
la guerre, chassa d'abord les Danois, et fut le chef de
la famille royale qui devait donner à l'Europe le
fameux Gustave Adolphe, la grande figure de la Guerre
de Trente Ans. Gustaf Eriksson régna pendant
trente-sept ans (1523-1560), et l'on peut dire qu'avec
lui commence la véritable histoire nationale de la
Suède. La maison qu'il avait fondée resta en posses-
sion du trône jusqu'en 1818, et, pendant cette longue
succession de souverains dont il fut le premier, la
Constitution suédoise passa par une série très curieuse
d'oscillations tendant, d'un côté, à la suprématie du
monarque, de l'autre, à celle du conseil royal. Suivant
que l'influence personnelle du roi était grande ou mi-
nime, le pouvoir royal augmentait ou diminuait.

788. — **Développement par Oscillations de
la Constitution Suédoise.** — La vieille Consti-

tution de la Suède adjoignait au roi un puissant conseil de nobles et une Assemblée des Etats. Dans cette dernière, appelée *Riksdag*, quatre ordres avaient acquis le droit de représentation : les nobles, le clergé, les bourgeois et les paysans. Pendant deux cents ans, l'histoire constitutionnelle de la Suède n'est guère autre chose que le tableau sans cesse changeant et confus de la prééminence tantôt du roi, tantôt du Conseil ou du *Riksdag*, tantôt et de nouveau du roi, tantôt du Conseil et du *Riksdag* tout à la fois. Avec Gustave-Adolphe (1611-1632) on voit inaugurer la politique maladroite, conservée jusqu'au XIX^e siècle, et qui voulait que chacun des ordres représentés au *Riksdag* agisse séparément quand ils s'occupaient des affaires de l'Etat, ce qui favorisait les dissensions entre eux. Grâce à la politique énergique de Charles XI (1672-1697) le pouvoir de la Couronne devint absolu, et le Conseil fut relégué au second plan. Charles XII, grand général, épuisa les ressources du pays, et prépara ainsi les voies au déclin de la puissance royale. L'année 1720 vit adopter une nouvelle Constitution qui donnait presque tout le contrôle des affaires publiques au Conseil et à un Comité de cent membres tiré des trois principaux Etats du *Riksdag*; en 1734 parut un nouveau code de lois. Cependant Gustave III (1771-1792) enleva de nouveau au conseil ses hautes prérogatives, et ne laissa au *Riksdag* que le droit de s'opposer à une guerre offensive. C'est ainsi que la constitution oscilla de côté et d'autre jusqu'au XIX^e siècle.

789. — **Bernadotte et la Réunion de la Norvège.** — Le grand changement qui amena en Suède le régime actuel date de 1814 : la Convention de Moss (14 août 1814) et le Congrès de Vienne séparèrent la Norvège du Danemark et la réunirent à la

Suède, le trône devenant commun aux deux pays. La Norvège adopta une Constitution nouvelle et libérale à Eidsvold, le 17 mai 1814; elle dispose, entre autres choses, que toutes les lois doivent être signées par les ministres, « par autorité » au lieu de l'être, comme auparavant, par le roi tout seul; la Norvège avait choisi en même temps Christian pour roi. Mais lors de la Convention de Moss, Christian avait dû démissionner; jusqu'à la ratification formelle de la Convention, le 4 novembre 1814, la Norvège fut, en fait, une république. Restée sans roi, elle accepta pour souverain Charles XIII de Suède, et obtint de lui la reconnaissance de la Constitution de Eidsvold. Charles (1809-1818) était sans enfant; en 1810 les Suédois, voulant plaire à Napoléon, le maître de l'Europe, choisirent comme prince héritier et comme successeur au trône Bernadotte, un homme qui, sorti des rangs, était devenu un des généraux les plus distingués qui fussent au service de Napoléon.

790. — Bernadotte monta sur le trône de Suède, avec le titre de Charles XIV, en 1818, mais, en réalité, il avait pris pleine possession du pouvoir royal en 1811, à cause de la santé chancelante de Charles XIII.

791. — Cependant, il arriva que Bernadotte fut plutôt porté à combattre Napoléon qu'à le soutenir. Il jeta tout le poids de la Suède du côté des Alliés, se prononçant ainsi contre la France; et l'union de la Norvège et de la Suède fut confirmée quand les Alliés réglèrent à Vienne les affaires de l'Europe.

792 — **Luttes de la Norvège en faveur de l'Indépendance; sa Nouvelle Constitution.** — La Norvège, quoique assez désireuse d'échapper à la domination du Danemark, n'avait pas accepté sans contrainte de changer cette domination pour celle

de la Suède. Elle refusa d'abord d'accepter l'arrangement de 1815, s'éleva contre tout contrôle extérieur, se forgea pour elle-même une constitution libérale, et, pendant quelques mois, s'essaya une fois de plus au rôle de royaume indépendant. Elle s'arrangea pour conserver sa nouvelle constitution. Avec l'aide de l'Angleterre, Bernadotte la força à accepter l'union avec la Suède, mais ne l'obligea pas à abandonner les institutions qu'elle avait adoptées.

793. — L'union entre la Norvège et le Danemark, accomplie à Kalmar, avait eu pour conséquence l'établissement du pouvoir absolu du roi commun dans ses Etats de Norvège. En s'appuyant sur la classe des simples citoyens dans l'Assemblée Nationale, le roi avait pu tenir tête aux nobles, et même, au besoin, détruire toutes les libertés constitutionnelles. Il le pouvait d'autant plus facilement que le trône de Norvège était devenu héréditaire de bonne heure et que les nobles norvégiens s'étaient ainsi vu enlever cette influence souveraine qu'ils auraient pu longtemps conserver avec le système électif en usage en Suède et en Danemark. La nouvelle constitution adoptée à Eidsvold, en 1814, affirmait naturellement à nouveau les privilèges et les institutions du pays. Elle n'était pas seulement franchement démocratique, elle était encore doctrinaire et chimérique. Ses créateurs, ayant trop peu de libertés nationales à leur disposition pour bâtir sur elles un édifice solide, avaient eu recours à l'expédient toujours mauvais de l'emprunt aux pays étrangers. Ils avaient incorporé dans la nouvelle loi fondamentale de la Norvège des dispositions constitutionnelles prises à l'Angleterre ou aux Etats-Unis, et qui ne trouvèrent pas en Norvège le sol approprié qui aurait pu leur permettre de s'acclimater. Cependant, cette nouvelle constitution donna à la Norvège une

poussée considérable dans le sens de la liberté politique réglementée ; et, si elle ne fut pas mise à exécution dans toutes ses dispositions, elle donna au moins la promesse de choses depuis longtemps espérées, et jusqu'à un certain point réalisables dans l'avenir.

794. — Contraste entre la Suède et la Norvège au point de vue Constitutionnel.

— En Suède, il n'y a pas eu de révolution démocratique analogue ; au point de vue des institutions, les deux royaumes étaient, en 1814, des compagnons de chaîne fort dissemblables. Jusqu'en 1866, la Suède garda ce rouage détestable qu'était le *Riksdag* en quatre parties, ainsi que beaucoup d'autres dispositions constitutionnelles qui rendaient prédominant le pouvoir royal. Sans doute, l'exemple permanent de la Constitution plus simple et plus libérale de la Norvège ne fut pas sans influence sur la révision de la Constitution du *Riksdag*, entreprise en 1866 ; et il est évident que les idées démocratiques incorporées dans la loi fondamentale du royaume de Norvège avaient agi comme un puissant levain dans la politique suédoise. Lentement mais sûrement, et principalement grâce aux progrès de la Suède, les deux pays se rapprochaient dans leur développement constitutionnel.

795. — Les Lois Fondamentales. — Le droit constitutionnel actuel de la Suède et Norvège se compose de trois parties : *a)* les lois constitutionnelles spéciales à la Suède, *b)* les lois constitutionnelles spéciales à la Norvège, et *c)* les *Riks-Akten* impériaux du moins d'août 1815, qui mettent les deux pays sous l'autorité commune d'un seul souverain. Ces derniers ne sont, en ce qui concerne la Suède, qu'un simple traité, le *Riksdag* ne les ayant jamais votés comme loi constitutionnelle du royaume ; mais, pour

la Norvège, ils font partie intégrante de sa loi constitutionnelle, car il ont été adoptés comme tels par le *Storting*. a) Les lois constitutionnelles spéciales à la Suède n'ont jamais été incorporées dans une constitution écrite, mais se composent de diverses lois réglant la succession au trône, votées à l'époque du changement de dynastie (1809-1810); de certaines parties des grands textes de février 1810, qui réglementent les quatre « Etats » du *Riksdag*, et s'occupent de l'ordre du travail législatif; des lois de Juin 1866 qui, abolissant la quadruple constitution du *Riksdag*, y substituèrent deux chambres populaires; et des lois garantissant la liberté de la presse, votées en Mai 1810 et Juillet 1812. Prises en bloc, ces lois constituent un ensemble de dispositions fondamentales lentement établies par les hommes d'Etat suédois sur les bases quelque peu instables des précédents constitutionnels du pays. Peut-être son trait le plus significatif se trouve-t-il dans la minutie avec laquelle les textes de 1810 règlent l'ordre des affaires et la méthode de travail à employer au *Riksdag*. A l'époque où ce corps compliqué était divisé en quatre chambres distinctes, cette minutie dans le règlement des détails était naturellement inutile, et comme on le voit dans les lois de 1810, c'est là qu'il faut chercher une des principales, une des plus intéressantes raisons qui s'opposent au développement constitutionnel de la Suède. b) Les lois constitutionnelles spéciales à la Norvège, de leur côté, sont, à cause même de leur nature, beaucoup plus simples. Elles se composent de la Convention de Moss, d'Août 1814, et confirmée par la Norvège en Novembre de la même année; de la Constitution élaborée par les Norvégiens à Eidsvold, en Mai 1814, pendant la courte lutte contre le contrôle étranger; et des *Riks-Akten* Impériaux d'Août 1815, que la Suède a continué à observer comme

un simple traité, mais dont la Norvège a fait une partie de son droit constitutionnel.

796. — **Le Gouvernement Commun : le Roi.** — Le lien qui attache ensemble la Suède et la Norvège est l'autorité du roi commun : mais, en fait, ce sont des royaumes séparés, et cette autorité, qui a un certain caractère vis-à-vis de la Suède, en a un tout à fait différent en ce qui concerne la Norvège. Les lois fondamentales de chaque royaume en font une monarchie limitée, mais ce n'est qu'en Norvège seulement que le principal but des dispositions constitutionnelles semble avoir été de limiter le pouvoir royal. Le rôle du roi, quand il s'agit de faire une loi ou d'empêcher une loi de passer, est beaucoup plus grand en Suède qu'en Norvège. En Suède, il est seul chargé d'élaborer ce qu'on appelle les « lois économiques », c'est-à-dire les lois administratives, qui réglementent les questions de commerce, de travail dans les manufactures, de mines et de forêts. De plus, il est le seul et souverain auteur des règlements de police et des lois sur le vagabondage ; il a le droit de faire des règlements concernant l'érection des constructions, et a l'initiative des ordonnances sur les précautions à prendre au point de vue sanitaire, et contre les incendies. Pour toutes les autres lois, il doit agir de concert avec le *Riksdag* ; mais son veto est toujours absolu.

797. — Le *Riksdag* peut, naturellement, donner des conseils au roi en ce qui concerne la législation économique et administrative exclusivement confiée au souverain ; mais il ne peut faire plus que donner un avis. Le seul contrôle qu'il puisse exercer en pareil cas découle des pouvoirs qu'il a en matière financière ; il peut refuser l'argent nécessaire pour l'exécution d'ordonnances administratives ou économiques rendues par le roi.

798. — En Norvège, d'un autre côté, le roi n'a pas de pouvoirs législatifs indépendants, excepté pendant les prorogations du *Storthing*, et son veto est seulement suspensif. Certains règlements de police et certaines ordonnances relatives à quelques industries particulières peuvent être faits par lui, quand le *Storthing* n'est pas en session, mais ils n'ont d'effet que jusqu'à ce que le *Storthing* se réunisse (comparez n° 770). Le veto qu'il oppose à des projets de loi votés par le *Storthing* tombe lorsque la même loi est votée (ce doit être dans des termes identiques) par trois *Storthings* successifs.

799. — Ceci rend naturellement l'adoption des lois malgré le roi chose très lente et très difficile, et, d'ordinaire, au cas où une disposition très urgente est décidée par le *Storthing*, on adopte finalement un compromis, souvent à la suggestion expresse du roi. Cependant, dans deux exemples remarquables, — l'abolition, en 1821, des titres de noblesse postérieurs à l'adoption de la constitution démocratique de 1814, et l'établissement de la représentation ministérielle au *Storthing* (1884), — on passa outre au veto, grâce à la persistance du *Storthing*, et conformément aux dispositions constitutionnelles.

800. — **Le Trône.** — La majorité royale est fixée à dix-huit ans. Les femmes sont exclues de la succession. Le roi doit appartenir à la religion luthérienne. Il monte sur le trône après avoir fait serment d'obéir aux constitutions et aux lois des deux royaumes, et doit abandonner momentanément le pouvoir dirigeant quand il est malade ou hors du pays, sauf quand il est absent pour aller en campagne.

801. — Au cas où une vacance se produit, le trône est pourvu d'un titulaire par voie d'élection ; le choix est fait par le *Riksdag* suédois et le *Storthing* norvégien, agissant séparément, s'ils peuvent s'entendre ; sinon, l'élection est faite par un comité mixte de 72 membres (36 pour chaque corps) réuni à Carlstad. Ce comité doit choisir entre les deux candidats au scrutin secret.

802. — Dans le cas d'un interrègne ou de minorité du roi, l'administration des deux royaumes est confiée à un Conseil d'Etat mixte, composé des dix conseillers d'Etat ordinaires de Suède et de dix représentants spéciaux de la Norvège. Cependant si l'interrègne ou la minorité dure plus d'un an, les représentants nationaux doivent être convoqués ensemble et prendre des dispositions spéciales. Si le roi est malade ou absent, son héritier, s'il est majeur, gouverne à sa place.

803. — **Affaires Etrangères et Communes.** — Presque toutes les affaires communes aux deux royaumes ont à faire l'objet d'une entente entre eux; certaines sont confiées à l'action souveraine du roi; ce ne sont guère que les affaires qui concernent les relations de la Norvège et de la Suède avec les pays étrangers. En ces matières, le roi peut déclarer la guerre et conclure la paix, former ou dissoudre des alliances, se servir des vaisseaux de guerre et des troupes, envoyer ou rappeler des ambassadeurs, — il a, en somme, toutes les prérogatives de la souveraineté. Cependant, le pouvoir qu'il a de faire ces actes pour les deux royaumes, ne confond pas la Suède et la Norvège en ce qui concerne les relations internationales; ces pays gardent séparément leur individualité au milieu des autres nations; et le roi peut (il le fait souvent) conclure des traités au nom d'un seul de ses royaumes. Cependant, la paix et la guerre sont inévitablement communes aux deux.

804. — Le roi n'est assisté dans ces fonctions par aucun ministre commun des Affaires Etrangères: il agit par l'intermédiaire du ministre suédois, la Norvège n'ayant pas de ministre des Affaires Etrangères. Certains autres ministres d'Etat doivent cependant être présents quand le Ministre des Affaires Etrangères de Suède traite les questions diplomatiques devant le roi; et quand ces questions intéressent

directement la Norvège, un Ministre d'Etat Norvégien doit être là. Les Norvégiens se plaignent beaucoup des dispositions constitutionnelles existantes qui ne leur permettent qu'une influence minime sur la conduite des affaires extérieures.

805. — **La Guerre.** — Si, lorsque le roi exerce ses prérogatives internationales, la question de la guerre vient à être soulevée, le roi doit prendre l'opinion d'un Conseil mixte des deux royaumes (n° 809), mais, légalement, il n'est pas tenu de la suivre. Il doit assumer lui-même la pleine responsabilité de la décision.

806. — Le pouvoir royal, en ce qui concerne l'usage des troupes norvégiennes, souffre quelques limitations. Il peut à volonté appeler toutes les forces militaires de Suède, forces de terre ou de mer, mais il ne peut se servir des troupes de la Norvège sans le consentement exprès du *Storting*. De plus, la réserve norvégienne ne peut, dans certaines circonstances, être employée hors de la Norvège, et le *Storting* a toujours la possibilité d'augmenter les réserves aux dépens du contingent de l'armée active. C'est ce qu'il a fait en réalité.

807. — **Contrôle Législatif des Affaires Etrangères.** — Naturellement aussi, le roi doit, quand il exerce ses droits royaux, agir dans les limites de la loi fondamentale. Il ne peut pas prendre avec une puissance étrangère un engagement incompatible avec les lois constitutionnelles de ses deux royaumes ; il ne peut pas forcer leurs parlements à faire un acte ou une dépense ; il est, dans une large mesure, obligé de s'entendre avec eux pour la mise à exécution des traités. Mais ce ne sont là que les limitations ordinaires que les gouvernements représentatifs modernes voient apporter à leurs pouvoirs.

808. — **Législation Commune.** — Les questions qui sont de l'intérêt commun des deux pays, mais qui sont en dehors des prérogatives du roi, sont

réglées par des décisions ou des lois communes et identiques votées séparément par le *Riksdag* et le *Storting*. Comme exemples de ces lois on peut citer celles qui concernent les systèmes monétaires des deux pays. Les systèmes monétaires des deux pays ne sont pas les mêmes, mais il y a un système de change réglementé.

809. — **Les Conseils Mixtes.** — Le rôle d'un ministère commun chargé de conseiller le roi dans les questions qui touchent aux intérêts des deux royaumes est joué en Suède et Norvège par un système compliqué de Conseils d'Etats mixtes. Toutes les fois qu'on examine au Conseil d'Etat suédois de Stockholm des questions qui regardent également la Norvège, le ministre résident de Norvège et les deux Conseillers norvégiens qui assistent normalement le roi doivent être convoqués (n° 823); et toutes les fois que la chose est possible, on doit demander et obtenir l'avis de l'administration norvégienne tout entière. Quand, d'un autre côté, des questions qui intéressent directement la Suède sont débattues au Conseil d'Etat norvégien de Christiania, ce Conseil doit, de la même façon, s'adjoindre trois ministres suédois. Il se forme ainsi, à l'occasion, un Conseil d'Etat mixte Suédo-Norvégien ou Norvégo-Suédois; et on se demande souvent, parmi les commentateurs des deux royaumes, quelles sont les questions qui sont particulièrement de la compétence de l'un ou de l'autre de ces conseils anormaux. Cependant, celle des deux capitales où se trouve le roi sert en général de criterium pour déterminer lequel des deux pays doit avoir la prééminence dans le Conseil.

810. — La compétence de ces Conseils est très étendue. Elle comprend l'examen des questions de paix et de guerre.

le contrôle et les dépenses du service diplomatique, les relations entre les deux royaumes, les comptes financiers entre les deux pays, et toutes les affaires communes pour lesquelles leur entente intime est nécessaire.

811. — **Le Droit de Cité.** — Il n'y a pas de droit de cité commun aux deux royaumes, bien que la loi Norvégienne permette aux Suédois d'acquérir en Norvège le droit de cité par simple résidence. Cependant, certains avantages réciproques sont accordés de part et d'autre : par exemple les citoyens de l'un des royaumes peuvent avoir des propriétés sur le territoire de l'autre ; le commerce entre les deux pays est encouragé, et la propriété commune des vaisseaux est facilitée. De plus, celui qui est banni légalement de l'un des deux Etats est banni de l'autre.

812. — **Le Gouvernement de la Suède.** — Dans toutes les questions de législation ou d'administration intérieure, les deux royaumes sont aussi distincts que si aucune relation n'existait entre eux. Chacun a son trésor séparé, sa propre banque, son système monétaire particulier, son armée et sa flotte ; chacun a son organisation administrative et législative complète.

813. — **Le Pouvoir Exécutif Suédois : le Roi et le Conseil.** — Le développement théorique de la Suède au point de vue du droit constitutionnel est moins complet que son développement pratique. Ses lois fondamentales ne reconnaissent que deux sortes de pouvoirs gouvernementaux, l'exécutif et le législatif. Le pouvoir judiciaire est supposé résider dans la personne du roi, et, en théorie, on ne peut le distinguer du pouvoir exécutif. Cependant, en pratique, bien que les juges soient nommés par le roi, ils sont absolument aussi indépendants de lui que si la théorie suédoise à ce point de vue était plus perfectionnée.

814. — La situation et le caractère du pouvoir exécutif suédois sont, sous certains rapports, tout à fait particuliers. Le roi est chargé au suprême degré non seulement du contrôle général mais encore des détails mêmes de l'administration. Les ministres ne sont pas tant les chefs des divers départements que des conseillers d'Etat destinés à donner des avis au monarque. Ils ont des sièges au *Riksdag*, avec voix délibérative dans tous les débats et un droit d'initiative qu'ils exercent au nom du roi, en matière législative. Leurs rapports avec le Parlement ont aussi pour conséquence naturelle de fréquentes démissions de la part des ministres qui se trouvent en désaccord complet avec l'une des chambres ou même les deux chambres ; mais la responsabilité ministérielle n'est cependant pas reconnue en principe par la Constitution. Non seulement l'égalité absolue des deux chambres tend à paralyser tout progrès à cet égard, mais l'autorité royale y contribue aussi. Les ministres servent trop de maîtres pour pouvoir être responsables envers l'un quelconque d'entre eux. Aussi, au point de vue du pouvoir exécutif, la Suède peut être considérée comme tenant le milieu entre l'Angleterre et la France, d'un côté, où les ministres sont absolument responsables devant une des Chambres du Parlement, et de l'autre, l'Allemagne, où ils ne sont responsables ni devant l'une, ni devant l'autre, mais seulement vis-à-vis du souverain.

815. — Les départements exécutifs en Suède sont les suivants : Affaires Etrangères, Justice, Guerre, Marine, Intérieur, Instruction Publique et Affaires Ecclésiastiques. A la tête du Conseil d'Etat (le ministère en bloc) se trouve un premier ministre qui n'a généralement aucune sorte d'attributions exécutives. La division du travail entre les départements dépend entièrement du roi. Cependant, bien que le roi gouverne autant qu'un seul homme peut le faire, tout

décret rendu par lui doit être contresigné par le chef du département compétent.

816. — **Le Riksdag.** — Le Riksdag national se compose, comme dans la plupart des autres Etats, de deux Chambres. Ni l'une ni l'autre, néanmoins, n'est une Chambre de Seigneurs : les deux Chambres, au contraire, sont des corps représentatifs. L'une, la Chambre haute, se compose de cent cinquante membres, nommés pour neuf ans par le corps représentatif des Comtés et les Conseils des grandes villes : Ces corps électoraux sont eux-mêmes élus sur la base d'un droit électoral communal, fort compliqué, accordé principalement en considération de la propriété ou du revenu. Nul ne peut être élu membre de cette Chambre s'il ne possède pas, au moins depuis trois ans avant l'élection, une propriété d'une valeur imposable de 22.000 dollars, ou un revenu annuel d'au moins 1100 dollars. La seconde Chambre, qui compte deux cent trente membres, est nommée pour trois ans par les électeurs des villes et des districts ruraux, par vote direct ou indirect, selon la préférence de la majorité des électeurs. Les districts ruraux peuvent avoir un membre par 40,000 habitants, les villes, un par 10.000 habitants ; les villes ont donc l'avantage dans la représentation au Parlement. Pour les électeurs et pour les éligibles, il existe certaines conditions de propriété.

817. — Cependant, ces dispositions ne donnent pas la majorité aux représentants des villes. Les villes n'envoient que 80 membres tandis que les districts ruraux en envoient 150.

818. — La proportion de la représentation à la Chambre haute est de un membre pour 30.000 habitants. La population rurale se trouve ainsi avoir à la Chambre haute une représentation plus forte qu'à la seconde Chambre. Ne participent aux élections des membres de cette chambre que

les Conseils municipaux des villes dont la population n'est pas représentée dans les Conseils de Comté. Ces villes sont les cinq suivantes : Stockholm, Göteborg, Malmö, Norrköping et Gofle.

819. — Les membres de la Chambre haute ne sont pas élus pour un terme commun de neuf ans, mais chaque membre doit siéger pendant cet espace de temps : de telle sorte que si un membre est élu pour remplir un siège vacant, la date de l'expiration de son mandat sera postérieure à celle de l'expiration du mandat de ses collègues élus antérieurement. La Chambre a ainsi, en quelque sorte, une existence continue.

820. — **Réunion Commune des Chambres en Matière Financière.** — Il y a un cas particulier dans les dispositions constitutionnelles suédoises, dans lequel les deux chambres se réunissent pour siéger ensemble. Le travail législatif est dirigé, au point de vue général, par un comité mixte des deux Chambres, et en cas de divergence d'opinion entre les Chambres, en matière financière, on prend une décision en séance commune. C'est cependant le seul cas pour lequel les deux Chambres se réunissent ensemble.

821. — **Le Gouvernement Local.** — Le gouvernement local repose en Suède sur des bases historiques très anciennes. Les institutions germaniques primitives en matière de self-government n'ont jamais été entièrement étouffées ou perdues. Dans les Communes, les plus anciennes et, pour ainsi dire, les plus naturelles des divisions de l'administration locale, il y a une autonomie presque complète : le peuple agit lui-même, là où les dimensions de la commune le permettent, dans des assemblées primaires, et ce, conformément à une coutume immémoriale. Les comités sont des divisions postérieures, plus artificielles, ayant à leur tête

des fonctionnaires nommés par le roi ; mais là aussi les conseils qui représentent le peuple jouent un rôle important au point de vue du contrôle.

822. — **Modifications de la Constitution.** —

Des modifications peuvent être très simplement apportées à la Constitution. Si elles sont proposées par un *Riksdag* et adoptées par le suivant (celui qui suit l'élection de la seconde chambre), elles deviennent, avec l'assentiment du roi, parties intégrantes de la loi fondamentale.

823. — **Le Gouvernement de la Norvège : le Pouvoir Exécutif Norvégien.** — Le roi a, en principe, avec son Conseil de Norvège, les mêmes relations qu'avec son Conseil de Suède : l'autorité suprême, le pouvoir de décision lui appartiennent. En Norvège comme en Suède, il doit prendre l'opinion de ses ministres pour la conduite des affaires publiques ; et, quand il est en Suède, il ne peut prendre aucune décision relative aux affaires norvégiennes sans prendre l'avis de trois conseillers norvégiens qui l'assistent (n° 824). Dans les questions importantes qui concernent la Norvège et n'ayant pas le caractère urgent, il doit même, quand il est en Suède, demander l'avis par écrit du conseil norvégien tout entier. Mais, dans tous les cas, c'est lui qui prend la décision. Néanmoins, sa présence constante en Suède fait peser sur le Conseil norvégien un poids que n'a jamais eu à supporter le Conseil Suédois. Le roi peut abandonner à ce Conseil, agissant sous la présidence d'un vice-roi ou premier ministre, la majeure partie de l'autorité gouvernementale, y compris l'exercice du veto ; et le pouvoir qu'il a d'annuler les actes de ce conseil est alors très strictement limité. En ce qui concerne les relations des ministres norvégiens avec leur Parlement

national, elles sont à peu près les mêmes que celles des ministres suédois. Ils siègent au *Storthing*, sans y voter ; ils ont le droit d'initiative, et ne sont aucunement obligés par la Constitution à donner leur démission quand ils sont mis en minorité (n° 814).

824. — Le Conseil d'Etat norvégien se compose de deux parties, *a*) un Ministre d'Etat et deux Conseillers, tous trois mis aux côtés du roi, et *b*) le « Gouvernement » proprement dit, composé d'un Ministre d'Etat, d'un Premier Ministre, et de six ou sept autres Ministres, suivant que le premier ministre a ou non un portefeuille. Car les départements administratifs, en Norvège comme en Suède, sont au nombre de sept, à savoir : les Affaires Ecclésiastiques, la Justice, l'Intérieur, les Finances et les Douanes, la Guerre (y compris la Marine, depuis 1885), les Travaux Publics et le Contrôle. La répartition des affaires entre les divers départements appartient au roi.

825. — **Le Storthing.** — Le *Storthing* national a un caractère et une constitution tout particuliers. En fait, c'est un corps unique, élu en bloc, mais partagé pour le travail législatif, en deux sections, un *Lagthing* et un *Odelsting*. Il est choisi pour trois ans, et se compose de cent quatorze membres, dont trente-huit (un tiers) représentent les villes, et soixante-seize (deux tiers) représentent les districts ruraux.

826. — Cette proportion est fixée par la loi et ne peut être changée que par une modification constitutionnelle. Le droit électoral repose sur une condition de propriété, et le vote est indirect. Dans les cités, les électeurs secondaires sont choisis dans la proportion de un pour cinquante électeurs primaires ; dans les districts ruraux, dans la proportion de un pour cent.

827. — Lors de la réunion d'un nouveau *Storthing*, un quart de ses membres sont élus, par un vote du *Storthing* lui-même, pour former le *Lagthing* ; les

trois autres quarts forment l'*Odelstthing*, qui a le droit d'initiative pour toutes les mesures législatives. Le *Lagthing* est ainsi, tel qu'il est constitué, un simple Comité du *Storthing*, placé à part pour former un corps de révision, une sorte de chambre haute. Cependant, c'est seulement quand il s'agit de projets de loi ordinaires, que le *Storthing* agit ainsi en deux Chambres. Les questions constitutionnelles et financières sont examinées par le corps tout entier.

828. — Au cas où le *Lagthing* rejette deux fois une mesure qui lui est proposée par l'*Odelstthing*, le différend est tranché en séance plénière par un vote des deux tiers.

829. — **Le Gouvernement Local.** — En Norvège, le gouvernement local n'a pas les mêmes bases solides de tradition historique qu'en Suède. Les lois qui lui donnent son organisation sont de 1837. Ces lois divisent le pays en districts et en communes; le peuple est représenté dans leur administration, mais les fonctionnaires nommés par le Gouvernement central y ont des pouvoirs considérables de surveillance et de contrôle.

830. — **Modification de la Constitution.** — Les modifications sont apportées à la Constitution, en principe, en Norvège comme en Suède. Les propositions doivent être déposées dans la *première session ordinaire* du *Storthing* tenue après une élection, et elles doivent être définitivement adoptées, sans altération, lors de la première session du *Storthing* suivant. Le vote des deux tiers des membres présents est requis pour l'adoption de ces modifications, et le veto du roi opère comme dans les autres cas (n° 798).

831. — **Les Deux Pays.** — Cette singulière monarchie double a maintenant derrière elle plus

de quatre-vingts ans d'union heureuse (depuis 1814). L'attitude de la Suède vis-à-vis de la Norvège a été pendant la plus grande partie de cette période, ce que peut être l'attitude du plus fort en face du plus faible ; la Suède a eu pour la Norvège peu d'indulgence et de considération. Les deux pays ont fait de leur mieux pour écarter toutes les causes sérieuses de conflit commercial, bien qu'il existe entre eux un tarif douanier qui obère le commerce. Néanmoins la Suède a l'influence prépondérante dans toutes les affaires communes, particulièrement lorsqu'il s'agit des relations internationales des deux royaumes avec les autres pays (n° 803). De plus, sa politique, considérée au point de vue norvégien, est souvent purement suédoise, et tend toujours, directement ou indirectement, à favoriser le contrôle de la Suède sur la Norvège. Il reste dans le système bien des causes de jalousies, bien des points de frottement, Aussi un parti influent de la Norvège réclame une part d'indépendance plus grande qu'il n'est possible de lui en donner sans modifier les principes mêmes de la constitution, parce qu'il prévoit, et ses craintes sont probablement fondées, que certains partissuédois, pour ne pas dire tous, ne demandent qu'à diminuer l'importance des clauses qui garantissent actuellement la liberté à la Norvège, et à étendre encore sur ce pays le contrôle de la Suède. L'avenir, semble-t-il, amènera soit une consolidation plus complète du gouvernement double, soit une définition et une garantie nouvelles et meilleures des droits particuliers de la Norvège.

BIBLIOGRAPHIE

Sur l'Autriche-Hongrie :

- Arnold-Foster*, F., « Francis Deak, Mémoire », Londres, 1880.
- Borgeaud*, Charles, « Adoption et Modification des Constitutions d'Europe et d'Amérique ».
- Demombynes*, G., « Les Constitutions Européennes, » II, pp. 167-304, 2 vol., Paris, 1883.
- Dickinson*, Reginald, « Summary of the Constitution and Procedure of Foreign Parliaments ». 2^e éd., in-8^o, Londres, 1890.
- Gumplowicz*, « Das Oesterrichische Staatsrecht ».
- Leger*, Louis, « Histoire de l'Autriche-Hongrie depuis les temps primitifs jusqu'en 1889 ».
- Lévy*, D., « L'Autriche-Hongrie ; ses Institutions ». Paris, 1882.
- Lowell*, A. L., « Governments and Parties in Continental Europe », vol. II, chapitre VIII-X, 2 vol. Boston, 1896.
- Patterson*, Arthur J., « The Magyars : Their Country and its Institutions », 2 vol. in-8^o. Londres, 1870.
- Ulbrich*, J., « Das Staatsrecht der oesterreichisch-ungarischen Monarchie », dans le Handbuch de *Marquardsen*. Fribourg en Brisgau, 1884.
- Vambéry*. Arminius, et *Heilprin*, Louis, « Hungary » (série de l'Histoire des Nations), N.-Y. et Londres, 1886.
- Whitman*, C. Sidney, « The Realm of the Habsburgs », Londres et New-York, 1893.
- Worms*, Baron H. de, « The Austro-Hungarian Empire », in-8^o, Londres, 1877. Ouvrage historique et descriptif.
- Zylen de Nyevelt*, Baronne, « Austria : Its Society, Politics, and Religion. » National Review, oct. 1891.

Sur la Suède et Norvège :

- Aschehoug*, T. H., « Das Staatsrecht der vereinigten Koenigreiche Schweden und Norwegen », dans le Handbuch de

- Marquardsen*, Fribourg en Brisgau, 1886.
- Borgeaud*, Ch. Ouvrage cité plus haut, pp. 94-104.
- Demombynes*. « Les Constitutions Européennes », 1, pages 93-198.
- Dunham*, S. A., « History of Denmark, Sweden und Norway », 3 vol. in-12. Londres, 1840. La meilleure histoire abrégée qui existe en anglais.
- Geijger*, E. J., et *Carlson*, E. E., « Geschichte Swedens, » traduction allemande de *Petersen*, 5 vol. in-8°, Gotha, 1844-75.
- Keary*, C. F., « Norway and the Norwegians, » in-8°, Londres, 1892.
- Otté*, E. C., « Scandinavian History, » in-12, Londres, 1894.
- Sars*, J. E., « Historik Inledning til Grundloven. »

LE GOUVERNEMENT DE LA
GRANDE-BRETAGNE

I. — GOUVERNEMENT CENTRAL

832. — **Origine de la Constitution.** — L'histoire du gouvernement, en Angleterre comme en Allemagne, commence avec les origines de la politique chez les races teutoniques. Les grands mouvements de peuples du v^e siècle qui mirent, en Gaule, les Francs à la place des Romains, mirent à leur place, en Grande-Bretagne, les Angles et les Saxons. Les premiers Teutons qui s'établirent d'une façon permanente en Grande-Bretagne (449) n'y trouvèrent pas les Romains ; les légions impériales avaient été retirées de l'île près de quarante ans auparavant (410) pour défendre l'Empire, lors de sa lutte avec les envahisseurs, dans des contrées plus rapprochées de la capitale. Mais les nouveaux arrivants, venus des plaines de l'Elbe et du Weser, trouvèrent là un grand nombre de traces, superbes et imposantes, de la civilisation qui marchait partout avec la domination romaine. Quel effet ces preuves de l'existence du système romain antérieur ont-elles pu faire sur les rudes marins qu'étaient les nouveaux conquérants, quelle fut l'influence romaine sur le peuple de la

Grande-Bretagne, influence qui devait se transmettre, affaiblie, aux futurs maîtres de l'île, ce sont choses impossibles à préciser. Il est certain, cependant, que l'influence romaine n'eut aucune part dans l'établissement des formes de gouvernement adoptées alors par les Teutons, formes qui sont la base des institutions politiques anglaises. Ces formes leur étaient particulières. Elles étaient la reproduction, aussi fidèle que le permettaient les conditions de la conquête, des institutions dont les Romains avaient constaté l'existence chez leurs redoutables ennemis d'outre-Rhin, avant même que l'Empire ait eu à souffrir sérieusement de leurs invasions.

833. — **Institutions Teutoniques Primitives.** — Ces institutions n'avaient nullement le caractère national qu'elles devaient acquérir avec le temps. Elles étaient la preuve que l'ordre historique est toujours le même : le gouvernement local par tribus précède constamment le gouvernement central national. Les hommes se gouvernent par familles et petites communautés avant de se gouverner par nations. Pour les Germains de cette époque primitive, le village était le centre de la vie politique ; ils ne connaissaient guère d'organisation nationale que lorsqu'il s'agissait de faire la guerre ; la parenté, chez eux, était honoraire et symbolique plus que réelle. Les hommes libres de chaque petite communauté, en temps de paix, dirigeaient leurs propres affaires, avec une liberté absolue, à l'assemblée du village. Même en guerre, tout homme libre avait le droit d'exprimer son opinion par un vote lors de la distribution du butin, et pouvait mettre en échec plus ou moins efficacement la volonté de son chef, en lui opposant toute la force de son individualité (n^{os} 287-294). Un système démocratique poussé à l'extrême paraît avoir dirigé toute

la politique dans ces rudes temps primitifs. Il est fort peu probable même que ce système ait aucunement été moins intense chez les hardis pirates, aussi violents que les vagues qu'ils bravaient, qui ont fondé en Grande-Bretagne de nouveaux royaumes formés de la réunion de tribus, au v^e siècle.

834. — **Changements Constitutionnels qui résultèrent de la Conquête.** — Les mouvements préparés, organisés en vue de la conquête eurent pour les Angles et les Saxons le même résultat que pour les Francs (nos 300, 301) : ils firent de la parenté réelle la base nécessaire et stable de l'organisation nationale. Le Chef militaire devint forcément un roi permanent, car il fallait la même cohésion pour achever la conquête et en profiter que pour la faire. Mais les nouveaux royaumes furent d'abord très petits, — si petite que fût l'île elle-même, elle en contenait beaucoup, — et l'organisation intérieure des tribus ne fut sans doute guère affectée du fait qu'un trône s'était élevé. La population se réunissait, suivant la coutume immémoriale, en communautés plus ou moins compactes, mais toujours petites, autour des fermes et des villages construits par les Romains ; leur mode de tenure des terres était quelque régime de propriété qui laissait les principales pâtures, les principales sources, à l'usage commun ; les terres arables seules étaient abandonnées à l'usage particulier des individus. La Justice et le Gouvernement reposaient encore, au plus haut point, comme auparavant, sur l'assemblée des hommes libres du village.

835. — **Le *Hundred-Moot* (Assemblée de Centurie) et le *Folk-Moot* (Assemblée Générale).** — Mais il existait, en outre, une organisation plus vaste, ayant un caractère qu'on ne pourrait, sans

doute, retrouver si complet et si ordonné dans les coutumes germaniques primitives. Les communautés étaient groupées en « *Hundreds* » (Centuries) et c'est évidemment une réunion de *Hundreds* qui constituait les petits royaumes des premiers temps de la domination saxonne, royaumes dont quelques-uns, au moins, devinrent les « *shires* » ou comtés de l'époque postérieure où l'Angleterre était unifiée, soumise à une autorité unique. Le *Hundred*, comme les unités moins importantes du système, à savoir les nombreux villages, les communautés locales, avait son « *moot* » (conférence), son Assemblée, composée du prêtre, du *reeve* (bailli) et de quatre représentants de chaque village compris dans ses limites territoriales. Les principales fonctions de cette assemblée de centurie étaient celles d'un tribunal : car la centurie était très nettement une circonscription judiciaire, plutôt qu'une circonscription administrative. Au-dessus de l'Assemblée de Centurie, au sommet de cette organisation primitive, se trouvait le *folk-moot*, assemblée générale des hommes libres, qui avait le rôle de conseil de tribus ou de Conseil National, le même que celui que Tacite avait vu jouer à des assemblées analogues, en Germanie, au premier siècle de notre ère.

836. — **Le Royaume Anglais et le Comté Anglais.** — A l'époque où les royaumes anglais étaient nombreux, chacun d'eux avait, sans doute, son conseil général, qui siégeait sous la présidence du roi, et qui lui donnait des conseils relatifs aux intérêts communs, et ce non sans autorité, à cause du pouvoir qu'il avait eu avant la création de la nouvelle royauté. Quand l'Angleterre ne forma plus qu'un seul royaume, aux jours qui précédèrent l'invasion normande, ces divisions territoriales, ces royaumes qui avaient eu autrefois une vie politique indépendante, tombèrent

au rang de comtés, et leurs assemblées générales, autrefois assemblées nationales, ne furent plus que des assemblées de « *shires* », de Comtés, présidées par le shériff, représentant du roi, l'évêque, représentant de la Mère Eglise, et l'*ealdorman*, représentant de la tribu, et composées des propriétaires du Comté, du bailli, du prêtre, et de quatre hommes de chaque village, de douze représentants de chaque Centurie, et de tous les fonctionnaires.

837. — **Le Witenagemot.** — Pendant ce temps, l'autorité nationale supérieure avait passé, si tant est qu'elle ait passé à une assemblée, à une assemblée d'une autre sorte, à un grand Conseil appelé le *Witenagemot* ou assemblée des sages. Nous ne connaissons pas du tout le vrai caractère de ce fameux corps national ; mais nous avons toutes raisons de croire qu'il était copié plus ou moins exactement sur le modèle des assemblées qu'il avait supplantées. Les Conseils nationaux des petits royaumes de l'époque primitive, qui n'étaient plus que de simples tribunaux de Comté, avaient transmis leurs attributions de conseils généraux, et sans doute aussi, en théorie, leur organisation, au *Witenagemot*. Peut-être tout homme libre avait-il le droit d'assister à cette grande assemblée de la nation et d'y prendre part au vote ; mais en fait, les membres furent seulement, probablement dès le début, les principaux représentants des comtés et les principaux officiers de la maison du roi. On y voyait les shériffs, les ealdormen, les évêques et les principaux fonctionnaires qui entouraient la personne du roi. Quand le roi désirait réunir une véritable assemblée nationale, il convoquait parfois les assemblées de tous les comtés, les principaux officiers de la maison, les réunissait, en grand *Mycel-Gemot*, dans quelque localité centrale du royaume, et leur demandait d'ap-

prouver ses lois. Il agissait ainsi pour s'épargner la peine de les transmettre successivement à chaque assemblée de comté, comme avaient eu coutume de le faire les rois antérieurs.

838. — **Pouvoirs du Witenagemot.** — Les pouvoirs du *Witenagemot* étaient certes très grands, toujours en théorie, et peut-être en pratique, au commencement. Il possédait l'ancienne prérogative populaire d'élire le roi, et, à l'occasion, de le déposer. Il donnait ou refusait son consentement quand il s'agissait de concéder des terres du domaine public. Il était le tribunal suprême du royaume, pour les procès civils et criminels. Il partageait avec le roi le pouvoir de faire les lois, de nommer les fonctionnaires ainsi que celui de lever des impôts. Quand la puissance et l'influence du roi augmentèrent, la coopération du *Witenagemot*, en matière judiciaire et législative, devint de plus en plus une simple question de forme, mais toujours il y eut chaque année deux ou trois réunions de ce corps, et son action, bien que, dans la plupart des cas, tout extérieure, était cependant nécessaire, et, au fond, très utile, puisqu'elle conservait tout au moins le souvenir de la liberté nationale.

839. — **La Féodalisation Normande.** — La Conquête Normande amena des changements profonds dans le Gouvernement de l'Angleterre. Les principaux officiers du Comté devinrent seulement des fonctionnaires royaux, l'autorité ecclésiastique restant à part, et l'*ealdorman* se vit enlever toutes ses attributions administratives. Guillaume le Conquérant, poussant cruellement jusqu'au bout sa conquête, confisqua de vastes étendues de terres, à cause de la résistance opiniâtre des propriétaires anglais, et fit cadeau de ces propriétés aux Normands ou aux Anglais qui s'étaient résignés, à condition qu'ils lui fussent soumis

suivant les principes féodaux. Le système féodal, si familier à l'histoire du Continent, avec ses juridictions seigneuriales séparées et la dépendance personnelle du vassal envers son seigneur et du seigneur envers son suzerain, fut également parfait en Angleterre. Les tribunaux des villes laissèrent presque partout la place aux Cours seigneuriales : les assemblées des Centuries perdirent leur influence d'autrefois ; et tout le pouvoir judiciaire qui ne passa pas aux mains des seigneurs féodaux tendit à passer à la cour du shériff, lieutenant du roi dans le Comté. Guillaume, cependant, maintint les hauts barons sous sa domination ; il ne souffrit pas que leur pouvoir devint menaçant pour le sien, mais il les garda constamment en sa dépendance dans l'exercice de leurs privilèges.

840. — **Le Grand Conseil des Rois Normands.** — Chose plus importante encore, il conserva l'assemblée nationale de la politique saxonne, en la modifiant de manière à la faire cadrer avec le nouveau système. Il prétendait être monté sur le trône par droit naturel et succession légitime, non par droit de conquête, et il cherchait à conserver également, autant que cela se pouvait, la Constitution de laquelle il se réclamait. Il était désireux et il obtint d'être élu réellement, dans les formes anciennes ; et, après s'être assuré son trône, il essaya de gouverner conformément à l'ancienne coutume. Il garda le *Witenagemot*. Mais, dans ses mains, le caractère de ce corps se modifia beaucoup. La révolte rendit son autorité plus sévère, et le vieil élément national fut exclu de l'assemblée centrale du royaume. La nouvelle organisation du pays ayant pris le caractère féodal du type normand, ce nouveau caractère se retrouva dans la composition du conseil royal. Le *Mycel-gemot* devint le Grand Conseil (*Magnum* ou *Commune Concilium*) des principaux

tenanciers du roi. On y vit venir d'abord, outre les comtes, les barons et les chevaliers, qui, soit en fait, soit d'après la théorie féodale, tenaient leurs terres du roi, les archevêques, les évêques et les abbés, mais, ultérieurement, ces membres ecclésiastiques furent admis seulement à titre de barons ; ils étaient considérés comme tenant leurs terres du roi et comme faisant, en conséquence, partie de la hiérarchie féodale. En théorie, semble-t-il, tout propriétaire avait le droit de réclamer un siège dans ce Conseil, qui était regardé comme tenant la place d'une assemblée nationale qui pouvait parler au nom de toutes les classes dirigeantes ; mais, en fait, les grands seigneurs et les hommes d'Eglise seuls assistaient généralement à ses réunions, et la « tenure par seigneurs » devint à la fin le seul réel titre en permettant l'accès. Dans le développement du Grand Conseil des rois Normands se résume toute l'histoire de la Constitution anglaise primitive ; car c'est de lui qu'est sortie, on peut le dire, toute l'organisation effective du gouvernement actuel de l'Angleterre. Il a engendré, directement ou indirectement, d'une manière ou d'une autre, le Parlement, le Cabinet, et les Tribunaux.

841. — **Le système Féodal en Angleterre.** — L'Angleterre n'a pas été féodalisée par les Normands. La féodalisation s'est produite là comme ailleurs, en même temps que se développait la politique teutonne, sous les Saxons et les Danois comme sous les Francs et les Goths. La société, en Angleterre comme sur le continent, était divisée en catégories nobles, hommes libres et serfs, rattachés ensemble par le lien de la féodalité personnelle et les principes de la propriété. Les Normands ne firent que donner une direction nouvelle à ce développement particulier de la féodalité. Le système n'avait pas amené en Angleterre de désagrégation analogue à celle dont il fut cause plus tard sur le Continent, et le premier soin de Guillaume le Conquérant, lorsqu'il

assit définitivement son pouvoir dans l'île, fut de subordonner d'une façon permanente à la Couronne tous les éléments féodaux. Il s'arrangea ainsi, en faisant, sans hésiter, usage de sa puissance, pour qu'aucun baron ne fût de taille à lutter avec le roi à moins d'obtenir l'appui de beaucoup d'autres barons, union que les rois avisés pourraient probablement toujours empêcher ; et il atténua les sentiments d'hostilité en donnant aux plus grands seigneurs du royaume des fonctions importantes dans la direction des affaires, en les amenant à s'entendre pacifiquement et légalement au Grand Conseil, qu'il convoquait trois fois par an, et dont il ne refusait jamais d'écouter les avis. Ce Conseil garda, au moins pour la forme, le droit de choisir le roi, et toutes les lois furent déclarées faites avec son avis et son approbation.

842. — **Caractère du Développement Constitutionnel en Angleterre.** — On a noté comme une des principales caractéristiques de l'histoire constitutionnelle de l'Angleterre que ses institutions politiques ont été sans cesse se développant, la transformation des formes les plus anciennes de gouvernement en formes modernes s'étant faite avec une curieuse continuité. Ce n'est pas l'histoire d'une série de destructions et de nouveaux états de choses, de créations nouvelles et successives de rouages législatifs et administratifs : c'est toujours l'histoire de modifications presque insensibles, de changements très lents, d'un développement spontané, presque inconscient. De très grandes différences apparaissent immédiatement entre le caractère du gouvernement anglais à une époque et le caractère de ce même gouvernement à une époque postérieure d'un ou plusieurs siècles : mais il est très difficile de découvrir aucun changement, quand on fait la comparaison entre deux générations successives. Il est rare qu'on puisse donner une date exacte à une modification : tout est arrivé « vers » telle ou telle année ou encore pendant tel ou tel règne. Aussi, ce développement est

de ceux qu'on peut très rapidement esquisser : les phases sont longues, les grands traits bien marqués, et les détails, inutiles à la clarté de l'exposé.

843. — **Le Développement Progressif.** —

Très rapidement expliqués, les faits sont les suivants : le Grand Conseil (ou Conseil National) devint lui-même le Parlement du royaume ; ceux de ses membres qui, dans sa composition primitive, étaient des officiers de l'Etat et des hauts fonctionnaires de la Cour, formèrent un Conseil Royal Permanent, duquel est sorti, avec le temps, le moderne Conseil Privé et enfin le Cabinet ; ceux des membres du Conseil Permanent dont les attributions étaient financières et judiciaires se séparèrent graduellement des autres et exercèrent leurs fonctions à part, leur travail ayant fini par être réparti entre eux suivant sa nature, et les divers corps qui furent ainsi formés devinrent, à la fin, la Cour de l'Echiquier, la Cour de la Chancellerie, et la Cour du « Common Law ».

844. — **Le Conseil Permanent.** —

Le corps de l'Etat et les officiers judiciaires que le roi conservait toujours auprès de lui comme son Conseil « Ordinaire » ou Permanent, ne comprenaient à l'origine que des membres du Grand Conseil, et semblent avoir servi, en quelque sorte, de Comité, d'extrait de ce grand corps. Le Grand Conseil ne se réunissait que trois fois l'an ; son organisation n'était pas permanente ; sa composition variait chaque année au double point de vue du nombre et de la personnalité des membres. D'un autre côté, les officiers du service permanent étaient toujours à portée de la main quand on voulait les consulter ; c'étaient, jusqu'à un certain point, une élite du corps considérable constitué par le Conseil National ; il était naturel qu'ils fussent consultés par

le roi et que leur avis, donné collectivement par le petit conseil qu'ils formaient, eût l'influence qui découlait de leurs relations avec le Grand Conseil lui-même. En fait, ils eurent vite presque exactement les mêmes pouvoirs que le Conseil National. Ces pouvoirs en vinrent même à avoir une importance supérieure à celle des pouvoirs de la Grande Assemblée, parce qu'ils étaient exercés, non par intermittence et à l'occasion, mais d'une manière continue, non avec une simple connaissance superficielle des affaires, mais avec la science intime de ces affaires.

845. — **Composition du Conseil Permanent.** — Sous les rois Normands, les membres du Conseil Permanent se composaient, en général, des deux Archevêques (de Canterbury et d'York), du Justicier, du Trésorier, du Chancelier, du Sénéchal, du Maréchal, du Chambellan et du Majordome, ainsi que de quelques autres fonctionnaires, ajoutés à l'occasion, tels que le Sergent du Roi, et de quelques évêques et seigneurs que le souverain trouvait bon, de temps à autre, de convoquer. Cependant, il n'y avait, dans cette composition, aucune règle fixe. Peut-être tout seigneur, comme membre du Grand Conseil, aurait-il pu, s'il l'avait voulu, assister aussi aux réunions de cette section du Grand Conseil, qui, lorsque le Grand Conseil n'était pas réuni, était, soi-disant, son continuateur et son mandataire. En pratique, il semble qu'en général, le roi ait toujours gardé le droit de le constituer à son gré.

846. — **Les Pouvoirs du Conseil Permanent** étaient considérables : ils l'étaient autant que ceux du roi lui-même, puisque le roi faisait de lui son agent administratif, judiciaire et législatif. « Il avait à conseiller et à assister le roi dans l'exercice de tous les pou-

voirs de la Couronne qui n'étaient pas exercés conformément au « common law » (1) ; et le « roi pouvait faire avec son Conseil Permanent, presque tout ce qu'il pouvait faire quand il avait autour de lui beaucoup d'autres nobles conseillers, excepté imposer des taxes à ces nobles eux-mêmes (2). » Mais le Conseil Permanent cessa de bonne heure d'agir et d'accomplir toutes ses fonctions en bloc. Comité lui-même, il finit à son tour par se subdiviser en Comités.

847. — **Les Tribunaux Judiciaires.** — Des hommes spécialement versés dans la connaissance du droit furent pris comme membres, les rois postérieurs n'hésitant pas, quand le service l'exigeait, à introduire dans le Conseil des bourgeois, en même temps que le Conseil commençait à perdre même ses relations nominales avec le Grand Conseil ; à ceux-là les fonctions financières et judiciaires de la Couronne furent de plus en plus exclusivement confiées (comparez n° 379). Il ne se passa pas longtemps avant que : a) une *Cour de l'Échiquier*, distincte du reste, et qui fut d'abord chargée principalement du contrôle des comptes financiers, se fût vu assigner comme juges permanents des seigneurs spéciaux, et eût acquis juridiction sur tous les cas qui concernaient directement le roi ; b) un autre tribunal spécial reçut, en qualité de *Cour des Plaid Communs*, juridiction sur tous les procès civils entre sujets du roi ; c) un autre tribunal devint suprême, la *Cour du Banc du Roi*, qui accompagnait toujours le souverain, partout où il allait, qui était, en théorie, présidée par le roi lui-même, et qui était chargée de surveiller la justice locale et de contrôler elle-même tous les procès qui n'étaient pas destinés à être examinés par d'autres cours ; d) le Chancelier,

(1) STUBBES, *Constitutional History of England*, vol. III, p. 752.

(2) A. V. DICEY, *The Privy Council*, p. ii.

qui, autrefois, avait été, en l'absence du roi, un simple président du Conseil Permanent, quand il jugeait les appels, en qualité de corps judiciaire, absorbait à son profit, dans sa *Cour de la Chancellerie*, ce qu'on appelait les « équitables » fonctions officielles en vertu desquelles le roi accordait son appui aux plaideurs aux procès desquels le « Common Law » ne donnait pas de solution convenable. C'est ainsi que le Chancelier commença cette sorte d'ascension qui devait en partie le placer au-dessus des tribunaux judiciaires. Cette différenciation, ce développement des cours se sont fait sentir dès les premières années du XII^e siècle, et peuvent être considérés comme complets au milieu du XIV^e.

848. — **Le Parlement.** — Pendant ce temps, le Corps National, le Grand Conseil, duquel on avait tiré le Conseil Permanent et les Cours judiciaires, s'était lui-même développé et transformé, avait pris un nouveau caractère extrêmement significatif. Peu changé dans sa composition pendant le siècle qui vint après la conquête normande, le Grand Conseil fut profondément touché par l'apparition de la Grande Charte (1215), et les importantes luttes constitutionnelles qui suivirent. C'est alors que le principe de la représentation fut introduit pour la première fois dans la constitution du Parlement et que les bourgeois comme les nobles se virent attribuer des sièges à l'Assemblée de la nation. Naturellement les archevêques, évêques et abbés en faisaient également partie, comme auparavant; les comtes et les grands seigneurs avaient également le droit d'être convoqués personnellement; mais les seigneurs de moindre importance, autrefois appelés au Conseil, non par convocations personnelles mais seulement par convocations générales lancées en même temps que pour les principaux tenanciers du

roi, par les shériffs des Comtés, avaient pris l'habitude de ne plus se rendre à ces convocations, à cause de la dépense et de l'inefficacité de leur intervention, et n'étaient plus appelés. Ils furent remplacés par des représentants. Des mandats adressés aux shériffs ordonnaient qu'il fût procédé à l'élection de représentants du bas-clergé et, chose plus importante encore, à des représentants des comtés (*Knights*, Chevaliers) et des villes (*Burgesses*, bourgeois). Le Parlement qu'Édouard I^{er} convoqua, en 1295, contenait tous ces éléments, et tous les Parlements futurs furent, au point de vue de la composition, constitués sur ce type.

849. — La quatorzième clause de la Grande Charte de Jean promettait que, outre les archevêques, évêques, abbés, comtes et hauts barons, convoqués par lettres personnelles, on appellerait dorénavant, par convocations collectives, faites par les shériffs et baillis, tous les seigneurs de moins haut rang. Mais ces convocations générales manquèrent leur but.

850. — Des représentants des villes furent convoqués pour la première fois en 1265 par le Comte Simon de Montfort, qui savait pouvoir compter sur l'appui des Communes anglaises dans sa lutte avec le roi Henri III, et qui appela des bourgeois au Parlement qu'il constitua pendant la courte période de sa suprématie, afin de prouver clairement que cet appui ne lui ferait pas défaut. Édouard I^{er} suivit l'exemple de Montfort en 1295, non pas qu'il fût délibérément dans l'intention de constituer une véritable Assemblée représentative qu'il aurait considérée comme un progrès dans le développement constitutionnel du pays, mais parce qu'il avait besoin d'argent, et qu'il savait que les taxes seraient facilement payées si elles étaient votées par une assemblée représentant toutes les classes de la population.

851. — Des représentants des Comtés (*Knights*) avaient été souvent appelés au Parlement avant 1265. Petit à petit

tous les éléments constitutifs de la Nation avaient été introduits dans le Parlement; d'abord les petits seigneurs, par convocations générales, — ce qui, cependant, avait fini par être abandonné, — puis la bourgeoisie des Comtés, par le moyen d'élections dans ces Comtés, enfin les bourgeois des villes, par élections à la Cour de Comté.

852. — **Genèse des Deux Chambres.** — Un Corps comme le Parlement convoqué par Edouard I^{er} était cependant trop considérable, trop peu homogène pour ne pas se diviser. Il ne put pas longtemps former une seule Assemblée; il se partagea en deux « Chambres. » Si le bas clergé avait continué à réclamer des représentants, il est probable qu'il y en aurait eu trois. Mais, au lieu de former une chambre spéciale dans le Parlement laïque, le clergé créa séparément un corps entièrement distinct qui, sous le nom de « Convocation », devait constituer un Parlement ecclésiastique spécial, se vouant uniquement au gouvernement de l'Église. Il abandonna sa part dans la direction des affaires temporelles aux « lords spirituels », les quelques hauts dignitaires ecclésiastiques qui gardaient leur place dans le Conseil de la Nation, et aux représentants laïques que le clergé contribuait à faire élire à la seconde Chambre.

853. — Aussi ne resta-t-il dans le Parlement que deux éléments, les seigneurs et les bourgeois. Les seigneurs, auxquels les archevêques, évêques et abbés se joignirent conformément à leur coutume immémoriale, formèrent une Chambre à eux, la Chambre des Lords. Les bourgeois (*Commoners*) envoyés par les villes, auxquels se joignit bientôt l'ordre intermédiaire formé par la bourgeoisie des Comtés (*gentry*), et les chevaliers des Comtés (*Knights*), gens qui n'étaient ni des seigneurs convoqués par lettres personnelles, ni cependant des *Commoners*, formèrent

l'autre Chambre, la Chambre des Communes. Ces changements étaient complètement effectués vers le milieu du quatorzième siècle. Le Parlement était, à cette époque, au point de vue extérieur, exactement ce qu'il est aujourd'hui.

854. — **Le Conseil Privé.** — Le Grand Conseil et son héritier direct, le Parlement, étaient fort jaloux des pouvoirs considérables qui appartenaient, aux Conseillers préférés du roi, à ceux que le roi honorait constamment de sa confiance, et auxquels il permettait d'exercer quelques-unes des prérogatives royales les plus importantes. Cet état de choses sembla spécialement intolérable quand toute la vitalité du Conseil Permanent passa à un corps encore plus réduit, le « Conseil Privé. » Ce corps était au Conseil Permanent ce que le Conseil Permanent avait été au Grand Conseil. C'était encore un autre « extrait. » Il apparut pendant le règne de Henri VI (1422-1461). Le Conseil Permanent était devenu trop considérable et trop difficile à manier pour continuer à être en rapports intimes avec le souverain ; on ne pouvait plus s'en servir en bloc quand il s'agissait d'affaires « privées » ; alors le roi sépara des Conseillers « ordinaires » un certain nombre de membres qu'il choisit pour constituer son Conseil « Privé », après les avoir liés à sa personne en leur faisant jurer spécialement fidélité et secret. Depuis cette époque, le Conseil Permanent fut virtuellement remplacé, et le Conseil Privé devint le principal corps administratif et gouvernemental du royaume.

855. — **Le Conseil Privé s'arroge des Pouvoirs Judiciaires.** — Beaucoup de prérogatives judiciaires qui appartenaient en réalité au roi, quand il siégeait au Grand Conseil ou au Parlement, avaient

été revendiqués pour le Conseil Permanent du roi ; de là, les cours judiciaires spéciales auxquelles il avait donné naissance (n° 847) ; ces droits, qui consistaient à exercer certains pouvoirs judiciaires, après avoir appartenu au Conseil Permanent, furent réclamés par le représentant du Conseil Permanent, le Conseil Privé. De là vinrent, dans le cours de l'histoire, le fameux Conseil du Nord, la Chambre Etoilée, de mémoire détestée, et l'odieuse Haute-Commission, qui ne furent abolies qu'en 1641, quand eut éclaté la grande révolution qui devait détruire à tout jamais, en Angleterre, l'arbitraire du pouvoir exécutif, et amener la suprématie absolue du Parlement.

856. — **Origine du Cabinet.** — Pendant ce temps, bien avant que les guerres parlementaires eussent mûri, les mêmes causes qui avaient engendré le Conseil Permanent et le Conseil Privé avaient de nouveau affirmé leur puissance en donnant naissance au *Cabinet*, encore un troisième « extrait », cette fois, du Conseil Privé ; un petit corps choisi par le roi, qui en fit son confident spécial, fut tiré du corps général des Conseillers ; il se réunissait à part, non dans la grande chambre du Conseil, mais dans une petite pièce, un *Cabinet*. Le Conseil Privé, à son tour, était devenu « trop important pour avoir connaissance des dépêches et des secrets d'Etat. Le titre de conseiller privé était souvent accordé comme distinction honorifique à des gens à qui l'on ne confiait rien, à qui l'on ne demandait rien. Le Souverain, pour les questions les plus importantes, ne réclamait l'avis que d'un petit noyau composé des principaux personnages. Les avantages et les inconvénients de ce procédé furent de bonne heure signalés par Bacon, avec son jugement et sa sagacité habituels : mais ce fut seulement après la Restauration que le Conseil intime commença à

attirer l'attention générale. Pendant bien des années des hommes politiques partisans de l'ancien temps continuèrent à regarder le cabinet comme un bureau inconstitutionnel et dangereux. Néanmoins, son importance augmenta tous les jours. A la fin il s'attribua la plus grande partie du pouvoir exécutif, et il a constitué, pendant plusieurs générations, une partie essentielle de la machine politique anglaise. Cependant, et c'est étrange à dire, il continue à être absolument ignoré par la loi. Les noms des nobles et autres personnes qui le composent ne sont jamais officiellement notifiés au public ; on ne tient aucun registre de ses réunions et de ses résolutions ; son existence n'a jamais été reconnue par aucune loi du Parlement (1). »

857. — **Le Développement du Cabinet.** —

Le Cabinet commence à apparaître distinctement comme candidat favori au rôle suprême, au point de vue exécutif, sous le règne de Charles II. Aujourd'hui, il est le centre même de la Constitution anglaise. Les progrès qui lui permirent d'atteindre sa situation actuelle sont ainsi résumés par un écrivain anglais distingué :

« 1° D'abord, nous trouvons le Cabinet revêtant la forme d'une Chambre en miniature, petite, informe, irrégulière, choisie suivant le bon plaisir du souverain parmi les membres du corps plus considérable formé par le Conseil Privé, consulté par la couronne à laquelle il donnait des avis officieux, mais n'ayant en aucune façon le pouvoir de prendre des résolutions pour la conduite des affaires de l'Etat ou de faire aucun acte de gouvernement sans l'approbation du Conseil Privé, et rarement même désigné sous son nom

(1) MACAULAY. — *Histoire d'Angleterre*, vol. 1, pp. 197, 198 (Edition Harper, 1849).

actuel. Telle était la situation avant le règne de Charles I^{er}.

« 2^o Puis s'ouvre une seconde période, pendant laquelle ce Conseil Consultatif prend le titre spécial de Cabinet, mais sans avoir de situation reconnue, sans remplacer d'une façon *permanente* le Conseil Privé, qui restait, en fait comme en droit, le seul corps légal de Conseillers de la Couronne (Règne de Charles I^{er} et de Charles II, ce dernier ayant gouverné pendant une partie de son règne avec un Cabinet, et ayant, dans ses dernières années, reconstitué un Conseil privé).

« 3^o Une troisième période commence avec la formation, par Guillaume III, » d'un ministère représentant non pas plusieurs partis, comme souvent aux époques antérieures, mais le parti prédominant dans l'Etat. « C'est le premier ministère analogue à notre type moderne. Le Cabinet, tout en restant cependant comme il reste de nos jours, ignoré de la Constitution » était « devenu de fait, sinon de droit, le seul et véritable Conseil consultatif suprême, la seule autorité consultative de l'Etat. » Il était « encore, cependant, regardé avec jalousie, et on n'est arrivé que par degrés à la pleine réalisation de la théorie moderne de la responsabilité ministérielle, par l'admission de ses membres au Parlement.

« 4^o Enfin, vers la fin du xviii^e siècle, la conception du Cabinet comme corps de l'Etat, composé nécessairement : a) de membres du Parlement, b) ayant les mêmes idées politiques, et choisis dans le parti ayant la majorité à la Chambre des Communes ; c) d'un corps poursuivant une politique d'entente, d) sous une responsabilité commune se résolvant en une démission collective au cas d'un blâme du Parlement : enfin, e) d'un corps acceptant la subordination à nu principal ministre, — s'imposa définitivement aux théories

constitutionnelles modernes ; elle ne s'est pas modifiée depuis lors (1). »

858. — **Le Parlement et les Ministres.** —

Les principes concernant la composition de nos cabinets modernes tels qu'ils sont décrits dans le dernier paragraphe ci-dessus, cité de Mr. Traill, peuvent être considérés comme étant nés des relations changeantes qui s'établirent entre le Parlement et les ministres de la Couronne. Comme nous l'avons dit (n° 854), le Conseil national fut de bonne heure profondément jaloux du pouvoir et de l'influence de ce petit conseil privé et des officiers de la Couronne que le roi s'associait dans l'exercice de ses plus importantes prérogatives. Par tous les moyens, il chercha à contrôler les ministres. Ayant abandonné très vite, comme révolutionnaire, toute tendance à rendre le roi personnellement responsable des actes du pouvoir exécutif, le Parlement ne tarda pas à accepter cette théorie que le roi ne pouvait avoir tort : que les violations de la loi et du droit commis par le gouvernement l'étaient toujours — telle était la théorie — par le fait d'avis mauvais donnés par les conseillers personnels du roi ; ceux-là pouvaient se tromper (la théorie, ici, devenait plus obscure en fait) et devaient être regardés comme responsables de tout ce qui se faisait de mal. Dès la fin du xvii^e siècle, le grand Conseil déposa William Longchamp, Justicier et Chancelier de Richard I^{er}, pour abus de pouvoir. Pendant le xiii^e siècle, le Parlement revendiqua, et, deux ou trois fois, exerça le droit de nommer les ministres et les juges : il fit décapiter le trésorier d'Edouard II et emprisonner son Chancelier pour la part qu'ils avaient eue aux actes illégaux du roi ; et à la fin de ce siècle (1386), il mit

(1) H. D. TRAILL. — *Central Government* (Angleterre) pp. 23-25.

en accusation Michael de la Pole, ministre de Richard II, malgré ce fait qu'il put se justifier en prouvant qu'il avait reçu du roi des ordres directs. Au xvii^e siècle, une nouvelle cause de mise en accusation fut ajoutée aux anciennes. A partir de cette époque, les ministres furent considérés comme responsables, sous peine de mise en jugement pour crime par le Parlement, non seulement pour avis illégaux, mais aussi pour mauvais conseils donnés à la Couronne, pour fautes politiques grossières aussi bien que pour violations flagrantes de la loi ou du droit constitutionnel.

859. — **Disparition de la Procédure de Mise en Accusation** (*Impeachment*). — *L'Act of Settlement* et la politique de Guillaume et de Marie inaugurèrent cependant la période finale de la suprématie du Parlement. On commença à tenir compte habituellement, dans le choix des ministres, des préférences du Parlement, et, en conséquence, la mise en accusation tomba peu à peu en désuétude. Le vote parlementaire prit sa place, — finalement le vote de la Chambre des Communes seule. Les Ministres qui ne peuvent pas obtenir une majorité à la Chambre des Communes, pour les mesures proposées par eux, démissionnent et le Parlement a son influence propre sur la conduite du gouvernement.

860. — **Le Pouvoir Exécutif**. — Le pouvoir exécutif, d'après le système anglais, si tant est qu'on puisse le décrire à la fois rapidement et correctement, peut être considéré comme formé du souverain et d'un cabinet de ministres nommé avec le consentement formel du roi. Toute l'autorité réelle appartient au cabinet, bien que les ministres ne soient, légale-

ment, que les conseillers du souverain, et que les affaires soient conduites au nom de ce souverain. Le véritable rôle du souverain dans ce système est celui d'un conseiller héréditaire, honoré et influent, à l'avis duquel un titre élevé et une familiarité constante avec les grandes affaires de l'Etat donnent un poids particulier. Le roi est, en fait, quoique non pas dans la théorie légale, naturellement, un ministre permanent, différant des autres surtout par ce fait qu'il n'est pas responsable de ses actes devant le Parlement, et qu'il est, de ce fait, moins puissant qu'eux.

861. — Le souverain n'est pas membre du cabinet parce que George I^{er} ne savait pas l'anglais. Jusqu'à l'avènement de George I^{er}, le roi assistait toujours aux conseils tenus par le Cabinet; George ne le fit pas parce qu'il ne pouvait ni comprendre ni être compris dans les discussions de ses ministres. Aussi, depuis lors, le Souverain n'a-t-il pas eu place aux délibérations du Cabinet. On peut voir un exemple analogue de la curieuse facilité avec laquelle les hommes de race anglaise établissent et observent les précédents dans l'habitude qu'a le Président de la République des Etats-Unis d'envoyer au Congrès des messages écrits. Washington et John Adams prenaient personnellement la parole au Congrès quand il s'agissait des affaires publiques; mais le troisième Président, Jefferson, n'était pas bon orateur, et préférait envoyer des messages écrits. Les Présidents qui vinrent après suivirent naturellement ce exemple; et de là est venue une règle constitutionnelle consacrée.

862. — **Situation du Cabinet.** — Le Cabinet se compose des principaux ministres de l'Etat et a acquis la situation puissante qu'il occupe actuellement dans le Gouvernement par suite de sa responsabilité envers le Parlement. Le principal intérêt de l'histoire constitutionnelle de l'Angleterre est dans l'effort cons-

tant du Parlement pour établir sa suprématie sur toutes les autres autorités de l'Etat dans la conduite du Gouvernement; cette lutte se termina au siècle dernier par la victoire complète du Parlement; la dernière conséquence logique, dans notre siècle, en a été la concentration de l'autorité parlementaire dans les mains de la Chambre populaire du Parlement, la Chambre des Communes. Le Parlement a toujours revendiqué le droit de tout diriger au nom du peuple, de la nation; c'est là la base solide de toutes ses prétentions; et dès que certaines réformes opérées dans la composition de la Chambre des Communes eurent fait de ses membres les véritables représentants du peuple, la Chambre des Lords, qui représente le principe héréditaire, et non le principe représentatif, perdit forcément une partie de son autorité politique. La Chambre Haute est constamment recrutée par la création de nouveaux pairs pris dans toutes les catégories des gens arrivés, savants, manufacturiers, juristes, diplomates, journalistes, poètes; mais elle se recrute par nomination, non par élection; ses votes ne sont pas contrôlés par un corps électoral, et la prééminence dans la conduite des affaires en est arrivée à appartenir à la Chambre populaire.

863. — **Nomination des Ministres du Cabinet.** — La responsabilité des Ministres devant le Parlement constitue leur force parce qu'elle fait d'eux les agents du Parlement: les agents d'une autorité souveraine ont naturellement part à cette souveraineté. Le roi ne nomme que des hommes ayant la confiance de la Chambre des Communes; et c'est ainsi qu'il procède: il envoie chercher le chef reconnu du parti politique qui a la majorité à la Chambre des Communes et lui demande de former un Cabinet. Le chef pense-t-il que son parti l'approuvera s'il assume

cette responsabilité, il accepte le mandat, et, ordinairement après avoir dûment consulté d'autres membres influents de son parti, il donne au souverain une liste des hommes qu'il lui recommande comme chefs des principales administrations de l'Etat. Le souverain nomme et commissionne naturellement ceux qu'on lui a présentés. Ce sont toujours des hommes choisis parmi les membres des deux Chambres du Parlement, en général pour y avoir prouvé leurs aptitudes. Ils sont, pour ainsi dire, désignés par la part qu'ils ont constamment prise aux débats des Chambres ; ils sont arrivés dans les premiers grâce à leurs efforts personnels, grâce à leur habileté, et ont d'habitude des capacités parlementaires éprouvées. Ces capacités leur sont indispensables pour réussir comme ministres ; car, une fois entrés dans le Cabinet, ils jouent, en effet, le rôle d'un Comité de la majorité de la Chambre des Communes, chargé de conduire les débats et le travail législatif du Parlement, de le tenir au courant, et, par son intermédiaire, le pays tout entier, de toutes les affaires importantes que la prudence permet de livrer au public, et d'appliquer dans la conduite du gouvernement la politique approuvée par les représentants du peuple.

864. — **Composition du Cabinet.** — Le Cabinet ne se compose pas invariablement du même nombre de ministres. Onze fonctionnaires en font toujours partie ; ce sont : le Premier Lord de la Trésorerie, le Lord Chancelier, le Lord Président du Conseil, le Lord du Sceau Privé, le Chancelier de l'Echiquier, les cinq Secrétaires d'Etat (Intérieur, Affaires étrangères, Colonies, Inde et Guerre) et le Premier Lord de l'Amirauté. A ces membres sont généralement ajoutées de trois à six autres personnes, suivant les circonstances : souvent par exemple, le Président du Bureau du Commerce, généralement, et depuis peu, le Premier Secrétaire pour l'Irlande, fréquemment le Président du Bureau

du Gouvernement Local. La règle générale, en ce qui concerne ces additions, est que tous intérêts qui ont des chances pour faire l'objet de discussions importantes à la Chambre des Communes doivent être représentés par un Ministre du Cabinet, chargé de prendre la parole pour les défendre, et de présenter à la Chambre une responsabilité en même temps qu'une opinion. Le terme « Ministère » est beaucoup plus vaste que le terme « Cabinet ». Le « Ministère » se compose de tous les fonctionnaires exécutifs qui ont des sièges au Parlement. Ce sont les fonctionnaires « politiques », qui démissionnent quand le Cabinet est mis en minorité à la Chambre des Communes. Mais tous ne sont pas membres du Cabinet. Le Cabinet de Lord Salisbury se composait, en 1897, de dix-neuf personnes; mais en outre de celles-là, il y avait au Parlement quarante ministres ne faisant pas partie du Cabinet (Comparez n° 886).

865. — Aucun membre de la Chambre des Communes ne peut accepter de fonctions sans l'approbation de ses électeurs. Celui qui est nommé ministre doit donner sa démission et se présenter à la fois comme député et comme ministre. Cependant ce n'est là, dans la plupart des cas, qu'une formalité. Le parti opposé n'a pas l'habitude, dans ces circonstances, de disputer la place et le ministre est réélu sans opposition.

866. — L'habitude qu'a le Souverain de choisir seulement le principal ministre et de lui confier le soin de former le ministère, date, comme l'absence du souverain aux réunions du Cabinet, de l'époque de George I^{er}, qui ne connaissait pas assez les hommes politiques anglais pour choisir lui-même les ministres : il laissa ce soin à Walpole.

867. — Cette manière de former un ministère est le résultat des efforts faits par le Parlement pour maintenir la stricte responsabilité des ministres royaux devant lui-même. Aucun membre de la minorité n'accepterait d'être pris comme ministre au Parlement par un Premier Ministre, et puisque les ministres

doivent expliquer et défendre leur politique devant les Chambres, il est préférable qu'ils soient membres de ces Chambres, avec tous les privilèges qu'emporte ce titre. Ce n'est qu'ainsi qu'on peut maintenir la bonne harmonie désirable entre le Parlement et les Ministres.

868. — **Responsabilité Ministérielle.** — Si les ministres sont battus sur quelque question importante à la Chambre des Communes, ou si un vote de blâme les y atteint, ils doivent donner leur démission, — ainsi le veut la coutume, — et on doit former un nouveau ministère qui soit d'accord avec la nouvelle majorité. Les ministres doivent démissionner en corps parce que la meilleure manière d'assurer la responsabilité de ceux qui dirigent le gouvernement est d'exiger que les décisions soient prises de concert et la Chambre des Communes perdrait tout contrôle réel sur eux s'ils pouvaient, chaque fois qu'elle désapprouve un acte du pouvoir exécutif, ou qu'elle repousse une mesure proposée ou soutenue par lui, « débarquer » seulement ceux d'entre eux qui auraient été plus particulièrement atteints par le vote, et si le gouvernement en fonction restait ainsi, au fond, toujours le même. Si un ministère battu ou blâmé considère que la Chambre des Communes, dans son vote hostile, ne représente pas réellement l'opinion des électeurs, il peut conseiller au Souverain de dissoudre la Chambre et d'ordonner une nouvelle élection ; le Souverain doit suivre cet avis ; et les ministres restent ou tombent suivant les dispositions de la nouvelle Chambre à leur égard.

869. — On peut ajouter que des cas exceptionnels peuvent se présenter, dans lesquels la responsabilité encourue à la suite d'un acte blâmable retombe si complètement et si directement sur un ministre spécial, qui aurait agi soit sans le concours,

soit à l'insu de ses collègues, que sa démission séparée soit considérée comme la seule sanction de cette responsabilité. On en retrouve en Angleterre un exemple remarquable en 1851, quand Lord Palmerston, alors secrétaire d'Etat pour les Affaires Etrangères, dut quitter ses fonctions pour avoir ajouté à divers actes dénotant une indépendance un peu trop grande une approbation non autorisée du Coup d'Etat de Louis Napoléon en France.

870. — **Situation Légale du Cabinet.** — L'origine historique particulière du Cabinet nous apparaît dans l'étude de sa situation légale. Comme nous l'avons vu (n° 856), ce n'est pas un corps reconnu par la loi : son existence, comme celle de beaucoup d'autres institutions politiques anglaises, est basée sur la seule *coutume*. Les ministres spéciaux qui forment le Cabinet ont, légalement et à titre exclusif, le rang de conseillers de la Couronne, — ils sont, en d'autres termes, le seul pouvoir exécutif — tout simplement parce qu'ils sont membres du Conseil Privé. Ils doivent prêter serment comme membres de ce corps avant de pouvoir agir en qualité de serviteurs et de confidents du roi. Le Conseil Privé lui-même (en bloc) ne s'est cependant pas vu demander un avis depuis deux siècles. Il n'a rien à voir avec les fonctions que ne peuvent exercer douze ou quinze ministres que parce qu'ils lui appartiennent ; il n'est pas responsable des conseils que donnent ces ministres ; et il ne peut en aucune façon contrôler ces conseils. Les membres du Conseil Privé, en outre, sont nommés pour toute leur vie. Les chefs de la minorité à la Chambre des Communes, ayant eux-mêmes été ministres, sont encore membres du Conseil après leur chute, et ont encore, au point de vue légal, le même droit de donner des avis à la Couronne.

871. — **Initiative du Cabinet en Matière Législative.** — Comme il a hérité du droit d'initiative en matière législative, droit qui appartenait autrefois à la Couronne, le Cabinet règle et dirige les travaux des Chambres. La plupart du temps, le Parlement est occupé à examiner les mesures qu'il a pré-

parées et proposées ; à chaque instant, dans la procédure parlementaire, les ministres sont appelés à servir de guides et à faciliter le travail.

872. — **Le Premier Ministre.** — La continuité de vues dans la politique, et la vigueur dans l'administration sont obtenues dans le cabinet par son organisation sous l'autorité d'un « Premier » Ministre. Ce Premier Ministre, en général, remplit les fonctions de Premier Lord de la Trésorerie bien qu'il puisse en remplir d'autres, s'il le préfère. Ce ne sont pas ses fonctions qui lui donnent le premier rang dans le Cabinet, mais sa qualité reconnue de chef de son parti. Le chef choisi par le souverain pour former le ministère reste à sa tête une fois qu'il est formé. Il choisit d'ordinaire les fonctions de Premier Lord de la Trésorerie parce que les devoirs officiels qu'entraînent ces fonctions ont seulement un caractère nominal, et le laissent libre d'exercer ses fonctions importantes de chef de parti au pouvoir.

873. — **Les Départements Administratifs.**
— Telles sont les relations du Cabinet avec le Souverain et le Parlement. Nous arrivons maintenant à l'étude de son rôle administratif et gouvernemental en tant que Pouvoir Exécutif, et nous voyons les ministres à la tête de départements administratifs, comme dans les autres pays. Mais les départements centraux en Angleterre ne peuvent pas être rapidement et simplement décrits comme ceux des autres contrées, auxquelles des constitutions écrites, logiques et stables, ou l'initiative régularisante de monarques absolus ont donné leurs formes actuelles. On y trouve mille complications causées par ce développement désordonné qui caractérise les institutions anglaises.

874. — **Les Cinq Grands « Offices » de l'État.**
— Cependant, sans entrer dans les détails, il est possible d'esquisser avec assez de clarté, et relativement en peu de mots, le dessin de l'administration centrale du

royaume. Nous nous occuperons de la Trésorerie dans un paragraphe spécial (n° 879). Le *Home Office* (département de l'Intérieur) surveille la police ; s'occupe, jusqu'à un certain point, de la magistrature locale et de l'administration des prisons ; conseille le Souverain, en ce qui concerne l'octroi des grâces, et est l'instrument du Parlement en ce qu'il fait respecter certaines lois qui réglementent sur quelques points la question du travail. Le *Foreign Office* (Affaires Étrangères) se trouve décrit par son nom. De même pour le *Colonial Office* (Colonies), le *War office* (Guerre) et l'*India Office* (Inde).

875. — Ces cinq grands *Offices* sont tous, au point de vue historique, jusqu'à un certain point, les rejetons d'un seul *Office*, celui du Principal Secrétaire d'État du Roi. Par un de ces procédés fréquents dans le développement constitutionnel anglais, un officier portant ce titre apparut de très bonne heure, et devint un des ministres de confiance de la Couronne. D'abord il ne fut qu'un conseiller préféré en même temps qu'un serviteur du roi, employé à toutes sortes de missions confidentielles ; puis il prit peu à peu une place officielle plus régulière, et commença à s'arroger diverses fonctions importantes. A la fin, il fut nécessaire de le dédoubler, et il y eut deux Principaux Secrétaires d'État, deux hommes partageant en théorie la même charge, et se complétant entre eux. Il finit par être quintuplé, pour la commodité du service. Il y a donc cinq Principaux Secrétaires d'État, partageant tous, en théorie, la même charge, et tous, toujours en théorie, légalement autorisés à remplir toutes les fonctions ; mais en fait, naturellement, chacun a son département particulier. Il y a un Principal Secrétaire d'État pour le *Home Office*, un autre pour les Affaires Étrangères, un autre pour les Colonies, un autre pour la Guerre et un autre pour l'Inde. C'est là une évolution curieuse et caractéristique.

876. — **L'Amirauté, le Bureau du Commerce et le Bureau du Gouvernement Local.** — L'Ami-

rauté est le Département de la Marine. Il a à sa tête une Commission de six membres, composée d'un Président, appelé Premier Lord de l'Amirauté, et de cinq « Junior Lords ». Le Bureau du Commerce (*Board of Trade*) est, dans la forme, un comité du Conseil Privé. Il est constitué au début de chaque règne par une Ordonnance en Conseil Privé. Il se compose « d'un Président et de certains membres de droit, parmi lesquels le Premier Lord de la Trésorerie, le Chancelier de l'Échiquier, les Principaux Secrétaires d'État, le *Speaker* de la Chambre des Communes, et l'Archevêque de Canterbury (1). » Mais il a depuis longtemps perdu tout contact avec le Conseil Privé et même la forme de l'action collective. Actuellement et en pratique, il est représenté par son Président. Ses devoirs et ses privilèges sont à la fois nombreux et importants. Il conseille les autres départements administratifs dans toutes les questions commerciales et constitue le bureau de statistique du royaume ; il exerce le contrôle de l'État sur les Chemins de fer, inspecte les navires qui transportent des passagers et les vaisseaux marchands, fait passer des examens aux capitaines et aux seconds de la marine marchande et les commissionne, fait exécuter les lois relatives aux ports, aux phares, au pilotage, fournit les étalons des poids et mesures, surveille la frappe des monnaies et les postes et télégraphes. Le Bureau du Gouvernement Local (*Local Government Board*) qui est aussi, dans la forme, un comité du Conseil Privé, n'a également, en réalité, ni les caractères d'un comité, ni l'action collective d'un bureau. C'est un département isolé et complètement indépendant, placé sous le contrôle d'un Président. Ses autres membres, qui sont le Lord Président du Conseil, les cinq Principaux Secrétaires d'État, le

(1) TRAILL, pp. 126, 127.

Lord du Sceau Privé et le Chancelier de l'Échiquier, ne prennent en fait aucune part à son administration. Il est chargé de surveiller, par l'intermédiaire des autorités locales du royaume, l'application « des lois relatives à la salubrité publique, à l'assistance des pauvres, et au Gouvernement local », — attributions qui importent plus au bon gouvernement quotidien du pays que celles de n'importe quel autre département. Il examine aussi spécialement les propositions de loi qui touchent les intérêts privés, et en fait l'objet de rapports.

877. — **Le Bureau de l'Agriculture.** — En 1889, fut créé un nouveau département, qui devait être, en théorie, un bureau, mais, en fait, dont l'administration devait incomber à un seul ministre, son Président. Depuis 1883 un Comité du Conseil Privé avait été chargé spécialement de la surveillance des intérêts agricoles du royaume ; en 1889, on lui donna une organisation mieux définie et des pouvoirs plus vastes, sous le nom de Bureau de l'Agriculture — bureau qui se compose nominalemeut du Lord Président du Conseil, des cinq Principaux Secrétaires d'Etat, du Premier Commissaire de la Trésorerie, du Chancelier de l'Échiquier, du Chancelier du duché de Lancastre et du Secrétaire pour l'Ecosse ; en réalité, il n'est dirigé par aucun de ces hauts dignitaires, mais par son Président particulier. Ses attributions comprennent, non seulement la réunion et la publication de tous les renseignements pouvant servir aux intérêts agricoles, aider, encourager les enquêtes et les recherches sur les procédés agricoles et les méthodes de culture, l'entretien des forêts, l'inspection et la subvention des écoles où l'on donne sur ces sujets une instruction spéciale, mais aussi les attributions attachées aux fonctions des Commissaires agricoles et des Commissaires des Travaux et Edifices Publics, l'application des lois sur les épizooties, et diverses attributions analogues.

878. — **Le « Post Office »** est, en Angleterre, une subdivision du Bureau du Commerce. A sa tête se trouve un

Directeur Général des Postes. Il contrôle, outre ce qui est du ressort ordinaire du service des postes, le système télégraphique du pays, qui est propriété du gouvernement ; il a aussi la direction d'un système très pratique de caisses d'épargne postales.

879. — **La Trésorerie.** — L'histoire de ce département, qui peut être considéré comme le plus important de tous, peut servir aussi d'exemple typique du développement administratif de l'Angleterre. Originellement, le principal Ministre de la Couronne, au point de vue financier, était le Lord Grand Trésorier, auquel on adjoignit de bonne heure un Chancelier de l'Echiquier. Mais, sous le règne de George I^{er}, l'importante charge de Lord Grand Trésorier fut, suivant l'expression anglaise, mise en Commission : cela veut dire que ses attributions furent confiées à un Bureau et non plus à une seule personne. Ce bureau, connu sous le nom de « Les lords Commissaires chargés d'exercer les attributions du Lord Grand Trésorier » se composait du Premier Lord de la Trésorerie, du Chancelier de l'Echiquier, et de trois autres membres, appelés « Junior Lords. » L'évolution fut rapide, comme dans les autres bureaux similaires d'Angleterre ; autrement dit, le bureau cessa d'agir collectivement, en bureau. Ses attributions se concentrèrent dans les mains du Chancelier de l'Echiquier ; la place de Premier Lord, occupée presque toujours, depuis 1762, par le Premier Ministre, perdit peu à peu tout rapport avec la Commission de la Trésorerie, dont il ne garda que la présidence honoraire, celui qui l'occupait donnant toute son énergie à ses fonctions politiques (n^o 872) ; et les « Junior Lords » ne gardèrent que leurs fonctions parlementaires.

880. — **Le Chancelier de l'Echiquier** est donc le chef du Département de la Trésorerie, et,

comme tel, joue un des rôles les plus en vue, et les plus importants dans le gouvernement du pays. Il contrôle les recettes et les dépenses de l'Etat, ; il soumet, sous la forme d'un budget annuel, des comparaisons soigneusement établies entre les sommes qu'exigent les divers services publics et celles qu'on peut retirer des sources de revenus existantes ou pouvant être exploitées, en même temps que des propositions tendant à augmenter ou diminuer les impôts, suivant qu'on s'attend à un déficit ou à un excédent dans l'état actuel de la législation.

881. — **Les « Estimates ».** — Les divers départements établissent leurs propres budgets (*Estimates*) ; mais ces budgets sont soumis à l'examen méticuleux du Chancelier de l'Echiquier, qui a le droit de les réviser là où ils paraissent pouvoir l'être. Ainsi, des modifications dans le personnel des départements ou une répartition nouvelle du travail entre les diverses subdivisions des départements, etc., ne peuvent, si elles entraînent des dépenses supplémentaires, être faites sans l'approbation expresse de la Trésorerie.

882. — Mr. Gladstone, deux fois, avec une énergie caractéristique, quand il était Premier Ministre, tint les fonctions de Premier Lord de la Trésorerie et de Chancelier de l'Echiquier, mettant ainsi une fois de plus le Premier Lord en contact réel avec son département.

883. — **Départements Administratifs du Conseil Privé.** — Quoique remplacé par le Cabinet, en tant que conseil consultatif de la Couronne, et dépourvu de tout pouvoir de contrôle exécutif véritable par l'érection de ses divers bureaux en départements indépendants, le Conseil Privé a encore une ou deux attributions réelles. La principale est la direction du Département de l'Enseignement, qui se compose du Lord Président du Conseil, chef nominal, d'un Vice-Président, chef véritable, et de certains

membres de droit, parmi lesquels le Chancelier de l'Echiquier et le Secrétaire d'Etat pour les Affaires Intérieures ; ce Département est chargé de l'instruction publique du pays. Il a conservé à peu près l'action collective, le caractère collégial. Nous parlerons ailleurs des importantes attributions judiciaires du Conseil Privé (n° 924).

884. — **Le Lord du Sceau Privé** n'a d'autres fonctions importantes que celles de garder le grand Sceau de l'Etat et de l'apposer sur les documents publics qui nécessitent cette attestation formelle ; mais la charge donne à son titulaire le droit de faire partie du « Cabinet ». Ses attributions minimales permettent au Lord du Sceau Privé de s'occuper d'autant plus de celles qui lui incombent comme membre du Cabinet. C'est une place qu'on donne à des hommes jeunes, bien doués au point de vue de l'intelligence et des facultés politiques, mais qui ne peuvent pas ou ne veulent pas assumer les lourdes charges officielles.

885. — **Le Chancelier du Duché de Lancastre** occupe une charge dont les attributions (entièrement légales et locales) ont été données, d'après une coutume très ancienne, à un Vice-Chancelier ; mais des hommes politiques éminents se font donner parfois cette sinécure pour pouvoir entrer dans le cabinet et apporter au ministère le poids de leurs conseils et de leur influence.

886. — **Sous-Secrétaires Politiques.** — Il y a souvent, auprès des principaux ministres d'Etat, certains Sous-Secrétaires « politiques » dont les fonctions ont une importance considérable. Un Sous-Secrétaire politique est un homme qui entre en charge et en sort avec son parti, qui n'a pas place dans le cabinet, mais qui partage sa bonne ou sa mauvaise fortune devant la Chambre des Communes. Il est le truchement parlementaire de son chef. Si le ministre des Affaires Etrangères, par exemple, ou un autre membre du Cabinet dont les affaires doivent faire l'objet de fré-

quents débats ou de nombreuses questions à la seconde Chambre, est un membre de la Chambre des Lords, il est représenté à la Chambre des Communes par un Sous-Secrétaire, qui y prend la parole comme mandataire du ministre. La représentation des ministres aux deux Chambres est ainsi assurée (Comparez n° 864).

887. — **Administration de l'Ecosse et de l'Irlande.** — Les affaires de l'Ecosse sont du ressort d'un Lord Avocat pour l'Ecosse, qui est le conseiller légal du Gouvernement quand il s'agit des intérêts de l'Ecosse, et d'un Secrétaire pour l'Ecosse, qui est l'intermédiaire entre les membres écossais du Parlement et le ministre, le truchement officiel des ministres, dans les affaires qui concernent l'Ecosse, à la Chambre des Communes. Officiellement, le Lord Avocat est le subordonné du Secrétaire d'Etat pour les Affaires Intérieures. Le pouvoir exécutif irlandais est, au moins dans la forme, distinct du pouvoir exécutif anglais; il appartient à un Lord Lieutenant et à un Conseil Privé; mais, en fait, il est absolument contrôlé par le Cabinet anglais, par l'intermédiaire du *Secrétaire en Chef du Lord Lieutenant*, qui est toujours membre de la Chambre des Communes, et, quand les affaires irlandaises revêtent une importance spéciale, membre du Cabinet; ce Secrétaire en chef, en théorie, est le subordonné du Lord Lieutenant; en fait, grâce à ses relations avec le Cabinet et le Parlement, il est son maître.

888. — **Le Lord Chancelier**, le seul membre légal du Cabinet dont nous n'ayons pas encore parlé, est un fonctionnaire judiciaire et législatif. Nous nous occuperons plus tard de ses attributions (n° 925).

889. — **Le Cabinet en tant que Pouvoir Exécutif.** — Ce serait une grosse erreur de sup-

poser que le Cabinet, qui n'est, en réalité, qu'un comité de la Chambre des Communes, tirant toute son autorité de la confiance que ce corps a en lui, n'est qu'un *simple* comité, n'ayant aucune importance spéciale comme corps exécutif du royaume. Dans un certain sens, les ministres ont hérité des anciennes prérogatives de la Couronne; et le Parlement est, très sensiblement, sous leur dépendance, en ce qui concerne l'efficacité du rôle qu'il joue lui-même dans le Gouvernement. Presque toutes les lois importantes proviennent de leur initiative, et tout le succès du travail des Chambres dépend largement d'eux. Ils peuvent conclure avec les pays étrangers des traités de toute importance; ils peuvent donner un certain tour à la politique de la métropole envers ses colonies; ils peuvent prendre toutes les mesures graves qu'ils veulent relativement au gouvernement de l'Inde, placer les forces de terre et de mer là où ils veulent, changer cent fois de politique vis-à-vis des pays qui dépendent de l'Angleterre et vis-à-vis des pays étrangers, — nous voulons dire en ce qui concerne la plupart des intérêts les plus importants de l'Angleterre, — changements qui peuvent forcer le pays à des actes très graves; et tout cela sans avoir préalablement consulté le Parlement dont ils sont les serviteurs. En un mot, la Chambre des Communes peut les punir, mais non les empêcher d'agir.

890. — **Le Parlement : I. La Chambre des Communes ; son Caractère Original.** —

« Le Parlement du XIX^e siècle, c'est, dans le langage courant, la Chambre des Communes. Quand un ministre consulte le Parlement, il consulte la Chambre des Communes; quand la Reine dissout le Parlement, elle dissout la Chambre des Communes. Un nouveau

parlement n'est qu'une nouvelle Chambre des Communes » (1). Tel a été le résultat de l'évolution politique de l'Angleterre. Mais les événements qui ont amené ce résultat ont duré près de cinq siècles. Pendant une très longue période, la période de formation du Parlement, la Chambre des Communes fut très nettement et très naturellement subordonnée à la Chambre des Lords, laïques et ecclésiastiques ; les grands rôles constitutionnels étaient tenus par le roi et la noblesse. Les *Commoners* représentaient au Parlement les villes, et n'avaient de rôle, au début, qu'en ce qui concerne le vote des taxes qu'ils acceptaient. Quand la Chambre qu'on appelait la Chambre des Communes, eut, pour la première fois, une existence distincte et séparée, vers le milieu du xiv^e siècle (n^o 852), ce n'était pas du tout un corps homogène. Elle comprenait à la fois les Chevaliers des Comtés et les Bourgeois des villes ; et bien du temps se passa avant que les Chevaliers eussent cessé de se demander s'ils devaient siéger à la Chambre des Lords ou à la Chambre des Communes. C'étaient des hommes considérables dans leurs Comtés ; la seule chose qui leur fût commune avec les représentants des villes était que la raison de leur présence au Parlement était l'élection, et non les domaines héréditaires ou le rang social. Cependant, le temps fit disparaître les différences entre les deux groupes de membres qui constituaient la seconde Chambre ; ils s'aperçurent vite que leurs intérêts étaient communs, parce que les principales questions sur lesquelles ils avaient réellement à prendre une décision étaient les questions d'impôts, qui les touchaient tous également.

(1) SPENCER WALPOLE. — *The Electorate and The Legislative*, p. 48.

891. — Différences Historiques entre les Représentants des Comtés et des Bourgs.

— Le véritable but de la Couronne, en faisant de la Chambre des Communes, autant que possible, un corps représentatif, semble avoir été d'amener toute la nation à servir d'appui au gouvernement royal : aussi, dès le début, la seconde Chambre fut-elle un corps représentatif. Les Chevaliers du Comté étaient élus « dans la Cour de Comté, par l'approbation générale de tout le pays » ; les bourgeois des villes étaient choisis par les hommes libres des bourgs, corps électoral plus ou moins nombreux suivant la charte de chaque ville en particulier, mais généralement assez large pour comprendre toute la classe sociale la plus élevée du bourg. C'est la décadence des villes et la restriction de leurs privilèges qui firent de la Chambre des Communes de la fin du XVIII^e siècle et du début du XIX^e la Chambre scandaleusement inférieure, représentant mal le pays, qui amena les Colonies d'Amérique à se révolter. Dès le règne de Henri VI, c'est-à-dire dès la première moitié du XV^e siècle, le droit électoral fut limité dans les comtés aux libres tenanciers qui possédaient une propriété d'un revenu annuel de quarante shillings, et, à l'époque, des propriétaires ayant un revenu de quarante shillings étaient des hommes riches (1) ; mais ce droit électoral resta le même jusqu'aux réformes parlementaires du XIX^e siècle, et tendit naturellement, à mesure que le pays devenait plus riche et que la valeur du shilling diminuait relativement, à s'étendre, à devenir plus libéral. Le droit électoral des villes, au contraire, passa du mal au pis. Il fut de plus en plus restreint, et les villes qui

(1) On estime que quarante shillings de l'époque valaient, au point de vue de la puissance d'achat, quatre-vingts livres de notre temps. Voir J. E. T. Roger, *Economic Interpretation of History* p. 32.

envoyaient des représentants au Parlement, soit par suite de leur propre décadence, soit en raison de l'accroissement et de la nouvelle distribution de la population dans le royaume, représentèrent de moins en moins bien la population urbaine de l'Angleterre. De temps en temps de nouveaux bourgs s'étaient vu donner des représentants ; mais tous les efforts faits pour mieux régler la représentation avaient virtuellement cessé avant le commencement de la période de grande augmentation de la population, de développement considérable de richesse et d'industrie qui a fait l'Angleterre moderne telle qu'elle est. Les Villes qui envoyaient des représentants à la Chambre des Communes étaient surtout celles des Comtés du Sud, où se trouvent les anciens grands centres de population. Peu à peu elles avaient perdu leur importance tandis que le centre de gravité de la nation se portait vers les comtés du Centre et de l'Ouest : que Liverpool, Manchester et Birmingham naissent, — et en même temps que leur importance, elles avaient perdu leurs habitants. Quelques-unes tombaient en ruines, et étaient englobées par les propriétés voisines, dont les possesseurs se trouvaient hériter de leurs territoires ; d'autres, dont la décadence était moins profonde, subissaient également l'influence des seigneurs voisins, dont les électeurs dépendaient plus ou moins ; à la fin, la majorité des sièges à la Chambre des Communes appartenait virtuellement aux classes de propriétaires représentées à la Chambre des Lords.

892. — La Chambre des Communes se composait, en 1801, de 658 membres, sur lesquels 425 étaient envoyés « sur la nomination ou la recommandation de 252 personnes ». On dit aussi que « 309 des 513 membres envoyés par l'Angleterre et le pays de Galles devaient leur élection à la Trésorerie ou à 162 personnalités puissants (1) ».

(1) WALPOLE, p. 55.

893. — **Relations Géographiques des Bourgs et des Comtés.** — La population des bourgs n'avait aucune part à l'élection des représentants des comtés. Les comtés représentés au Parlement étaient des districts essentiellement ruraux, et ne comprenaient pas les villes. Ainsi le comté de Derby était au point de vue de la représentation parlementaire, le comté de Derby moins ses villes.

894. — **Les Réformes Parlementaires.** — C'est pour remédier à cet état de choses que furent entreprises les fameuses réformes du XIX^e siècle. Ces réformes ont fait de la Chambre des Communes un corps réellement représentatif et national : en le faisant national, elles l'ont fait dominant. En 1832, une nouvelle distribution complète des sièges fut effectuée, ainsi qu'une réforme fondamentale du droit électoral. Les villes tombées en décadence se virent enlever leurs représentants, et les nouveaux centres de population s'en virent attribuer une proportion équitable. Le droit de vote dans les comtés fut étendu de ceux qui possédaient des terres libres à ceux qui détenaient des terres à bail, ou des *copyhold estates* (1), et aux fermiers dont les fermes rapportaient net, chaque année, cinquante livres. Le droit électoral dans les bourgs appartint uniformément aux chefs de famille dont la maison avait la valeur d'une rente annuelle de dix livres. C'était mettre la représentation dans les mains des classes moyennes riches ; cela subsista jusqu'en 1867. En 1867, on fit une nouvelle distribution des sièges, qui fit passer de cinquante-quatre à soixante le nombre des représentants de l'Ecosse, et amena d'autres modifications équitables pour la représentation du pays. En même temps le droit électoral

(1) Les *Copyhold estates* sont les propriétés détenues par suite d'une coutume du manoir dont ils dépendent, coutume une fois prouvée par une « copie » (*copy*), extraite des archives de la Cour du Manoir.

fut largement étendu. Dans les bourgs, tous les chefs de famille et tous les locataires dont les loyers étaient chaque année de dix livres sterling eurent le droit de vote ; dans les comtés, outre les propriétaires dont la propriété équivalait à une rente de quarante shillings, tous les locataires à bail et tenanciers de *copyhold estates* (1) dont la tenure avait une valeur de cinq livres par an, enfin tout propriétaire dont le revenu atteignait douze livres par an eurent également le droit de vote. Il en fut ainsi pendant près de trente ans. Enfin, en 1884, on établit le droit électoral sur les bases qu'il a actuellement. Les conditions que doivent réaliser les électeurs des comtés sont les mêmes que celles que devaient remplir en 1867 les électeurs des bourgs ; plus de deux millions et demi d'électeurs furent ainsi ajoutés à la population électorale du pays, qui comptait, en 1900, pour tout le Royaume-Uni, 6.732.613 électeurs. « Le droit électoral pour les propriétaires et les locataires » est uniforme pour tout le royaume.

895. — Le mot « occupant » (*occupier*) est usité en Angleterre comme synonyme de « locataire » (*lodger*). L'« occupation » requise pour que l'occupant ait le droit électoral doit avoir une « valeur nette annuelle de 10 livres sterling. » L'occupation « qui résulte d'une charge, d'un service ou d'un emploi » est considérée, au point de vue électoral, comme équivalente à celle pour laquelle un loyer est payé, si ce loyer, au cas où il serait exigé, s'élevait au chiffre requis.

896. — En 1885 une autre grande « loi de distribution des sièges » fut votée, qui noya au point de vue électoral quatre-vingt-un bourgs anglais, deux écossais, et vingt-deux irlandais dans les Comtés auxquels ils appartenaient, donna des représentants supplémen-

(1) Voyez la note 1 du n° 894.

taires à quatorze bourgs anglais, trois écossais et deux irlandais, et créa trente-trois nouvelles circonscriptions urbaines. Les plus grandes villes qui élisaient plusieurs membres furent partagées en circonscriptions n'élisant chacune qu'un seul député, et on fit de même dans les Comtés, qui furent divisés en circonscriptions électorales ayant droit chacune à un représentant (1). Ces modifications amenèrent à la Chambre des Communes douze membres de plus. D'après les lois de 1832 et de 1867, le nombre total des membres était de 658; actuellement, il est de 670.

897. — **Vote Multiple.** — D'après une caractéristique particulière à la loi anglaise relative au droit électoral, les électeurs qui réunissent les conditions exigées de propriété ou de rente dans plusieurs circonscriptions électorales peuvent voter aux élections pour la Chambre des Communes dans toutes les circonscriptions parlementaires dans lesquelles ils réunissent ces conditions; et comme les élections ne se font pas partout le même jour, le même homme peut voter dans plusieurs endroits, pour plusieurs membres.

898. — Voici en résumé, l'origine des membres de la Chambre des Communes, d'après le *Statesman's Year-Book*, de 1901 (2). Les Comtés anglais envoient à la Chambre 253 membres, les bourgs anglais, 237, et les Universités anglaises, 5; les Comtés écossais, 39, les bourgs, 31, et les Universités, 2; les Comtés irlandais, 85, les bourgs, 16 et les Universités, 2. Au total, les Comtés, 377; les bourgs, 284; les Universités, 9. Total général: 670.

899. — Chose inaccoutumée, les réformes de 1884-1885 se sont appliquées à l'Ecosse et à l'Irlande comme à l'Angleterre et au Pays de Galles. Les lois antérieures s'étaient appliquées uniquement à l'Angleterre et au Pays de Galles, des lois spéciales réglant le droit électoral et la re-

(1) C'est ce que, comme nous l'avons vu, on appelle en France le *Scrutin d'Arrondissement* (n° 402).

(2) On y trouve aussi bien d'autres chiffres.

présentation de l'Ecosse et de l'Irlande La délégation irlandaise à la Chambre des Communes est, maintenant pour la première fois, la représentation réelle du peuple irlandais.

900. — La législation de 1885, en divisant les grandes villes en circonscriptions électorales n'élisant qu'un seul membre, a fait disparaître les « *Three-Cornered constituencies* » (circonscriptions à trois coins) qui avaient été imaginées en 1867 pour la représentation des minorités. Les électeurs, dans les endroits où on avait à élire plus de deux membres, ne pouvaient voter que pour autant de membres que la circonscription en devait envoyer siéger, moins un. Ainsi, là où on envoyait quatre représentants, chaque électeur ne pouvait voter que pour trois noms, on espérait ainsi que la minorité pourrait, si elle savait profiter de ce système, élire un membre à elle sur les quatre. Mais l'application ne donna pas de bons résultats dans la pratique, et on l'a par suite abandonné.

901. — **Election et Durée du Mandat.** — Les membres de la Chambre des Communes sont élus au scrutin secret et pour sept ans. Tout citoyen est éligible, sauf les prêtres et diacres de l'Eglise d'Angleterre, les ministres de l'Eglise d'Ecosse, les prêtres catholiques romains, et les shériffs et autres fonctionnaires chargés des élections, sauf, enfin, les pairs d'Angleterre et d'Ecosse. Les pairs d'Irlande qui ne sont pas de la Chambre des Lords sont éligibles, et souvent sont élus à la Chambre des Communes (1). Toutes ces personnes, — sauf les pairs, naturellement, — ne peuvent ni siéger ni voter.

902. — En fait, jamais une Chambre des Communes n'a siégé ses sept ans. Une dissolution, ordonnée dans le but de faire appel aux électeurs, les a toujours fait disparaître avant le terme de leur mandat. La durée moyenne des Parlements anglais n'atteint pas quatre ans. Celui du XIX^e siècle

(1) Lord Palmerston, par exemple, était pair d'Irlande.

qui dura le plus longtemps (celui qui fut élu en 1820) dura six ans, un mois et douze jours.

903. — L'usage du scrutin secret ne repose sur aucun texte permanent. En 1872, on a voté une loi déclarant qu'il serait employé pendant un an ; depuis, cette disposition a été renouvelée chaque année.

904. — Il n'y a plus actuellement, comme autrefois, de condition de propriété nécessairement remplie par ceux qui sont élus à la Chambre des Communes ; mais les membres élus ne reçoivent aucune rétribution ; et, à moins que leurs électeurs ne les entretiennent, — comme cela se faisait autrefois, et comme cela s'est encore fait récemment, — ce fait constitue une condition virtuelle obligeant l'élu à avoir un certain revenu.

905. — **Convocation, Lettres Electorales, Prorogation.** — Aucun texte stable ne règle l'époque à laquelle doivent être élus les Parlements. Le Parlement se réunit sur convocation de la Couronne (convocation qui, comme tous les autres actes du souverain, émane réellement, aujourd'hui, des ministres) ; et l'époque à laquelle ont lieu les élections est annoncée comme autrefois, par des lettres électorales (*writs*) adressées aux shériffs (n° 848). Le Parlement est également « prorogé » (ajourné pendant la session) par le Souverain (c'est-à-dire le Cabinet) et se réunit de nouveau, après un certain intervalle, sur convocation spéciale.

906. — La convocation d'un nouveau Parlement doit être envoyée au moins trente-cinq jours avant celui de la réunion ; la convocation d'un Parlement prorogé, au moins quatorze jours avant. On a maintenant l'habitude constante de réunir le Parlement une fois chaque année, vers le milieu de février, et de faire durer la session jusqu'au milieu d'août.

907. — Si un siège devient vacant pendant une session, une lettre convoquant les électeurs est envoyée sur la demande

de la Chambre elle-même ; si c'est pendant une prorogation, la convocation est faite sur la demande du *Speaker* de la Chambre.

908. — Depuis 1867, la durée du Parlement n'est pas modifiée lorsqu'il y a transmission de la Couronne ; avant 1695, le Parlement disparaissait avec le monarque. Cette année là, une loi disposa que le Parlement durerait pendant six mois après le décès, sauf dissolution antérieure par le nouveau souverain. Aujourd'hui, en cas de mort du souverain, le Parlement doit se réunir immédiatement. Si cette mort se produit après une dissolution et avant le jour fixé pour la réunion du nouveau Parlement, l'ancienne assemblée revit pour six mois, si c'est nécessaire, mais jamais pour plus longtemps.

909. — **Organisation de la Chambre.** — Les Communes élisent leur Président (*Speaker*, orateur) ; leur greffier et leur sergent massier sont nommés par la Couronne. Les travaux de la Chambre sont, comme nous l'avons vu (n° 871), absolument dirigés par son grand comité, le Cabinet. La règle veut qu'on mette à part certains jours de la semaine pour examiner les propositions d'initiative parlementaire privée, mais la plupart du temps est consacré aux projets du gouvernement (*bills*). La majorité les met dans les mains de ses chefs de parti, les ministres, et les grandes luttes de la session se passent entre la minorité, d'un côté de la chambre, et le parti ministériel, c'est-à-dire la majorité, de l'autre.

910. — Au centre de la salle dans laquelle siège la Chambre est une vaste nef. Le siège du *Speaker* est placé, assez élevé, à l'un des bouts de cette nef ; au-dessous sont les sièges et les tables des secrétaires, puis une grande table tenant une certaine place dans la nef centrale, et destinée à recevoir la masse du Sergent et différents livres, boîtes à pétitions et papiers. Les bancs placés de chaque côté de la

nef se font face. Ceux qui sont rangés à la droite du *Speaker* sont occupés par la majorité ; les ministres du cabinet, chefs du parti, sont assis sur le banc de face, auprès de la grande table. Ce banc s'appelle le banc de la Trésorerie — la Trésorerie étant la première Charge du Cabinet. Sur les bancs qui se trouvent à gauche du *Speaker* s'assied la minorité, dont les chefs (les chefs de l'opposition — car on s'attend, généralement avec raison, à ce que la minorité s'oppose aux projets ministériels) prennent place sur le banc de face, auprès de la table, et se trouvent ainsi juste en face des ministres, dont ils ne sont séparés que par la table.

911. — II. **La Chambre des Lords : Sa Composition.** — La Chambre des Lords comprenait, pendant la session de 1896, quatre cent quatre-vingt-seize pairs héréditaires anglais (Ducs, Marquis, Comtes, Vicomtes et Barons) ; les deux archevêques et vingt-quatre évêques occupant leurs sièges en raison de leurs fonctions ; seize pairs représentant l'Écosse, élus par l'ensemble des pairs écossais pour le même temps que le Parlement : vingt-huit pairs irlandais, élus par l'ensemble des pairs irlandais, et siégeant à vie ; enfin quatre membres judiciaires appelés « *Lords of Appeal in Ordinary* » (nos 915, 923, 924) siégeant à vie, en raison de leur charge. Au total, 570 membres. En 1900, le nombre total des membres de la Chambre des Lords était de 593.

912. — Il n'y a aucune limitation prévue du nombre des pairs héréditaires anglais. La Couronne (c'est-à-dire le Ministère) peut créer des pairs à volonté, et cette création est un fait fréquent. Les deux tiers des pairs actuels ont été créés au XIX^e siècle. Treize ont été créés en 1886. Le nombre des pairs d'Écosse et d'Irlande est limité par la loi.

913. — La Chambre des Lords est convoquée quand on convoque la Chambre des Communes ; les deux Chambres doivent toujours être convoquées ensemble.

914. — **Le Rôle de la Chambre des Lords au point de vue Législatif.** — La Chambre des

Lords est, suivant la loi, l'égale de la Chambre des Communes sous tous les rapports; en fait, son autorité politique, comme nous l'avons déjà dit (n^o 859, 868, 890), est très inférieure. Son approbation est, d'après la loi, aussi nécessaire que celle de la Chambre des Communes pour tout acte législatif; mais elle ne refuse pas souvent ce consentement quand la Chambre des Communes parle haut et quand elle paraît avoir derrière elle la nation : elle considère alors comme son devoir d'acquiescer. Son rôle législatif a été exactement défini quand on a dit que c'était un rôle de soigneuse révision. Elle ne peut sagement et justement s'opposer à un désir des Communes que quand il y a quelque doute sur la volonté du peuple. Cependant, son acquiescement provient généralement de justes appréciations politiques plutôt que d'une pure timidité, et son action, quand il s'agit de lois n'excitant pas la passion, est très influente.

915. — **La Chambre des Lords, Cour Suprême.** — Cependant, la Chambre des Lords est encore, en fait comme en théorie, la Cour d'appel suprême de l'Angleterre, bien qu'elle ait depuis longtemps cessé d'exercer en corps ses fonctions judiciaires (elle a hérité de celles du Grand Conseil de l'époque des Normands). Ces fonctions sont toujours, à l'heure actuelle, exercées par le Lord Chancelier, qui est, de droit, Président de la Chambre des Lords, et les Quatre Lords d'Appel Ordinaire, qui sont des juges expérimentés nommés pairs à vie précisément pour remplir ce rôle. Ces « Lords Judiciaires » spéciaux sont assistés parfois d'autres Lords ayant été juges dans les Cours judiciaires du rang le plus élevé, ou qui sont particulièrement versés dans la connaissance des lois.

916. — **La Législation** est donc contrôlée par la Chambre des Communes, interprétée par les membres judiciaires de la Chambre des Lords. La Chambre des Lords partage avec la Chambre populaire le droit de faire les lois, mais ne peut user de ce droit dans le cas où l'opinion publique s'est nettement prononcée. Le Souverain, de même, a le droit théorique de refuser son approbation à une loi ; mais le Souverain est dans la main des ministres, et les ministres sont dans la main des Communes ; aussi jamais une loi ne se voit-elle refuser l'approbation.

917. — **La Constitution de l'Angleterre** se compose de lois et de traditions. Elle a des documents considérables, comme la grande Charte, à la base de ses institutions ; mais la Grande Charte n'était qu'une ordonnance royale. Elle a de grandes lois comme le *Bill of Rights* (Loi des Droits) au centre de son système politique ; mais le *Bill of Rights* n'était qu'une loi du Parlement. Elle n'a pas de constitution écrite, et le Parlement peut, en théorie, changer, par une simple loi, toute la structure et le principe même des institutions anglaises. Mais, en fait, le Parlement n'ose pas aller plus vite que l'opinion publique : et l'opinion publique, en Angleterre, est éminemment et puissamment conservatrice.

918. — Sir Erskine May paye un véritable tribut à l'esprit conservateur du peuple qui vit sous une telle forme de gouvernement quand il dit : « Jamais on n'a imposé au Parlement une mesure que le jugement calme des années n'ait depuis approuvée ; jamais une agitation ne s'est produite que la postérité ait dû condamner (1). »

919. — **Les Tribunaux Judiciaires.** — L'administration de la justice a toujours été très centra-

(1) *Constitutional History*, vol. II, p. 324 (édition américaine, 1863).

lisée en Angleterre. De fort bonne heure les juges de la Cour royale ont fait des tournées (*gone on circuit*), tenant leurs assises (*sittings*) dans les différentes régions du pays, afin d'éviter aux plaideurs l'ennui et la dépense de traîner toujours leurs adversaires devant les cours de Londres. Mais ces juges de circuit allaient d'un endroit à l'autre sur ordre spécial des autorités centrales de l'Etat, et n'avaient pas de relations permanentes avec les Comtés dans lesquels ils tenaient leurs audiences : ils venaient de Londres, étaient contrôlés de Londres, et, leur tournée faite, retournaient à Londres. De plus, c'étaient d'habitude seulement les trois *courts of common Law* (la Cour du Banc du Roi, la Cour des Plaids Communs, et la Cour de l'Echiquier) qui envoyaient ainsi leurs juges en tournée ; la grande, l'encombrante cour de la Chancellerie, qui s'arrogeait une si vaste compétence, obligeait tous les plaideurs à se présenter à sa barre, à Westminster. La seule chose qui manquait pour que la centralisation fût parfaite était une uniformité plus grande dans l'organisation, et une distribution plus logique de la compétence entre les divers tribunaux. Cette lacune fut comblée par une grande loi judiciaire votée en 1873. Par cette loi (qui fut exécutoire le 1^{er} novembre 1875) et différentes lois additionnelles qui s'échelonnèrent jusqu'en 1879, les tribunaux judiciaires qui, comme nous l'avons vu (n° 847), étaient nés d'un corps autrefois unique, l'ancien Conseil Permanent des rois Normands et Plantagenets, furent à la fin unifiés, ramenés à un ensemble coordonné.

920. — **La Réforme judiciaire : la Réorganisation de 1873-79.** — Ces mesures de réorganisation et d'unification avaient été précédées, en 1846, par un essai de décentralisation. Des Cours appelées

Cours de Comté avaient été alors créées, tribunaux locaux, ceux-là, et non siégeant autour de Westminster, qui ont absorbé la plus grande partie des affaires d'assises, bien qu'en théorie elles n'eussent dû que doubler les assises, et non prendre leur place. Aussi, maintenant, les grands traits du système judiciaire anglais sont les suivants. Les Cours générales du royaume sont réunies sous le titre de Cour suprême de justice. Cette Cour est divisée en deux sections, qui sont en réalité deux cours absolument distinctes, à savoir la Haute Cour de Justice et la Cour d'appel ; au-dessus de ces deux cours, et servant de cour de dernier ressort, se trouve la Chambre des Lords. La Haute Cour de Justice a trois sections (*divisions*) : la section de la Chancellerie, la section du Banc du Roi et une section des Testaments, des Divorces et de l'Amirauté ; ces trois sections constituent les cours ordinaires de justice, et ont hérité des diverses compétences que marquent leurs noms. On peut appeler de leurs décisions à la Cour d'Appel ; de la Cour d'Appel à la Chambre des Lords. Les Cours de Comté jouent dans le système le rôle de Cours d'assises.

921. « **La Section de la Chancellerie** a cinq juges, plus son président, le Chancelier ; la section du Banc du Roi en a quinze, dont son président, le *Lord Chief Justice* (Lord Premier Juge) ; la section des Divorces, des Testaments et de l'Amirauté n'a que deux juges dont l'un est le président (1). Cette disposition en sections est affaire de convenance ; il n'y a pas de distinctions strictes en ce qui concerne leurs juridictions respectives ; et toutes les modifications que les juges trouveraient désirables peuvent être faites par une ordonnance en Conseil Privé. Ainsi une section de l'Echiquier et une section des Plaids Communs, qui existaient

(1) F. W. MAITLAND. — *Justice and Police* (English Citizen Series), pp. 43, 44.

au début, ont été détruites en 1880 par une de ces Ordonnances. Les juges faisant partie des diverses sections ne siègent pas nécessairement ni même souvent ensemble. Les procès sont plaidés en général devant un seul juge, de telle sorte que la Haute Cour peut-être considérée comme faisant le travail de trente-trois cours, puisque ses membres sont, en tout, au nombre de trente-trois. Dans les seuls cas où il y a à juger des appels interjetés contre des décisions de tribunaux inférieurs, ou à accomplir quelque autre fonction qui ne consiste pas, comme d'ordinaire, à juger des procès, deux juges ou plus doivent siéger ensemble.

922. — **La Cour d'appel** peut juger en appel les questions de droit ou de fait. Elle se compose du *Master of the Rolls* (maître des rôles) et de cinq Lords Juges, qui constituent, on peut le dire, un tribunal permanent et séparé, et des présidents des trois sections de la Haute Cour, qui siègent dans certains cas. Trois juges sont nécessaires pour qu'elle puisse remplir ses fonctions ; en pratique, ses six membres permanents se partagent le travail, et tiennent audience en deux sections indépendantes.

923. — **La Chambre des Lords** peut siéger, en qualité de Cour judiciaire, quand le Parlement n'est pas en session c'est-à-dire après une prorogation, ou même après une dissolution : car la Chambre des Lords, quand elle siège comme Cour de justice, ne ressemble à la Chambre des Lords, Assemblée législative, que dans son mode de procédure. Pour tout le reste, elle est absolument différente de l'Assemblée qui se soumet, au point de vue législatif, aux désirs de la Chambre des Communes. Comme Cour, elle est toujours composée du Lord Chancelier et de deux au moins des *Lords of Appeal in Ordinary* dont nous avons parlé (n° 911) ; seulement on y ajoute quelquefois un troisième *Lord of Appeal in Ordinary*, un ancien Lord Chancelier, ou un ou plusieurs juges ou anciens juges des Hautes Cours de Justice qui sont parvenus à la pairie. Les autres membres de la Chambre des Lords n'assistent pas aux audiences, ou, s'ils y assistent, ils ne votent pas.

924. — **Un Comité Judiciaire du Conseil Privé**, dont le Lord Chancelier est également membre, et qui, aujourd'hui, se compose tout simplement des mêmes *Lords of Appeal in Ordinary* qui constituent, en matière judiciaire, la Chambre des Lords, forme une Cour de dernier ressort pour l'Inde, les Colonies, les Iles de la Manche, et l'Ile de Man, ainsi que, dans certaines limites, de Cour d'appel pour la section des Divorces, des Testaments et de l'Amirauté de la Haute Cour de Justice.

925. — **Le Lord Chancelier** est le fonctionnaire le plus important de tout ce système. Il est président de la Chambre des Lords, de la Cour d'appel, de la Haute Cour de Justice, et de la Section de la Chancellerie de la Haute Cour ; enfin il est membre du Comité Judiciaire du Conseil Privé ; en réalité, il siège partout, sauf à la Haute Cour, -- à la Chambre des Lords et au Conseil Privé, toujours ; à la Cour d'Appel, souvent. Chose plus singulière encore, c'est un fonctionnaire judiciaire politique ; il est toujours membre du Cabinet, et, comme les autres membres, il est l'homme d'un parti ; il entre en charge ou en sort au gré de la Chambre des Communes, et exerce, jusqu'à un certain point, quand il est en charge, les fonctions d'un Ministre de la Justice Civile (1).

926. — **Les Procès Civils** sont portés soit devant des juges de la Haute Cour, à Londres, soit devant des juges de cette Cour en tournée dans les diverses « villes d'assises » du pays (il y en a toujours au moins une par comté), ou devant les Cours de Comté créées en 1846, qui diffèrent des anciennes cours de Comté, depuis longtemps en décadence et qui n'ont plus actuellement de fonctions judiciaires, à la fois par leur organisation et leurs attributions. Elles se composent, non des shériffs et de tous les hommes libres du comté, mais de simples juges, qui occupent leurs charges tant que leur conduite ne laisse rien à désirer,

(1) Maitland, p. 68.

assistés de fonctionnaires permanents de l'État, et qui exercent leur juridiction non pas dans le Comté, mais dans des circonscriptions beaucoup plus petites que les Comtés. On les appelle Cours de Comté tout simplement pour conserver un ancien nom respecté.

927. — **Les Cours de Comté** sont compétentes dans tous les procès de dettes ou de dommages-intérêts quand la somme réclamée ne dépasse pas 50 livres, et dans certains cas d'« equity », quand il ne s'agit pas de plus de 500 L. st. — Cependant les cas de diffamation par paroles ou par écrits, de séduction et de rupture de promesse de mariage ne sont pas de leur ressort. Au moins, c'est là, dans ses grands traits, l'exposé de leur juridiction. Un exposé complet forcerait à citer beaucoup de détails, car la tendance de toute la législation récente en Angleterre a été de donner à ces tribunaux la connaissance d'affaires de plus en plus nombreuses, même d'affaires du plus haut intérêt. Leur importance peut être jugée par ce fait, constaté par M. Maitland, que « la plupart des procès, en Angleterre, roulent sur des sommes inférieures à » 50 L. st.

928. — Un juge de la Haute-Cour peut renvoyer devant une Cour de Comté, sur la demande de l'une des deux parties, tout procès relatif à un contrat dans lequel la somme réclamée ne dépasse pas 100 L. st. Tout procès, quelque soit le peu d'importance de l'intérêt pécuniaire engagé, peut être renvoyé de la Cour de Comté à la Haute-Cour si le juge de la Cour de Comté certifie que d'importantes questions juridiques seront certainement soulevées à son propos, ou si la Haute-Cour ou l'un quelconque des juges croit désirable que le renvoi soit prononcé. Les appels à la Haute-Cour contre les décisions des Cours de Comté sont interdits dans la plupart des cas où l'intérêt est inférieur à 20 L. st.

929. — Le Système des Cours de Comtés a pour base une division du pays en cinquante-six circuits. Tous, sauf un ou deux, comprennent plusieurs « districts » — il y a environ 500 de ces districts. Chaque district a sa Cour de Comté dis-

tincte avec ses bureaux, son greffier, etc. ; mais les juges sont nommés pour les circuits, un pour chaque circuit. Ils sont nommés par le Lord-Chancelier parmi les avocats ayant sept années de stage au moins (1).

930. — **Les Jurys** sont de moins en moins utilisés en Angleterre, dans les procès civils. Dans tous les procès les plus importants, sauf à la Section de la Chancellerie, dont la règle comme celle de la vieille cour de la Chancellerie, est « pas de jury », un jury peut être pris sur la liste, sur la demande de l'une des parties ; mais bien des plaideurs préfèrent maintenant s'en passer, spécialement devant les Cours de Comté, où les questions de fait et de droit sont, dans la grande majorité des cas, tranchées par le juge seul, sans l'assistance du jury de cinq personnes qui pourrait, devant ces tribunaux, être convoqué dans tous les procès où la valeur en litige dépasse 20 L. st.

931. — **Les procès Criminels** sont jugés soit par les juges de paix des Comtés, qui sont des fonctionnaires non rémunérés nommés par le Chancelier sur la présentation des Lords Lieutenants des Comtés, ou par les juges des bourgs, qui sont des juges rémunérés, tout semblables aux autres, ou par les juges de circuit de la Haute Cour. La compétence des juges de paix et de bourg peut être considérée comme comprenant tous les crimes sauf les crimes graves, c'est-à-dire tous sauf ceux qui sont passibles de la mort ou de la servitude pénale, et sauf, également, le parjure, le faux, la corruption et la diffamation par écrit. Il y a beaucoup de juges de paix dans chaque comté, leur nombre n'étant pas limité par la loi ; ils exercent leurs fonctions les plus importantes dans des Sessions Trimestrielles générales (*General Quarter Sessions*) c'est-à-dire dans les sessions générales tenues quatre

(1) Les différentes lois qui régissent les Cours de Comté ont été modifiées et codifiées par la loi de 1888 sur les Cours de Comté.

fois par an. Les Assises Criminelles de la Haute Cour se tiennent également quatre fois par an. Tous les procès criminels, excepté ceux de peu d'importance, comme les procès de police, sont jugés en présence d'un jury,

932. — « Environ la moitié des procès criminels », a-t-on constaté (1), « ont lieu aux sessions des Comtés, environ un quart aux sessions des bourgs, le reste aux Assises ou à la Cour Criminelle Centrale », la grande Cour Criminelle de Londres.

933. — **Sessions Trimestrielles et Petites Sessions.** — Pour exercer leurs fonctions judiciaires les plus importantes, les juges de paix se réunissent tous les trois mois, en Sessions Trimestrielles ; mais pour les questions moins importantes pour lesquelles la présence de deux juges de paix suffit, il se tient un grand nombre de Petites Sessions, sur les divers points des Comtés. Chaque Comté est divisé par ses Sessions Trimestrielles en « Circonscriptions de petites Sessions » (*Petty Sessional Districts*), et chaque petite région a ainsi sa Cour de Petites Sessions, — contre les décisions desquelles on peut toujours interjeter appel devant les Sessions Trimestrielles. Ainsi l'importante attribution qui consiste à accorder des licences (n° 966) est exercée par les Petites Sessions, sauf appel au corps tout entier des juges de paix du comté.

934. — **Les Juges de Paix** ont été, comme nous le verrons plus particulièrement plus loin (nos 946-950), les autorités judiciaires les plus en vue des comtés jusqu'à la réforme du gouvernement local, effectuée en 1888 ; ils avaient les fonctions les plus nombreuses, les plus variées, la situation la plus influente. C'étaient généralement des personnages de haute position sociale dans leurs comtés, qui rendaient la justice, comme nous l'avons vu, sans être payés. En fait, ils étaient nommés à vie. La « Commission

(1) MAITLAND, p. 86.

de Paix, » — c'est-à-dire la Commission des Juges de Paix, — née au xiv^e siècle, avait eu, dans sa longue historé, un développement intéressant. Etant donnée la nature quelque peu autocratique de la charge du juge de paix, ces fonctions ont été en somme remplies avec une grande sagesse, un véritable esprit public, et, la plupart du temps, avec une modération, une habileté et une efficacité extraordinaires.

935. — Les attributions que les Américains donnent aux Juges de Paix sont exercées, en Angleterre, non par l'ensemble des Juges de Paix siégeant en Sessions Trimestrielles, — ils constituent alors, comme nous l'avons vu, une Cour criminelle à compétence très étendue, — mais par les Juges de Paix siégeant séparément, dans des formes spéciales ou non. Un juge de paix siégeant seul peut faire l'examen préliminaire de l'affaire d'une personne accusée de crime, et peut la faire emprisonner pour la faire juger s'il y a des motifs raisonnables de la soupçonner. Un juge de paix siégeant seul peut aussi envoyer des mandats à la police dans le but de découvrir des crimes, etc...

936. — **Police.** — La police, ou, suivant l'expression anglaise, le *Constabulary*, du royaume est dirigée de Londres par le *Home Office*, qui fait tous les règlements généraux concernant la discipline, les salaires, etc..., nomme les inspecteurs royaux, et détermine, sous le contrôle de la Trésorerie, le montant des sommes que l'Etat aura à donner pour entretenir cette police ; mais toute l'administration réelle de ce service est aux mains des autorités locales. Dans les Comtés, un Comité mixte des Sessions Trimestrielles et de la Cour de Comté nomme le Constable en chef (*Chief Constable*), qui nomme et dirige le personnel avec le pouvoir de révoquer et de punir sommairement ses sous-ordres, mais qui agit toujours sous la direction et le contrôle du Comité (n^o 974). Dans les villes qui veulent entretenir un personnel distinct de celui du Comté, le Constable en Chef est choisi par les au-

torités municipales, et la haute direction de ce personnel est confiée à un Comité de surveillance (*Watch Committee*) du Conseil municipal. Londres, qui emploie, la chose est connue, le tiers de toutes les forces de police du royaume, a un système spécial, exceptionnel, qui lui est tout à fait particulier. La police de la Cité est dirigée par un Commissaire et deux Commissaires adjoints qui sont nommés par le Secrétaire d'Etat pour le Département de l'Intérieur, et sont directement sous son autorité.

937. — La police, dans tout le pays, est soumise à une espèce d'exercice, d'entraînement militaire, l'organisation étant rendue aussi parfaite, l'entraînement aussi complet, et la discipline aussi effective que possible. Les anciens officiers de l'armée ont la préférence quand il s'agit de nommer les Constables en chef.

II. GOUVERNEMENT LOCAL

938. — **Caractère Complexe du Gouvernement Local en Angleterre.** — La question du Gouvernement local en Angleterre est extrêmement complexe, et, semble-t-il, très difficile à exposer rapidement. Les dispositions des lois anglaises sont tellement dépourvues de toute idée d'ensemble à ce point de vue que la plupart des écrivains qui ont essayé de les faire connaître, même à des lecteurs anglais, ont semblé tirer, du fait même que leur tâche était terriblement difficile, un certain zèle, un certain enthousiasme désespéré. Les institutions de Gouvernement local en Angleterre sont nées petit à petit, comme les autres institutions anglaises, et n'ont pas été formées suivant un plan complet, logique et légal.

C'est un assemblage de pièces et de morceaux, non un réseau symétrique; pièces et morceaux sont de toutes tailles, de toutes formes, de toutes matières.

939. — « Presque pour chaque nouvelle fonction administrative », gémit un écrivain qui a abordé ce sujet, « le Parlement a créé une nouvelle circonscription avec un nouveau corps électoral, qui, par une méthode nouvelle d'élection, choisit, parmi les candidats qui doivent satisfaire à des conditions nouvelles, ceux qui siégeront dans un nouveau bureau, avec une nouvelle durée de mandat, pour imposer une nouvelle taxe et dépenser une bonne partie des nouveaux revenus en payant de nouveaux fonctionnaires et en élevant de nouvelles constructions (1). »

940. — La coutume des législateurs anglais a été, au lieu de perfectionner, d'élargir ou d'adapter les anciens rouages, d'en créer une foule de nouveaux, sans s'occuper, ou en s'occupant fort peu de savoir s'ils pouvaient cadrer avec les anciens, ou même cadrer entre eux. La loi de 1888 sur le gouvernement local est le premier essai délibéré de créer un système; mais cette loi en somme, n'en créa aucun, et introduisit elle-même certains nouveaux éléments de confusion en commençant par prendre une autre loi (la loi de 1882 sur les corporations municipales) pour base, et en laissant cependant de côté certaines dispositions de cette loi pour leur en substituer d'autres relatives non à tous les corps administratifs locaux auxquels elle entendait s'appliquer, mais à quelques-uns seulement. La législation supplémentaire de 1894 introduisit quelques éléments tendant à la réduction en système; mais, somme toute, elle n'a pas beaucoup simplifié les méthodes existantes. Il

(1) *Local Administration* (Imperial Parliament Series), par Wm Rathbone, Albert Pell et E. C. Montague, p. 14.

semble donc aussi logique que possible de s'occuper d'abord des anciens moyens d'action puis d'aborder les créations et les modifications législatives plus récentes, sans suivre d'ordre bien déterminé,

941. — **Caractères Généraux.** — En général, on peut dire que, dans presque toute l'histoire d'Angleterre, les périodes tout à fait primitives exceptées, les comtés et les villes ont été les principales unités de gouvernement local ; que les paroisses qui ont été de temps immémorial, les divisions du comté, bien qu'elles eussent été, à une certaine époque, des centres administratifs très importants, ont été, dans le cours des siècles, largement absorbées par les juridictions féodales, et n'ont guère conservé, de nos jours, qu'une petite partie des fonctions qui leur avaient autrefois appartenu exclusivement, à savoir celles qui touchent à l'assistance des pauvres ; on peut dire encore que cette ancienne charpente de comtés, de villes, de paroisses a depuis longtemps été très généralement recouverte, et a en grande partie disparu : *a*) par la réunion, en 1834, des paroisses en « Unions » sans qu'on se soit préoccupé, dans leur constitution, des limites des comtés, Unions qu'on a chargées non seulement des fonctions immémoriales de la paroisse, c'est-à-dire de l'entretien des pauvres, mais souvent aussi de la réglementation sanitaire et de la surveillance des écoles, sans compter un grand nombre d'autres fonctions variées ; *b*) par la création de nouveaux districts, chargés de la question des routes ; *c*) par l'établissement de certaines variétés de villes et de demi-villes ; enfin *d*) par la subdivision des comtés (1889) en nouveaux « districts » administratifs, chargés des attributions administratives générales. La seule distinction assez persistante pour servir de base à une classification des diverses circonscriptions et

des diverses attributions de l'administration locale ainsi constituée est la distinction entre l'Administration Rurale et l'Administration Urbaine, — distinction actuellement en partie détruite par la loi de 1888 ; et, à propos de ces deux divisions administratives, la seule remarque qu'on puisse hasarder avec prudence est que l'Administration Rurale est, jusqu'ici, restée assise, bien plus exactement que l'Administration Urbaine, sur des bases historiques.

942. — **Le Comté : son Origine Historique.** — Le Comté, avec ses juges de Paix influents et le vaste champ de ses attributions administratives, est encore e centre vivant du Gouvernement rural en Angleterre ; les Comtés, jusqu'à un certain point, sont plus anciens que le royaume lui-même. Le territoire de beaucoup d'entre eux, nous l'avons vu (n° 836), représente, bien que la nature de leur gouvernement soit totalement différente, les royaumes saxons distincts de l'Époque Heptarchique. Quand ils furent réunis sous l'autorité du même souverain, ils gardèrent leurs rois d'autrefois et leurs premiers descendants de la ligne mâle comme *eoldormen*. Ils gardèrent aussi leur ancien Conseil Général, présidé par l'*eoldorman* et l'évêque, bien qu'à ces présidents, datant de l'ancien ordre de choses, on ait adjoint un autre fonctionnaire du nouveau régime, celui-là, le représentant du roi, le shériff. De ce Conseil faisaient partie, suivant l'antique coutume, le prêtre, le bailli et quatre représentants de chaque ville, en même temps que les délégués habituels des « Centuries. »

943. — Naturellement, les Comtés n'ont plus gardé ces vieilles formes de gouvernement ; il en reste à présent peu de traces. Mais les anciennes formes ont amené les formes actuelles sans modifications brusques

et violentes, et on peut démontrer que certains organes qui existent de nos jours dans le comté descendent des institutions saxonnes viriles, vigoureuses, centralisées d'autrefois.

944. — **Évolution Primitive des Organes du Comté.** — A l'époque normande, les fonctions d'*ealdorman* languissaient, éclipsées par la grande autorité du shériff. Les Cours ecclésiastiques et laïques étaient également séparées, et l'évêque s'abstenait dans une large mesure de toute participation officielle aux fonctions politiques locales. La Cour de Comté devint en fait, la Cour du Shériff; ses plaideurs étaient les propriétaires. Cependant, ses fonctions étaient encore considérables: elle choisissait les fonctionnaires qui répartissaient les taxes; elle était l'intermédiaire du shériff dans l'administration militaire du comté; elle était encore le principal corps judiciaire. Comme Cour, elle fut rapidement mise à la disposition des juges itinérants du roi, qui y tenaient leurs assises et y entendaient tous les procès importants, tous les « plaids de la Couronne ». Ses attributions financières devinrent de plus en plus exclusivement les attributions personnelles des shériffs, ordinairement des grands seigneurs qui s'arrangeaient parfois de leur mieux pour rendre leur charge héréditaire, et qui essayaient souvent de remplir leurs poches avec les produits des taxes: car les grands seigneurs qui étaient shériffs étaient quelquefois en même temps fonctionnaires de l'échiquier, et, comme tels, vérifiaient leurs propres comptes. Les cours locales finirent par devenir tout simplement les instruments des shériffs et des juges royaux.

945. — **Déclin de la Puissance des Shériffs.** — C'est le pouvoir écrasant des Shériffs, ainsi parvenu

à son apogée, qui amena les grands changements devant donner naissance au gouvernement des Comtés tel qu'il est aujourd'hui. Les intérêts des tribunaux et du peuple devinrent absolument opposés aux leurs. Le premier pas dans la voie de leur disgrâce fut l'envoi en tournée des juges royaux. Peu après, en 1170, sous le règne sage de Henri II, les shériffs grands seigneurs furent mis en jugement pour malversations dans l'exercice de leurs fonctions, et, bien qu'assez influents pour pouvoir échapper à une condamnation formelle, ils ne le furent pas suffisamment pour garder leurs charges. Ils furent renvoyés et remplacés par des fonctionnaires de l'Échiquier dépendant directement de la Couronne. En 1194, sous le règne suivant, on décida que certains « Gardiens des Plaids de la Couronne » seraient élus dans les Comtés, dans le but d'enlever plus tard aux shériffs leurs anciennes prérogatives judiciaires. Puis vint la Grande Charte (1215) qui interdit aux shériffs toute participation à l'application de la justice royale. Enfin la charge de shériff, qui ne donnait plus guère droit qu'au commandement de la milice, et qui n'était, restée en dehors de cela, que la principale charge judiciaire officielle, ne fut plus donnée que pour un an. On s'était complètement débarrassé de l'ancien système : il fallait mettre autre chose à la place.

946. — **Les Juges de Paix.** — On y parvint en nommant des « Juges de Paix ». Les Gardiens des Plaids de la Couronne (*Custodes placitorum coronæ*) élus dans la Cour de Comté pour être substitués aux shériffs dans l'exercice de diverses fonctions judiciaires locales importantes, avaient été reconnus insuffisants. Eux aussi, comme les shériffs, s'étaient vu interdire par la grande Charte de s'occuper des procès de la Couronne et étaient vite devenus tout simplement les *Coroners* que nous connaissons (le fossoyeur de Sha-

kespeare, dans *Hamlet*, les appelle très justement « *Crowners* »), dont les principales attributions consistent à faire l'enquête préliminaire toutes les fois qu'il y a un décès sans cause connue. Les Juges de paix devaient beaucoup mieux réussir. D'abord simples « conservateurs » de la paix, ces fonctionnaires devinrent également, par une loi de 1360, sous le règne d'Edouard III, des juges, ayant une certaine juridiction criminelle, supplantant par là les shériffs dans leurs dernières fonctions judiciaires, qui consistaient à juger les procès de police, en tournée ou en « petite audience », c'est-à-dire à punir le trouble apporté à la paix publique par des délits sans gravité.

947. — Dès lors, le plan permettant d'établir les bases du gouvernement local, tel que le législateur le choisit, fut fort simple. Il consista tout simplement à charger les Juges de paix de faire tout ce qu'il était nécessaire de faire. Lentement, pièce à pièce, leurs attributions et leurs prérogatives furent augmentées, tellement que les Juges de paix devinrent de beaucoup les fonctionnaires les plus importants du gouvernement local, leur rôle officiel considérable comprenant presque tous les pouvoirs judiciaires et administratifs qui n'étaient pas exercés de Londres même. Ce ne fut que par le vote de la loi de 1888 sur le Gouvernement Local, qu'ils furent renvoyés à leurs anciennes et caractéristiques attributions judiciaires, leurs pouvoirs administratifs et financiers étant transférés à un autre corps nouvellement créé, le Conseil de Comté.

948. — **Attributions des Juges de Paix avant les Réformes Récentes.** — Le Juge de Paix a été, on l'a dit très heureusement, sous l'ancien système, « l'homme à tout faire ». Ses attributions multiples le faisaient dépendre : a) du Conseil Privé, sous l'autorité du Département vétérinaire

duquel il participait à l'application des lois relatives aux maladies contagieuses des troupeaux ; b) du *Home Office*, sous l'autorité duquel il dirigeait la police du comté, administrait les asiles d'aliénés et visitait les prisons ; c) du Bureau du Commerce, sous le contrôle général duquel il s'occupait des poids et mesures et les vérifiait, construisait et réparait les ponts, surveillait les autorités chargés des routes ; enfin d) du Bureau du Gouvernement Local, sous la surveillance duquel il nommait les administrateurs des pauvres dans les paroisses, exerçait, en appel, un pouvoir de révision en matière de taxe des pauvres, et avait une certaine part à la réglementation sanitaire. En outre, les Juges de Paix étaient autrefois chargés de lever la taxe du comté (*rate*) au moyen de laquelle étaient payées les dépenses du comté ; ils accordaient des licences pour la vente des boissons alcooliques (comme ils le font encore), pour l'emmagasinage de la poudre et du pétrole, et pour les autres commerces auxquels la loi impose des licences ; ils divisaient les comtés en districts routiers, en sections électorales, et en circonscriptions comprenant chacune un *coroner* ; ils donnaient des ordres pour le renvoi des pauvres à leurs domiciles de secours légaux ; ils remplissaient mille fonctions administratives trop variées pour être classifiées, trop peu importantes pour qu'il soit nécessaire de les énumérer, maintenant que la plupart d'entre elles ont été transférées aux Conseils de comté. Le jugement des procès criminels ; ainsi que l'accomplissement des diverses fonctions appartenant à ce genre de juridiction ont toujours constitué, naturellement, les attributions les plus lourdes de leurs charges ; ce sont maintenant leurs principales, presque leurs seules attributions.

949. — « Il y a longtemps », dit en plaisantant M. Maitland, avant le vote de la loi de 1888, « que les juristes ont abandonné tout espoir de présenter d'une façon méthodique les attributions des juges de paix ; l'ordre alphabétique seul est devenu possible. Un juge de paix a à s'occuper de « *Railroads* » (chemins de fer), « *Rape* » (rapt), « *Rates* » (taxes), « *Recognizances* » (Reconnaisances), « *Records* »

(archives), et « *Recreation Grounds* » (terrains de jeu); de « *Perjury* » (parjure), « *Petrôleum* » (pétrole) « *Piracy* » (piraterie) et « *Playhouses* » (maisons de jeu); de « *Disorderly Houses* » (Maisons clandestines), « *Dissenters* » (dissidents), « *Dogs* » (chiens) et « *Drainage* » (drainage) (1). »

950. — **Caractère de la Charge de Juge de Paix et Considération qui l'entoure.** — Les fonctions de Juge de paix sont représentatives dans le même sens, — et c'est là un sens qui a son importance, — que les Parlements de la première partie du XIX^e siècle, avant la réforme, étaient représentatifs, en somme, de la population les comtés. Les juges sont pris dans la haute bourgeoisie des comtés, classe très considérable, et représentent, d'une façon tout à fait exacte, les intérêts permanents des principales communautés rurales à l'administration judiciaire desquelles ils président. On trouve une preuve intéressante de leur caractère virtuellement représentatif dans la popularité de leurs fonctions pendant la plus grande partie de leur histoire. Au milieu de toutes les extensions de droits électoraux, de toutes les réorganisations des institutions représentatives dont le XIX^e siècle a été témoin en Angleterre, la charge de Juge de paix est restée en fait indemne, parce qu'elle était respectée de tous, jusqu'au moment où le besoin évident s'est fait sentir d'introduire un peu de logique dans le Gouvernement local, et de le faire en continuant à appliquer les théories qui avaient inspiré les réformes récentes en Angleterre, à savoir l'extension du principe de la représentation populaire par l'élection, au Gouvernement du comté, comme il avait déjà été étendu à l'administration des circonscriptions moins importantes. On fut alors amené à substituer les Conseils de Comté aux juges de paix comme autorité financière et administrative du comté.

951. — **Le Lord Lieutenant.** — Sous le règne de Marie un « *Lord Lieutenant* » prit la place du Shériff dans le comté comme chef de la milice, devint le

(1) *Justice and Police*, p. 84.

principal représentant de la Couronne dans le Comté, et, par conséquent le gardien des archives du Comté (*Custos Rotulorum*). Le Shériff, depuis cette réforme, n'est plus qu'un fonctionnaire purement administratif, qui exécute les jugements des tribunaux, et préside aux élections parlementaires. Le Commandement de la milice a appartenu au Lord Lieutenant jusqu'en 1871, puis il passa à la Couronne, c'est-à-dire à l'administration centrale (comparez n° 931-935).

952. — **La Réforme de 1888.** — La réforme de l'administration locale proposée par le ministère de Lord Salisbury, au printemps de 1888, quoique n'allant pas aussi loin qu'il aurait été nécessaire pour mettre de l'ordre et de la symétrie dans un système aussi confus, a fait faire quelques pas résolus dans le sens de la simplification et de la coordination. Les confusions des dispositions légales en vigueur étaient nombreuses et fort importantes. L'Angleterre était divisée en comtés, bourgs, districts sanitaires urbains, districts sanitaires ruraux, paroisses de la loi des pauvres, unions de la loi des pauvres, paroisses routières, et districts scolaires; toutes ces circonscriptions avaient été superposées les unes aux autres avec un mépris extraordinaire de toute logique, — sans liens géographiques ni administratifs. Les confusions auxquelles il fallait remédier étaient donc les suivantes: *a)* les diverses circonscriptions de gouvernement local se recouvraient, les petites n'étant pas en général des subdivisions des grandes, mais ayant presque toujours été créées sans qu'on s'occupât des limites des autres circonscriptions; *b)* il en résultait un manque absolu de coordination et de subordination entre les autorités locales, d'où un gaspillage d'argent et une moindre efficacité du système, comme toutes les fois qu'il y a des confusions et des doubles emplois;

c) dans le choix des fonctionnaires locaux une variété extraordinaire dans la durée des mandats, les méthodes de nomination, les droits électoraux ; d) enfin une complexité infinie dans les dispositions relatives aux taxes locales, les sommes que nécessitaient les divers services locaux (l'entretien des pauvres, des grandes routes, etc.) étant réparties et recueillies séparément, à grands frais et aux dépens du contribuable, qu'on dérangeait à chaque instant.

953. — Le ministère commença par proposer de remédier à cette confusion, au moins en partie, en centralisant largement l'administration, en dehors des grandes villes, dans deux circonscriptions, le Comté et le District. Le système de l'assistance aux pauvres, par l'intermédiaire des paroisses et unions de paroisses, devait demeurer intact, mais un commencement d'unification était entrepris : les Comtés et les Districts devaient être dorénavant les organes de contrôle du gouvernement local ; des dispositions devaient être prises pour réviser les limites des circonscriptions de manière que les plus petites circonscriptions rurales pussent toujours cadrer avec les plus grandes et leur être subordonnées ; on devait, dans ce but, en faire au moins des subdivisions des comtés ; le Comté et le District devaient avoir des Conseils représentatifs probablement destinés, en somme à s'occuper de tout ce qui concerne les taxes ; enfin le droit électoral sur les bases duquel ces corps devaient être élus devait être le plus simple et le plus étendu qui fût en usage dans les élections locales ou parlementaires.

954. — Cependant, une partie seulement de cette réforme put être votée par le Parlement. Les dispositions relatives à la formation de districts furent abandonnées, et le comté seul fut réorganisé. Les

grands bourgs se virent accorder les privilèges des comtés ; les petits eurent des relations nouvelles et plus étroites avec l'administration des comtés réorganisés. Londres eut également l'organisation d'un comté. L'entrée des petites circonscriptions rurales dans le système des comtés ne s'accomplit qu'en 1894.

955. — **Comtés Administratifs et Bourgs-Comtés.** — La loi, telle qu'elle a été votée, rapprochait les comtés et ce que, depuis, on a appelé les « Bourgs-Comtés ». Chaque bourg ayant au moins cinquante mille habitants à l'époque où la loi fut votée, ou ayant été déjà, avant le vote de la loi, traité comme comté (en tout, 61 bourgs), forma un « bourg-comté » et fut mis au rang du comté au point de vue des privilèges. Ceci ne veut pas dire que ces bourgs reçoivent une organisation de comté. Chose assez paradoxale, cela veut dire exactement le contraire : les comtés se virent donner une organisation très analogue à celle que possédaient déjà les bourgs. La définition de la loi serait plus correcte, bien que peut-être moins commode, si elle avait appelé les comtés « Comtés-bourgs » au lieu d'appeler certains bourgs « bourgs-comtés ». Cette disposition a été très clairement reprise sous forme de loi, quand il s'est agi d'appliquer la loi de 1882 sur les Corporations Municipales, dont certains articles datent de 1835 (n° 989), à l'administration du Comté, avec certaines modifications relativement sans importance.

956. — Les Comtés désignés par la loi sont appelés « Comtés administratifs » parce qu'ils ne sont pas toujours les comtés géographiques que montre la carte. Dans plusieurs cas, en effet, les Comtés sont divisés en différentes parties pour faciliter la réorganisation. Ainsi, l'*East Riding* (district oriental) du Yorkshire constitue un Comté adminis-

traif, le *North Riding* (district septentrional) en est un second, et le *West Riding* (district occidental) un troisième; Le Suffolk et le Sussex ont chacun un district oriental et un district occidental; le Lincoln forme trois comtés administratifs, etc. Tous les bourgs ayant moins de 50.000 habitants et non traités comme comtés sont plus ou moins incorporés dans les comtés sur le territoire desquels ils se trouvent.

957. — **Les Conseils de Comté: leur Constitution.** — Dans le but d'assimiler l'organisation du comté à celle des bourgs, on a donné aux comtés des assemblées représentatives composées de conseillers et d'*Aldermen*, avec un président dont la situation et les attributions sont celles des maires des bourgs et qui possèdent presque tous les divers pouvoirs administratifs ayant appartenu jusque-là aux juges de paix. Il faut faire remarquer qu'il n'y a pas un Conseil et un bureau d'*Aldermen*, comme dans les villes américaines, mais un seul corps, appelé Conseil et composé de deux catégories de membres, les *Aldermen* et les Conseillers. Les membres de ces deux catégories diffèrent, non par leurs pouvoirs ou leurs fonctions, mais par leur nombre, la durée de leur mandat et leur mode d'élection. Les conseillers sont élus directement par les électeurs du comté réunissant les conditions nécessaires, et pour trois ans; les *Aldermen*, trois fois moins nombreux que les Conseillers, sont élus par ces mêmes conseillers, soit parmi eux, soit parmi les électeurs réunissant les conditions nécessaires, et restent en charge six ans, avec renouvellement par moitié tous les trois ans, suivant un roulement établi. Le Conseil unique des *Aldermen* et des conseillers élit son président, pour un an, et lui donne la rémunération qu'il juge convenable. Pendant son année de charge, le Président exerce la présidence habituelle, mais n'a pas de pouvoirs exécutifs indépendants, et est autorisé à agir

comme Juge de Paix, avec les autres membres de la « Commission » des Comtés.

958. — N'importe quel électeur réunissant les conditions dans le Comté, ou ayant le droit de voter aux élections parlementaires, en vertu de la propriété qu'il possède dans le Comté peut être élu conseiller ; dans les comtés, mais non pas dans les bourgs, sur la constitution desquels celle des Comtés a été copiée, les pairs ayant des propriétés dans le Comté et les « Clercs des Saints-Ordres et autres ministres religieux » peuvent être élus au Conseil.

959. — **Le Nombre des Conseillers**, et, en conséquence, des *Aldermen*, dans chaque conseil de Comté (car ce dernier nombre est toujours le tiers du premier) a été fixé en principe par une décision du Bureau du Gouvernement Local, et, dans certains cas, il est très grand. Ainsi le Lancashire a un Conseil (*Aldermen* inclus naturellement) de 140 membres, le District Oriental du Yorkshire en a un de 120 membres, le Devonshire, un de 104. Le Rutland, dont le Conseil est le moins nombreux, en a un de 28. La moyenne est d'environ 75 membres.

960. — Pour l'élection des Conseillers, le Comté, y compris les bourgs qui ne sont pas « bourgs-comtés », est divisé en circonscriptions électorales, en nombre correspondant à celui des conseillers, un conseiller devant être élu dans chaque circonscription. Le nombre des circonscriptions ayant été déterminé par la décision du Bureau du Gouvernement Local, leur territoire et leur situation géographique ont été fixés dès le début par les Sessions Trimestrielles, ou, dans les bourgs non comtés, pour lesquels des subdivisions étaient nécessaires, par le Conseil de bourg, en tenant compte de la population relative et en établissant une équitable représentation des populations rurales et urbaines.

961. -- Le nombre des Conseillers et les limites des circonscriptions électorales peuvent être modifiés par une décision du Bureau du Gouvernement Local sur la demande du Conseil de bourg ou de comté.

962. — **Le droit électoral dans les Comtés.**

— Les Conseillers sont élus, pour parler dans les termes les plus généraux, par les contribuables résidant dans le comté. Toute personne (à moins qu'elle ne soit étrangère ou n'ait pas, pour quelque autre raison spéciale, le droit de vote) résidant réellement dans le comté ou dans un rayon de sept milles, payant des taxes dans le comté et occupant dans les limites du comté, soit seule, soit avec d'autres personnes, une maison, un magasin, un bureau, une boutique, ou autre construction pour laquelle elle paie une taxe, a le droit d'être inscrite sur les listes électorales (si elle a une résidence de douze mois) et de voter comme électeur dans le comté.

963. — Une personne qui occupe dans le comté une terre d'une valeur locative annuelle de dix L. st. et qui réside dans le comté, ou dans un rayon de sept milles, peut voter aux élections des conseillers de comté même si elle n'a que six mois de résidence. Les femmes non mariées qui réunissent les conditions de taxe et de résidence ont le droit de voter comme électeurs de comté.

964. — **Pouvoirs des Conseils de Comté.**

Le Conseil de chaque comté est un corps constitué, et, comme tel, il peut avoir un sceau spécial, posséder des propriétés, faire des lois locales, etc... Cependant, ses lois locales, à moins qu'elles ne soient relatives aux contraventions, sont soumises à l'approbation du Secrétaire d'Etat (de l'Intérieur), et peuvent être annulées par une ordonnance en Conseil privé.

1. Le Conseil possède et administre toutes les propriétés du comté, et peut acheter ou louer des terrains ou des constructions pour les services publics du comté ;

2. Il est chargé d'entretenir, d'administrer et, quand c'est nécessaire, de développer les asiles d'aliénés du

comté, d'établir et d'entretenir les écoles industrielles de correction ou de contribuer à la dépense ;

3. Il est chargé d'entretenir les ponts du comté, et toutes les grandes routes partout où ces routes ne sont pas réservées aux autorités urbaines, qui doivent entretenir les parties comprises dans les limites de leur territoire ; il peut classer comme grande route toute route qui paraît pouvoir rendre les mêmes services, et qui a été complètement mise en état, avant d'être acceptée par le comté, par les autorités locales qui s'occupent des routes ;

4. Il applique les lois sur les épizooties, les insectes nuisibles, la conservation du poisson, les poids et mesures, etc.

5. Il nomme, paie et peut révoquer le Trésorier du Comté, le *coroner* du comté, l'inspecteur des routes, le chimiste-expert du comté, et tous les autres fonctionnaires payés sur les revenus du comté, — sauf le greffier de paix et les secrétaires des juges de paix, — y compris les officiers de santé, bien que ces derniers fonctionnaires fassent leurs rapports, non au Conseil (qui ne reçoit que des copies de ces rapports), mais au Bureau du Gouvernement Local, et que le seul pouvoir du Conseil à leur égard consiste à envoyer à ce Bureau, indépendamment des officiers de santé et de son propre mouvement, des représentations tendant à demander qu'on fasse respecter les dispositions des lois sur la salubrité publique, quand c'est nécessaire.

6. Il détermine la rémunération du *coroner* et contrôle la division du comté, à ce point de vue, en districts.

7. Il divise le Comté en circonscriptions électorales parlementaires, fixe les endroits où le vote aura lieu, et surveille l'inscription des électeurs.

8. Il veille à ce que les lieux destinés au culte, les

statuts des sociétés scientifiques, des œuvres charitables, etc... soient dûment enregistrés.

965. — Il est absolument impossible de classer ces attributions ou de suivre un ordre logique en ces matières. Il faut les énumérer ou renoncer à la tâche. Pour la plupart, quoique ce ne soit pas vrai d'une façon absolue, ce sont les attributions administratives autrefois confiées aux Juges de paix.

966. — **Le Pouvoir d'accorder des Licences**, qui est à demi judiciaire, est généralement laissé aux juges de paix ; mais le Conseil de Comté est chargé de donner les licences aux Music-Halls et bals publics, aux établissements destinés à la représentation publique des pièces de théâtres, et aux personnes qui désirent être autorisées à détenir des matières explosibles.

967. — Chose assez singulière, le Conseil de Comté est autorisé, par un autre article de la loi de 1888, à déléguer son pouvoir d'accorder des licences, quand il s'agit de théâtre ou d'explosifs, aux Juges de paix en petites sessions. Le même article permet aussi une délégation semblable, aux Juges de paix, des pouvoirs exercés par le Conseil conformément à la loi sur les épizooties.

968. — **Les Pouvoirs Financiers** du Conseil sont importants et étendus. Le Conseil prend la place des Juges de Paix en ce qu'il détermine, répartit et recueille les taxes du Comté et de la Centurie, et les taxes de police ; il dispose des fonds ainsi recueillis, et prépare ou révisé la base et le taux des taxes de Comté ; sur ce dernier point, cependant, ses actes peuvent être portés en appel devant les Sessions Trimestrielles. Il peut emprunter de l'argent, « gagé sur les ressources générales du Comté » dans le but de consolider la dette du comté, acheter des propriétés

pour le comté, ou entreprendre des travaux publics d'utilité permanente, pourvu qu'il obtienne d'abord le consentement du Bureau du Gouvernement Local pour l'emprunt. Ce Bureau ne donne ou ne refuse son consentement qu'après une enquête locale, et en cas d'approbation, il fixe la période de remboursement de l'emprunt, dans la limite de trente ans, fixée par la loi.

969. — Si la dette du Comté excède déjà un dixième de la valeur imposable annuelle de la propriété imposable du Comté, ou si l'emprunt proposé doit porter cette dette au-dessus du dixième, l'emprunt doit être sanctionné par une décision *provisoire* du Bureau, — c'est-à-dire une décision qui ne devient valide qu'après avoir reçu la sanction formelle du Parlement, sous la forme d'une loi. Un Comté peut émettre de la rente, dans certaines limites, avec l'autorisation du Bureau du Gouvernement Local.

970. — **Autres Pouvoirs.** — La loi de 1888, dispose que tous les autres pouvoirs qui ont été donnés aux autorités locales par lois spéciales et qui ont un caractère analogue à ceux que possède déjà le Conseil de Comté peuvent être transférés aux Conseils de Comté compétents par décision provisoire du Bureau du Gouvernement Local; une décision analogue peut encore donner à un Conseil de Comté tous les pouvoirs (à exercer à l'intérieur du Comté) qui sont actuellement exercés par le Conseil Privé, un Secrétaire d'Etat, le Bureau du Commerce, le Bureau du Gouvernement Local lui-même ou tout autre département ministériel, pourvu que l'exercice des pouvoirs conférés par la loi au Conseil ou par consentement du département compétent soit assuré tout d'abord.

971. — **Le Budget du Comté.** — Au début de chaque année financière locale (1^{er} avril) un compte des recettes et des dépenses de l'année est soumis au Conseil, qui, ce compte lui servant de base, évalue les sommes qui seront nécessaires, et fixe les taxes en

conséquence. L'évaluation du Conseil est faite pour une période de six mois ; on peut la rectifier pour le second semestre, quand l'expérience du premier démontre qu'il est nécessaire d'augmenter ou de diminuer les sommes à percevoir.

972. — Des rapports sur les recettes et dépenses réelles de chaque année financière sont également envoyés au Bureau du Gouvernement Local, sous la forme, et avec les détails que le Bureau exige ; des résumés complets de ces rapports sont présentés, chaque année, aux deux Chambres du Parlement. De plus, les comptes des Comtés sont périodiquement vérifiés par des contrôleurs de district nommés par le Bureau du Gouvernement Local. Les comptes du Trésorier du Comté sont vérifiés par le Conseil.

973. — Les taxes locales sont assises exclusivement sur les biens immobiliers et jusqu'au vote de la loi de 1888 sur le Gouvernement Local, il était dans les habitudes du Parlement d'accorder des subventions annuelles pour ajouter au produit des taxes, et ce, sur les fonds publics, dans le but de payer, avec de l'argent exigé en grande partie de la propriété mobilière, une fraction des dépenses de l'administration locale. La loi de 1888 a inauguré un autre système. Elle dispose que tous les produits de certaines licences (il y en a une longue liste, depuis celles qui permettent de vendre des liqueurs alcooliques jusqu'à celles qui permettent d'avoir des domestiques mâles et des fusils), ainsi que les deux cinquièmes du produit de l'impôt sur les testaments sont partagés entre les comtés, par le trésor de l'Etat, sous la direction du Bureau du Gouvernement Local, dans le but de payer certaines dépenses particulières des comtés, notamment celles que nécessitent l'enseignement donné aux pauvres et l'entretien des aliénés indigents.

974. — **Les Pouvoirs de Police**, longtemps exercés par les Juges de Paix, le sont maintenant par un Comité mixte des Sessions Trimestrielles et du Conseil de Comté. Ce Comité est composé en nombre égal de Juges de paix et de Membres du Conseil ; il élit son président par tirage au sort, si c'est nécessaire (en cas de partage des voix) ; il agit, une fois nommé, non comme exerçant une autorité déléguée, mais comme constituant un corps indépendant. La durée du mandat de ses membres est cependant déterminée par les corps qui les choisissent.

975. — **La Paroisse**. — Il y a toujours eu des paroisses en Angleterre depuis l'établissement de l'Eglise Chrétienne ; mais la Paroisse qu'on trouve actuellement dans le Gouvernement local anglais n'a hérité que du nom de son homonyme des premiers temps de l'histoire nationale. L'église, dans sa première organisation, s'est servie des plus petites unités administratives de l'Etat pour en former les plus petites divisions de son propre système : elle a fait de la ville primitive sa paroisse ; et le prêtre faisait toujours partie des assemblées de la centurie et du comté en même temps que le bailli et les quatre représentants de la ville. Ce n'est que là où la population était très nombreuse qu'il parut nécessaire de faire de la paroisse une circonscription plus vaste que la ville. En général, paroisse et ville coïncidaient au point de vue géographique. Pendant la plus grande partie de l'histoire d'Angleterre, le titre de citoyen et la qualité de paroissien furent inséparables en fait, comme c'est encore vrailegalement. Aussi, le « vestiaire de paroisse », c'est-à-dire l'assemblée des paroissiens, qui élisait les marguilliers et s'occupait des intérêts temporels de l'église locale, était exactement le même corps que l'assemblée municipale, qui, elle, n'avait pas à connaî-

tre des affaires de l'église. C'était la « conférence » de village « sous son aspect ecclésiastique ». Quand les privilèges des villes furent, au temps de la féodalité, absorbés par les droits des seigneurs, le vestiaire resta seul de l'ancienne organisation de gouvernement local ; car la « Cour », c'est-à-dire l'assemblée civile, fut remplacée par la Cour de manoir du seigneur. Mais l'Eglise ne fut pas absorbée : le vestiaire de paroisse subsista, et c'est comme membres de ce vestiaire que les citoyens purent exercer les quelques bribes de pouvoir civil qui avaient échappé à l'absorption des privilèges par les seigneurs.

976.— **La Paroisse de la Loi des Pauvres.** — C'est ainsi que la ville, agissant en matière purement ecclésiastique, arriva à s'appeler la paroisse, et qu'il devint nécessaire de distinguer la « paroisse civile » de la « paroisse ecclésiastique ». Le « vestiaire » finit par élire, non seulement les marguilliers, mais les inspecteurs des routes et les répartiteurs, et au xvi^e siècle (1535, règne de Henri VIII), les marguilliers furent chargés de l'assistance des pauvres. Nous voyons clairement, à présent, ce qu'est la paroisse d'aujourd'hui. La législation du xix^e siècle, qui a touché à tant de choses, n'a pas manqué de réorganiser la paroisse, et, dans la plupart des cas, les modifications introduites par la loi l'ont été pour la commodité de l'administration politique, de telle sorte que « la paroisse civile moderne ne coïncide plus ni avec la paroisse civile d'autrefois, ni avec la paroisse ecclésiastique » ; mais les vieilles assemblées paroissiales ont survécu, et aussi la plupart des anciennes attributions paroissiales en matière d'assistance aux pauvres. Jusqu'en 1894, l'autorité paroissiale était encore l'ancien « vestiaire », réduit, il est vrai, à un minimum de pouvoirs, mais gardant encore, cependant, ses attributions de con-

trôle. En 1894, le Parlement compléta la réorganisation du gouvernement local entreprise en 1888 ; les vestiaires n'eurent plus, au moins dans les districts ruraux, qu'à s'occuper de choses purement ecclésiastiques ; et les paroisses, dotées d'une nouvelle organisation démocratique, devinrent une fois de plus les unités vitales du self-government local.

977. — **La Réforme de 1894.** — Toute la législation élaborée en Angleterre pendant le XIX^e siècle, relativement au gouvernement local, qu'elle ait eu pour but de créer ou de réformer, a soigneusement distingué entre les circonscriptions « rurales » et « urbaines » ; la loi de 1894 ne fait pas exception à la règle. Les paroisses se trouvant dans les limites de certains bourgs ou de certaines circonscriptions plus vastes qui, sans avoir d'organisation municipale, sont pourtant considérées par la loi comme « urbaines » au point de vue du gouvernement local (n^o 986), ne sont pas directement régies par cette loi. Mais, dans leur organisation et dans leurs attributions, les paroisses rurales ont été bouleversées. Elles sont passées au rang de communes se gouvernant elles-mêmes, et ont été dotées de pouvoirs et de privilèges nombreux.

978. — Chaque paroisse rurale, grande ou petite a maintenant son assemblée primaire, son Assemblée de Paroisse (*Parish Meeting*), composée de tous les membres de la Paroisse, hommes ou femmes, qui peuvent voter aux élections du Conseil de Comté (nos 962-963) ou aux élections parlementaires (nos 894-895) ; les femmes mariées ont le même droit que celles qui ne le sont pas. Dans les paroisses qui ont moins de trois cents habitants, l'Assemblée de paroisse est la réelle assemblée dirigeante, à moins que le Conseil de Comté ne juge bon, avec le consentement des élec-

teurs paroissiaux, de créer un Conseil de Paroisse (*Parish Council*) (ces paroisses étaient quelque six mille en 1894) ; mais dans les paroisses qui ont plus de trois cents habitants, un Conseil de Paroisse de cinq à quinze membres, — ce nombre est déterminé dans chaque cas particulier par le Conseil de Comté, — est mis à la tête des affaires, et l'Assemblée de Paroisse est alors chargée seulement d'élire les conseillers, de consentir aux emprunts importants, de voter sur l'adoption et l'effet de certaines lois dites « lois facultatives » que le Parlement leur permet, à leur gré, d'adopter ou de ne pas adopter. Ce sont les lois qui concernent l'éclairage et la surveillance des rues, l'établissement de bains et de lavoirs, l'entreprise de certaines améliorations destinées au public, la création de bibliothèques publiques, et autres matières analogues. Les femmes, mariées ou non, sont éligibles aux Conseils de Paroisse, et même à la présidence de ces assemblées. Le mandat d'un conseil de Paroisse est d'un an.

979. — Les paroisses qui sont dirigées seulement par une Assemblée de Paroisse, sans Conseil, nomment d'ordinaire un ou plusieurs comités exécutifs chargés de la besogne administrative courante ; si elles adoptent les lois « facultatives » mentionnées au paragraphe précédent, elles élisent des commissaires destinés à en assurer l'exécution ; mais dans beaucoup de cas, les Conseils de Comté ont donné des Conseils de Paroisse aux petites paroisses, et, quand il y a des Conseils de Paroisse, ce sont eux qui sont, en pratique, les agents exécutifs de la paroisse, en toutes matières.

980. — Le président d'un Conseil de Paroisse est, de droit, juge de paix du comté ; cette disposition de loi a, pour beaucoup de paroisses de chaque comté, radicalement changé le caractère de la Commission de paix. Tout membre de l'Assemblée de Paroisse peut-être conseiller de Paroisse, et président du Conseil de Paroisse (n° 978) ; il en résulte que

la situation de juge de Paix n'est plus du tout l'apanage exclusif des propriétaires de province.

981. — Les Conseillers de Paroisse sont élus dans l'Assemblée de Paroisse, à mains levées, — à moins qu'un vote au scrutin ne soit demandé. Aucun électeur, quelle que soit l'étendue de ses propriétés ou sa fortune en rentes, ne peut avoir plus d'une voix dans la même paroisse ; mais ceux qui remplissent les conditions nécessaires dans plus d'une paroisse peuvent être inscrits et voter dans toutes les paroisses où ils peuvent prouver qu'ils possèdent l'étendue de propriété exigée. Les femmes mariées, cependant, ne peuvent tirer de droits électoraux des propriétés qui donnent à leurs maris le droit de vote.

982. — **Pouvoirs Paroissiaux.** — Les Conseils de Paroisse (ou les Assemblées de Paroisse, suivent le cas) ont une quantité d'attributions diverses ayant appartenu, jusqu'en 1894, aux « vestiaires » de paroisse, aux marguilliers, aux administrateurs des pauvres aux commissaires de toutes sortes. Un Conseil de Paroisse est un corps constitué, et, comme tel, possède et administre les biens de la paroisse. Il peut acquérir par don ou par achat, — et non pas seulement pour l'érection de constructions d'utilité paroissiale et autres usages analogues, mais aussi pour l'établissement et l'entretien de terrains de jeu et pour la création d'*allotments* destinés à être cédés, moyennant une rente déterminée, aux habitants de la paroisse désireux d'acquérir des tenures. Il contrôle l'approvisionnement de la paroisse en eau, et constitue l'autorité sanitaire locale ; il peut acquérir, conserver ou modifier les droits de passages publics ; il entretient les grandes routes et les cimetières de la paroisse ; il prend des dispositions pour prévenir et éteindre les incendies. Il fixe la répartition locale et le taux des taxes, en appel ; il prépare le registre de la paroisse ;

il nomme les administrateurs des pauvres et les administrateurs-adjoints, qui répartissent les taxes des pauvres et établissent les listes du jury et les listes des électeurs parlementaires et de comté. Le droit de nommer les administrateurs des pauvres a été enlevé aux Juges de paix.

983. — **Contrôle.** — Le contrôle du nouveau système d'administration de la paroisse a été donné aux Conseils de Comté. Ils groupent ou divisent les paroisses à leur gré ; ils peuvent créer ou dissoudre le Conseil de Paroisse des petites paroisses ; ils déterminent le nombre des membres de chaque Conseil de Paroisse ; ils surveillent les actes des conseils de paroisse en matière d'emprunts et d'*allotments* ; ils réglementent jusqu'à un certain point les questions de conservation et de préservation des livres et documents de la paroisse ; enfin, sur beaucoup d'autres points, ils exercent un pouvoir de contrôle.

984. — **Les Paroisses Urbaines** ne sont pas en grande partie régies par la loi de 1894, et agissent encore, comme autrefois, en matière civile comme en matière religieuse, par l'intermédiaire de leur vestiaire de paroisse.

985. — **Les Districts Ruraux.** — Avant 1894, les paroisses rurales étaient groupées en « Unions de la loi des Pauvres. » administrées par un Bureau de Gardiens, non-seulement pour ce qui concernait les pauvres, mais pour tout le reste. Divers Bureaux des Routes, Bureaux des Inhumations, Commissaires des Bains, Commissaires des Bibliothèques et Bureaux des Améliorations, agissaient pour les paroisses, prises séparément ou groupées, dans les différentes matières confiées à leurs soins. La loi de 1894 a substitué des « Districts Ruraux » aux Unions, a donné à chaque District un Conseil Administratif, et réuni dans les mains de ce Conseil les diverses attributions locales jusque-là dispersées. Le Conseil de District est élu

pour trois ans (comme l'ancien Bureau des Gardiens); il est chargé de la surveillance générale et de la direction de toutes les affaires qui touchent aux intérêts communs des paroisses comprises dans les limites du District, en matière de Gouvernement Local. Il a pris la place de l'Ancien Bureau des Gardiens en ce qui concerne l'application des lois sur les pauvres et constitue l'autorité routière, sanitaire et administrative générale du District. Ses membres sont élus par les paroisses dans leurs assemblées de paroisse, et tout électeur paroissial d'une des paroisses du district, ainsi que toute personne qui a résidé dans le district pendant les douze mois qui ont précédé l'élection, peuvent être choisis pour remplir ces fonctions. Le président d'un Conseil de District, comme le président d'un Conseil de Paroisse, est de droit Juge de Paix du Comté.

986. — **Le District Urbain.** — Les paroisses urbaines, situées hors des bourgs incorporés, sont également groupées en Districts, ayant chacun leur Conseil administratif; ces Conseils ont, en somme, les mêmes attributions que les Conseils des Districts Ruraux, sauf qu'ils ne constituent pas l'autorité du District en ce qui concerne la question des pauvres. Cela rentre dans les attributions d'un Bureau des Gardiens, spécial et distinct, choisi dans ce but dans les Districts Urbains. Le Bureau du Gouvernement Local peut, à son gré, donner aux Conseils des Districts Urbains, par décision spéciale, tout ou partie des pouvoirs des Conseils de Paroisse, et en faire ainsi les autorités administratives les plus importantes de leurs circonscriptions.

987. — Les femmes sont éligibles aux Conseils de District comme aux Conseils de Paroisse; elles peuvent être

également portées à la présidence ; cependant, une femme, si elle a la présidence, n'est pas autorisée à agir en qualité de Juge de Paix.

988. — Les Conseils de Comté ont un pouvoir de contrôle très considérable sur les Conseils des Districts Ruraux et Urbains ; ils fixent ou modifient le nombre des Conseillers, connaissent des appels interjetés par les paroisses contre leurs actes ou leurs refus d'agir, etc...

989. — **Les Corporations Municipales.** —

La constitution des villes anglaises, qui ont si largement développé leur organisation municipale, repose sur la loi de 1835 sur les Corporations Municipales, codifiée par une loi de 1882 qui porte le même nom. Cette dernière loi, à son tour, a été quelque peu modifiée par la loi de 1888 sur le Gouvernement Local. Si les habitants d'un endroit veulent faire donner à cet endroit le rang de Municipalité, ils doivent adresser à cet effet une pétition au Conseil Privé. Notification de cette pétition est envoyée au Conseil du Comté dans lequel se trouve située la localité, ainsi qu'au Bureau du Gouvernement Local. Le Conseil Privé nomme un comité chargé d'étudier la pétition, de visiter la localité qui l'a envoyée, d'y entendre et examiner les arguments pour et contre. Toutes les observations faites à ce sujet, soit par le Conseil de Comté, soit par le Bureau du Gouvernement Local, doivent être étudiées également.

990. — En général, il y a une opposition locale très considérable contre l'envoi d'une telle pétition et, lorsqu'elle a été envoyée, contre l'érection en Municipalité ; car l'administration de la localité est, d'ordinaire, déjà dans les mains de nombreuses autorités locales de toutes sortes qui n'envisagent pas avec calme la perspective de disparaître ; de plus, il y a toujours des gens qui ne se soucient pas de supporter les dépenses supplémentaires que doit nécessiter une organisation compliquée.

991. — Si la pétition est favorablement accueillie, le Conseil Privé accorde une charte d'incorporation à la localité, s'arrange pour faire disparaître les autorités locales, trace les limites de la nouvelle municipalité, détermine le nombre de ses Conseillers, et souvent même sa division en quartiers.

992. — Une fois incorporée, la ville se constitue conformément à la loi dont elle a réclamé l'application quand elle a demandé par pétition cette incorporation. Cette loi dispose que le bourg est administré par un Maire, des *aldermen* et des Conseillers. Les Conseillers sont élus pour trois ans, avec renouvellement annuel par tiers. A côté des Conseillers, et en nombre trois fois moindre, sont les *aldermen*, élus par les Conseillers pour six ans, avec renouvellement par moitié tous les trois ans. Le Maire est élu par le Conseil, c'est-à-dire par les *aldermen* et les Conseillers, qui ne forment qu'un seul et même corps, — reste en charge pendant un an seulement, et, ce qui le distingue des Conseillers et des Aldermen, reçoit une rémunération. Les Conseillers sont élus par les contribuables résidents du bourg. « Toute personne qui occupe une maison, un magasin, une boutique ou une autre construction dans le bourg, construction pour laquelle elle paye une taxe, et qui réside dans un rayon de sept milles du bourg, a le droit d'être inscrite sur le rôle de bourgeoisie (1) ».

993. — **Situation Judiciaire des Bourgs.** — Tous les pouvoirs qui ne sont pas spécialement donnés à une municipalité continuent à appartenir aux autorités antérieurement existantes. La loi sur les Corporations Municipales ne prévoit pas que l'exercice de pouvoirs judiciaires soit donné aux autorités d'un

(1) CHALMERS. — *Local Government*, p. 74.

bourg par le fait même de son incorporation. A moins qu'une disposition additionnelle spéciale n'ait établi le contraire, une municipalité reste, au point de vue judiciaire, une partie du Comté. Cependant, par pétition, elle peut obtenir pour elle seule une « Commission de paix » ou même une Cour spéciale de Sessions Trimestrielles. Par conséquent ou bien (a) un bourg se contente, en matière judiciaire, de la juridiction des Juges de Paix du Comté; ou bien (b) il obtient pour lui seul la nomination de Juges de Paix additionnels qui sont cependant, au point de vue strict, membres de la Commission de Paix du Comté, et ne peuvent tenir de Sessions Trimestrielles distinctes; ou bien (c) il obtient le privilège d'avoir personnellement des Sessions Trimestrielles. Dans ce dernier cas, un juriste de profession est nommé par la Couronne, sous le nom de *Recorder*, qui a le pouvoir de deux Juges de paix agissant ensemble, et le droit exclusif de tenir des Sessions Trimestrielles, — qui équivaut, en somme, à plusieurs juges de paix.

994. — Les Bourgs qui ont une Commission de paix spéciale portent le nom de Comtés municipaux (*counties of towns*); ceux qui ont des sessions trimestrielles particulières s'appellent « Bourgs à sessions trimestrielles » (*Quarter Sessions Boroughs*). Chaque maire est, de droit, Juge de Paix, et continue à remplir ces fonctions pendant une année après l'expiration de son mandat de maire. Cela est vrai même quand son bourg n'a pas de Commission de Paix spéciale.

995. — **Bourgs-Comtés.** — Dans chaque Bourg, le maire, les *aldermen* et les Conseillers, qui siègent ensemble en un seul et même corps, constituent le « Conseil » du bourg; les pouvoirs du Conseil, si le bourg est un bourg-comté, sont très considérables. Depuis le vote de la loi de 1888 sur le Gouvernement

Local, il est nécessaire de distinguer, au point de vue des pouvoirs du Conseil, diverses sortes de bourgs. Les « Bourgs-Comtés » sont aussi distincts des comtés dans lesquels ils se trouvent, pour tout ce qui concerne les questions de gouvernement local, que le sont les comtés les uns des autres. Excepté en ce qui regarde l'administration de la police, ils ne peuvent même pas s'arranger avec les autorités du comté pour réunir les affaires du bourg avec celles du comté. On peut dire que leurs Conseils ont, en général, dans les limites du bourg, tous les pouvoirs ayant autrefois appartenu aux Juges de Paix du Comté, sauf en matière purement judiciaire, toutes les attributions sanitaires des autorités sanitaires urbaines, souvent aussi les attributions qui concernent l'administration des écoles, — toutes les attributions réglementaires et administratives, sauf celle des Unions de la loi des pauvres que forment encore les paroisses urbaines groupées. Dans le cas des « Bourgs-Comtés », tous les pouvoirs appartenant aux comtés appartiennent à ces bourgs spéciaux.

996. — Si le Conseil d'un bourg ou d'un comté fait observer au Bureau du Gouvernement qu'il est désirable d'ériger en « Bourg-Comté » un bourg qui est arrivé à avoir une population d'au moins 5.000 habitants, le Bureau, à moins que des raisons spéciales ne s'y opposent, fait une enquête locale, et accorde ou refuse au bourg, à son gré, les privilèges du comté. S'il érige le bourg en « Bourg-Comté », sa décision n'est que *provisoire* et doit être confirmée par le Parlement.

997. — **Autres Bourgs.** — Les bourgs qui n'ont pas été mis sur le même rang que les comtés et auxquels on n'a pas donné le privilège absolu de s'administrer eux-mêmes comme « bourgs-comtés » rentrent dans trois catégories au point de vue de leurs

relations administratives avec les comtés dont ils font partie.

1. Ceux qui ont leurs sessions trimestrielles particulières et dont la population atteint ou dépasse dix mille habitants. Ceux-là constituent en ce qui concerne certaines matières de gouvernement local, des subdivisions de ces comtés. Les grandes routes qui les traversent sont du ressort des autorités du comté, à moins que, dans les douze mois qui ont suivi la mise à exécution de la loi de 1888 (ou la date à laquelle la route a été classée comme « grande route »), les autorités urbaines ne se soient spécialement réservé le droit de les entretenir. Ils contribuent aux dépenses du comté en payant les frais des assises et des sessions judiciaires qui ont été tenues dans leurs limites. Ils envoient des membres au Conseil de Comté. Cependant, leurs représentants ne peuvent voter au Conseil de Comté sur les questions concernant les dépenses auxquelles les paroisses du bourg ne contribuent pas en prenant leur part des taxes du comté. En outre des quelques questions ci-dessus mentionnées, ils sont aussi indépendants, ont une organisation et des attributions qui se suffisent aussi bien à elles-mêmes que s'ils étaient « bourgs-comtés » eux-mêmes.

2. Les bourgs qui ont leurs sessions trimestrielles particulières, mais dont la population n'atteint pas dix mille habitants. Ceux-là, d'après la loi de 1888, cèdent aux Conseils des Comtés dans lesquels ils se trouvent les pouvoirs exercés par leurs propres Conseils ou leurs propres Juges de Paix en ce qui concerne l'entretien et l'administration des asiles d'aliénés indigents, le contrôle des *coroners*, la nomination des chimistes-experts, l'entretien et l'administration des écoles industrielles de correction, et l'application des lois relatives à la conservation du poisson,

aux explosifs, aux grandes routes et aux locomotives.

3. Les bourgs qui n'ont pas une Cour spéciale de sessions trimestrielles et dont la population est inférieure à dix mille habitants sont, en ce qui concerne la police, considérés comme des subdivisions des comtés dans lesquels ils se trouvent, et sont, depuis 1888, pour toutes les questions qui n'ont pas le caractère exclusivement local, comme fondus dans les comtés, aux Conseils desquels ils sont, naturellement, représentés comme toutes les autres subdivisions des comtés.

998. — Chaque bourg a son Greffier et son Trésorier salariés, qui sont nommés par le Conseil et gardent leur charge autant que le Conseil la leur laisse, sans compter « tous les autres fonctionnaires qui sont d'ordinaire nommés dans le bourg, ou que le Conseil juge nécessaires. » Si un bourg a ses sessions trimestrielles spéciales, il a aussi, en conséquence, son greffier de paix, et son *Coroner*.

999. — **Les Pouvoirs Financiers** d'un Conseil Municipal sont, dans tous les cas, strictement limités en ce qui concerne les emprunts. « Chaque fois qu'un emprunt est demandé par une corporation municipale, l'autorité chargée du Contrôle (le Bureau du Gouvernement Local) est appelée à donner son consentement. Après due notification, une enquête locale est faite, et, si l'emprunt est approuvé, l'autorité centrale fixe le délai de remboursement (1). » Les mêmes pouvoirs sont exercés par le Bureau du Gouvernement Local en ce qui concerne les emprunts importants des paroisses et des Conseils de District.

1000. — « Les comptes de la plupart des autorités locales sont maintenant contrôlés par le Bureau du Gouvernement Local, mais les bourgs sont exempts de cette juridiction. La

(1) Bunce, *Cobden Club Essays*, p. 283; titre: « Municipal Boroughs and Urban Districts. »

vérification est faite par trois contrôleurs municipaux, dont deux élus par les bourgeois (contrôleurs électifs) et un nommé par le maire (contrôleur du maire) (1). »

1001. — **Bourgs et Districts Urbains.** — La différence entre les bourgs et les districts urbains n'est pas du tout une différence d'étendue, — les bourgs ont de quelques centaines à cinq cent mille habitants, les districts urbains de quelques centaines à cent mille (1); le choix, jusqu'ici, en apparence, a été plutôt une affaire de préférence locale, de commodité au point de vue légal. Les limites d'un bourg, une fois fixées par la Charte d'incorporation, ne pouvaient, jusqu'au vote de la loi de 1894, être modifiées que par une loi spéciale du Parlement; il était beaucoup plus simple de s'adresser au Bureau du Gouvernement local, qui pouvait, de sa propre autorité, créer ce qu'on nommait alors un District *Sanitaire* Urbain. Aussi, quand les villes déjà incorporées se développaient, les portions additionnelles étaient érigées, indépendamment du bourg, en Districts Sanitaires Urbains, qui se joignaient à la ville. Un écrivain a pu dire, en 1882: « Nulle part, d'un bout de l'Angleterre à l'autre, nous ne trouvons un exemple (Nottigham excepté) d'un grand bourg qui, au point de vue municipal, se contienne vraiment lui-même, et, par conséquent, qui s'administre lui-même (2). »

1002. — La loi de 1888 sur le Gouvernement Local dispose que les limites d'un bourg peuvent être modifiées par décision provisoire du Bureau du Gouvernement Local, sur la demande du Conseil municipal. Cette décision, étant provisoire, doit recevoir la sanction du Parlement; elle est prise après une enquête locale. Aussi, la méthode permettant de modifier les limites d'un bourg est restée beaucoup plus

(1) Chalmers, p. 87.

(2) Bunce, p. 298.

longue et plus difficile que la libre intervention du Bureau du Gouvernement Local vis à-vis des districts urbains.

1003. — **Contrôle Central des Autorités Urbaines.**

— Les Corporations ayant un véritable caractère municipal sont soumises en partie (notamment en matière de règlement sanitaire) au contrôle central du Bureau du Gouvernement Local, en partie (pour l'administration de la police, par exemple) à celui du *Home Office*, en partie enfin (s'il s'agit de ports maritimes) à celui du Bureau du Commerce.

1004. — **Londres.** — L'administration de la métropole constituait, avant le vote de la loi de 1888, le problème non résolu, le phénomène du gouvernement local anglais. L'immense agrégation de constructions et d'habitants connue dans le monde sous le nom de « Londres » dont les masses énormes s'étendaient sur une partie des trois comtés de Middlesex, de Surrey et de Kent, se composait de la *Cité* de Londres, petite corporation située au centre, et bornée par des limites presque oubliées, possédant encore et défendant avec vigueur des privilèges datant du Moyen-Age, ayant une organisation et des procédés de la même époque, et, tout autour de cette ancienne Cité, qui formait comme un noyau, des centaines de vieilles paroisses et de nouveaux districts urbains créés de temps à autre pour répondre aux besoins des fractions naissantes de cette masse inorganique. Ce mélange hétérogène de corporations commerciales, vieilles de plusieurs siècles, de vestiaires de paroisses et d'autorités sanitaires avait été en quelque sorte réuni depuis 1885 par un Bureau Métropolitain des Travaux Publics qui exerçait certains pouvoirs sur tout le territoire qui entourait la « Cité ».

1005. — La loi de 1888 sur le Gouvernement Local a fait de la métropole non pas un « bourg-comté », mais un comté, — « le Comté administratif de

Londres » — avec son Lord-Lieutenant, son Shériff, sa Commission de Paix, ainsi que son Conseil. Ses nombreuses paroisses continuent à agir, comme auparavant, sous la direction de leurs vestiaires : et la loi de 1894 a donné à ces vestiaires la même constitution et, en principe, les mêmes pouvoirs qu'aux Conseils des Districts Urbains du reste du royaume (n° 986). La « Cité » continue à avoir sa place séparée dans le grand Comté métropolitain, comme bourg à sessions trimestrielles ne jouissant pas des privilèges spéciaux d'un Comté, — avec quelques limitations qui lui sont spéciales.

1006. — Le nombre des Conseillers dans le Conseil du Comté de Londres est fixé à deux fois le nombre des membres envoyés au Parlement, à l'époque du vote de la loi de 1888, par les divers corps électoraux du territoire métropolitain. Les Conseillers sont ainsi au nombre de 118. Le Conseil de la métropole a une situation exceptionnelle en ce qui concerne le nombre de ses *Aldermen*. Les *Aldermen* doivent être six fois moins nombreux, et non trois fois, que les Conseillers. Le nombre total des membres du Conseil de Londres est donc de 137.

1087. — **Districts Scolaires.** — La seule circonscription importante dont il nous reste à parler est le District Scolaire. Sous l'empire de la grande loi de 1870 sur l'Enseignement et les lois complémentaires de 1876 et 1880, l'Angleterre est divisée, au point de vue de l'enseignement, en districts qui sont sous la surveillance du Département de l'Enseignement du Conseil Privé (n° 883). Ces districts n'ont pas été constitués en tenant aussi peu de compte que pour les autres divisions locales des limites déjà existantes ; on les a fait coïncider, autant que possible, avec les paroisses ou les bourgs municipaux, la détermination de leurs limites étant, cependant, laissée à la discrétion

tion du Département de l'Enseignement. On donne aux districts qui désirent avoir cette organisation un Bureau scolaire électif, choisi par les contribuables, qui peut obliger les parents à faire fréquenter les écoles par leurs enfants, par application des lois sur l'Enseignement, et prendre, sous la direction du Département du Conseil Privé, les mesures nécessaires pour l'installation des écoles. D'autres districts sont dirigés, en matière scolaire, simplement par un *Comité d'assiduité*, qui est un sous-comité de l'autorité chargée auparavant de ces questions (par exemple, dans le bourg, du Conseil municipal), et dont les seules attributions sont indiquées par son nom même.

1008. — En Angleterre, en matière d'enseignement, on se propose de faire fréquenter les écoles aux enfants et, pour cela, de compléter l'initiative privée. Là où les écoles libres suffisent pour la population scolaire d'un district, le gouvernement se borne à les surveiller, et à les aider, à certaines conditions. Là où elles ne suffisent pas, il établit des écoles à lui sous le contrôle d'un bureau scolaire.

1009. — **Contrôle Central.** — Le contrôle central, en Angleterre, est manifestement insuffisant. Le gouvernement central n'est représenté dans l'administration locale par aucun fonctionnaire de contrôle analogue au Préfet français (nos 442, 445, 454), ou un bureau prédominant, comme l'« Administration » du District de Gouvernement prussien (nos 600-604). Il est vrai que, pendant tout le cours de la moitié du XIX^e siècle, une tendance marquée s'est développée en Angleterre, tendance consistant à mettre de plus en plus les autorités locales sous la surveillance des départements administratifs de Londres, pour les matières importantes, — ce qui a amené, depuis 1871, la concentration, dans les mains du Bureau du Gouvernement Local, d'une quantité d'attributions

autrefois dispersées à droite et à gauche, dans celles d'autorités comme le *Home Office*, le Conseil Privé, etc... Mais cette tendance, qui a pour résultat le contrôle, n'a pas pour résultat la centralisation. Elle n'a fait que permettre aux fonctionnaires et aux corps locaux de prendre l'avis de l'autorité centrale, et rendre son approbation nécessaire dans certains cas. Le gouvernement central ne s'est pas souvent chargé lui-même de prendre l'initiative dans les affaires locales. Même quand le Bureau du Gouvernement Local a reçu les pouvoirs les plus complets, le choix des fonctionnaires qui doivent faire observer ses instructions est généralement laissé aux contribuables des circonscriptions intéressées. Ainsi l'autorité du Bureau sur les Gardiens des Pauvres est absolue; mais les Gardiens sont élus dans les paroisses. Son autorité en matière sanitaire est absolue en ce qui concerne l'exécution des lois sur la salubrité publique; mais dans beaucoup de cas, les officiers de santé locaux sont nommés par les corps locaux. Il peut désapprouver les lois locales votées par les bureaux des districts sanitaires, et celles que les autorités du Comté établissent, quand elles concernent les contraventions, peuvent être annulées par une ordonnance en Conseil Privé; mais ce sont des pouvoirs dont on use très rarement. et non habituellement. En matière d'emprunt, également, les autorités locales sont étroitement liées par les décisions du Bureau du Gouvernement Local; et son approbation est rarement donnée aux propositions d'établissement de taxes sans une enquête très complète et une raison très plausible. Mais tout cela ne constitue qu'un système plutôt administratif qu'une véritable centralisation. On cherche à coordonner les méthodes d'assistance et on vient en aide aux pauvres en se conformant à des lois nationales; on cherche la coopération des autorités centrales et locales en matière

financière, parce que la dette locale est une véritable partie de la dette nationale. Mais l'esprit dans lequel le contrôle est exercé, aussi bien que l'absence de fonctionnaires permanents représentant l'autorité centrale dans le gouvernement local, et même de rouages permanents chargés de donner des avis en matière financière, constituent un système basé sur la coopération et les procédés consultatifs plutôt que sur la centralisation.

1010. — **Le Gouvernement Local en Ecosse.**

— Une loi de 1889 a étendu à l'Ecosse un système de Gouvernement de comté qui est au fond le même que celui qu'on a créé en 1888 pour l'Angleterre ; la loi de 1894 a mis des Conseils de Paroisse analogues à ceux de l'Angleterre à la place des anciens Bureaux paroissiaux, et a créé un Bureau du Gouvernement Local spécial à l'Ecosse, présidé par le Secrétaire pour l'Ecosse.

LE GOUVERNEMENT DES COLONIES ANGLAISES

1011. — **L'Expansion Coloniale Anglaise.** —

Sans aucun doute le fait le plus significatif et le plus considérable de l'histoire moderne est l'immense diffusion de la race anglaise, l'essor de son commerce, la prédominance de ses institutions, le contrôle par l'Empire d'Angleterre des destinées de la moitié du globe. Quand, par suite de l'interdiction par les Turcs des anciennes routes de l'Orient, et de l'évolution, vers l'Amérique, de l'Europe, obligée à se détourner de la Méditerranée, l'Angleterre fut placée au premier, au lieu d'être au dernier rang des nations du continent, une profonde transformation se prépara dans la politique du monde. L'Angleterre eut tôt fait de distan-

cer la Hollande, l'Espagne et le Portugal, ses rivaux en ce qui concerne le contrôle de l'Atlantique et de ses nouveaux continents ; avec fermeté, pas à pas, elle a pris possession de presque tout ce qui valait la peine d'être pris dans tous les coins du globe. Avec ses conquêtes et ses colonisateurs, ses institutions ont marché également de l'avant si bien que, maintenant, son peuple est à la tête des peuples libres, et que ses institutions sont le modèle des gouvernements libres.

1012. — **La Politique Coloniale Anglaise.** — Cependant, ce n'est que lentement et par degrés que l'Angleterre a appris à avoir, vis-à-vis de ses colonies, la meilleure politique. Elle a commencé, comme Rome, par regarder ses possessions comme des propriétés destinées à être pour elle une source de bénéfices. Il ne fallut rien moins que la perte de l'Amérique pour lui apprendre combien, en agissant ainsi, elle avait la vue courte. Mais, ce qui n'arriva pas à Rome, elle fut assez heureuse pour perdre la meilleure partie de ses propres possessions sans être elle-même accablée ; et même après la perte de l'Amérique, elle eut le temps et l'occasion de reconstruire un autre empire colonial à peine moins grand que le premier.

1013. — A l'égard de ses colonies d'aujourd'hui, sa politique est libérale ; car l'Angleterre d'aujourd'hui est très différente de l'Angleterre qui fut la cause de la rébellion de l'Amérique. La terrible leçon que lui donna la perte de l'Amérique n'aurait même pas suffi à rendre à l'Angleterre la juste notion de ses vrais intérêts dans ses colonies, si elle n'avait pas été elle-même amenée, peu après, à changer de politique. Les mouvements d'opinion qui la poussaient à un réveil religieux, à la réforme des prisons, à une meil-

leure administration charitable, à la réforme de la représentation parlementaire, à une régénération sociale et politique complète, la poussaient également, sans doute, à accorder à ses colons les droits du citoyen anglais.

1014. — **Lord Durham au Canada.** — Le moment critique fut atteint en 1837, quand la rébellion éclata dans le Bas-Canada, c'est-à-dire le Canada Français. Le gouvernement du pays, comme ceux des états Américains qui se trouvaient au sud du Canada au temps où l'Amérique était colonie anglaise, se composait d'un gouverneur, pouvoir exécutif, d'un Conseil législatif nommé par la Couronne, d'une Chambre législative élue par les colons. Les colons avaient été exaspérés précisément par l'arbitraire d'un Gouverneur et d'un Conseil peu sympathiques, et par les efforts faits pour soustraire la question des traitements et de la conservation des fonctionnaires judiciaires de la Colonie au vote de l'Assemblée populaire, toutes choses qui avaient déjà hâté la séparation des Etats-Unis de l'Angleterre ; à la fin, la rébellion avait éclaté parce qu'on voulait une réforme constitutionnelle. La rébellion fut domptée, mais les colons vaincus ne furent pas traités comme ils l'avaient été en 1776. Un commissaire royal leur fut envoyé de la mère patrie pour apaiser leurs griefs par des concessions et des réformes. Ce commissaire était lord Durham. Il gâcha sa mission par des mesures bien intentionnées, mais arbitraires, qui furent mal comprises en Angleterre, et il fut rappelé ; mais son rapport sur la situation du Canada et les mesures nécessaires à sa pacification peut avec justice être considéré comme la source de tout ce que l'Angleterre a fait depuis pour l'amélioration de la condition de ses colonies. Lord Dur-

ham ne recommandait pas autre chose qu'un self-government absolu, avec l'intervention de l'Angleterre uniquement dans les questions touchant immédiatement et évidemment aux intérêts de l'Empire. L'année 1847 vit établir au Canada un gouvernement responsable indépendant, et les années postérieures ont vu étendre ce système à toutes les colonies anglaises capables de s'administrer elles-mêmes.

1015. — **Les Colonies qui se gouvernent elles-mêmes.** — Les Colonies anglaises, telles qu'elles sont organisées aujourd'hui, peuvent être, grosso modo, divisées en deux groupes : a) *Les Colonies qui se gouvernent elles-mêmes* ; b) *Les Colonies de la Couronne*. Les premières sont au nombre de neuf : Le Canada, Terre-Neuve, le Cap de Bonne Espérance, les quatre Colonies de l'est et du sud de l'Australie (le Queensland, les Nouvelles Galles du Sud, l'Etat de Victoria, et l'Australie Méridionale), la Tasmanie et la Nouvelle Zélande. Dans toutes ces colonies, la législation est, en pratique, absolument indépendante dans toutes les matières qui n'affectent pas directement les intérêts de l'Empire : dans toutes, il y a un gouvernement responsable, — c'est-à-dire un gouvernement constitué par des ministres responsables, devant les représentants du peuple, de leur politique et de leurs actes exécutifs, parce qu'ils sont choisis dans la majorité de la Chambre populaire, et représentent cette majorité. Au Cap de Bonne Espérance, dans la Tasmanie, l'Etat de Victoria et l'Australie méridionale, les deux Chambres du Parlement sont élues ; dans les cinq autres, la chambre haute, le Conseil Législatif, comme on l'appelle partout, sauf au Canada, est nommée par le pouvoir exécutif. Mais l'origine de la Chambre Haute ne modifie pas la responsabilité complète des ministres ni le système de self-government de la Colonie.

1016. — **Le Gouvernement du Canada.** — En 1840, le Parlement décida, par voie légale, l'union du Haut et du Bas Canada (maintenant les provinces d'Ontario et de Québec), sur une base proposée par Lord Durham dans son rapport ; mais l'union législative de ces deux provinces, l'une anglaise, l'autre presque totalement française, était maladroite et fut seulement provisoire. Bien qu'une loi de 1854 ait accordé à ces colonies réunies un gouvernement aussi semblable que possible au gouvernement de l'Angleterre elle-même, on ne trouva aucune base acceptable de self-government avant que, par la « loi anglaise sur l'Amérique du Nord, » de 1867, les deux colonies n'eussent été à la fois séparées et réunies par une constitution fédérale. Cette loi est la Constitution actuelle du « *Dominion* du Canada ». D'après cette constitution, les sept provinces que comprend maintenant le « *Dominion* », à savoir les provinces d'Ontario, de Québec, de Nouvelle Ecosse, de Nouveau Brunswick, de Manitoba, la Colombie Britannique et l'île du Prince Edouard, ont chacune leur parlement et leur administration séparés. Chacune d'elles a à sa tête un Lieutenant-Gouverneur ; dans chacune, comme dans le *Dominion* lui-même, il y a un ministre responsable de sa politique et de ses actes gouvernementaux devant un parlement doté de toute l'organisation nécessaire pour diriger lui-même les affaires locales.

1017. — Les dispositions de la « Loi Anglaise sur l'Amérique du Nord » ont été élaborées au Canada et acceptées sans modification par le Parlement Anglais. Dans la répartition des pouvoirs faite entre le Gouvernement du *Dominion* et les gouvernements des diverses provinces, elles diffèrent radicalement dans leur caractère des dispositions de la Constitution fédérale des Etats-Unis. La constitution américaine accorde certains pouvoirs spéciaux au gouvernement

général et réserve le reste aux Etats : la « loi anglaise sur l'Amérique du Nord », au contraire, accorde certains pouvoirs spéciaux aux provinces, et réserve tout le reste au Gouvernement du *Dominion*. Parmi les pouvoirs ainsi réservés au Gouvernement fédéral, il y a celui d'élaborer toute la législation pénale.

1018. — Dans les provinces d'Ontario, de la Colombie Britannique et de Manitoba, le Parlement ne se compose que d'une seule Chambre.

1019. — Le Gouvernement du *Dominion* est, presque sur tous les points, la fidèle copie du gouvernement de la Métropole. La Couronne est représentée par le Gouverneur Général, qui joue, dans l'administration de la Colonie, le rôle de la Couronne dans l'administration du Royaume ; il agit par l'intermédiaire de ministres responsables, et ne se sert jamais de son veto en matière législative, bien que les projets dont on redoute l'influence sur la politique impériale aient été réservés à l'approbation du Souverain, en Conseil (c'est-à-dire à l'approbation du ministère anglais en fonctions). Le Cabinet du Gouverneur Général s'appelle le Conseil Privé du Roi et se composait, en 1897, de treize membres, représentant la majorité de la Chambre populaire du Parlement. Il sert de guide à cette chambre en matière législative, et, en tous cas, se conforme aux précédents créés par les Cabinets responsables qui existent en Angleterre. Le Parlement se compose de deux Chambres, le Sénat et la Chambre des Communes. Le Sénat se compose de 81 membres nommés à vie par le Gouverneur Général, — c'est-à-dire, en fait, nommés par les Ministres du *Dominion* ; car, dans la composition du Sénat comme pour la création des pairs en Angleterre, l'avis des ministres est décisif. Chaque sénateur doit avoir au moins trente ans, résider dans la province pour laquelle il est nommé, et y

posséder des biens meubles ou immeubles de quatre mille dollars. La Chambre des Communes se compose de 230 membres élus par les diverses provinces, pour cinq ans, sur le pied d'un représentant pour 22,688 habitants, Québec ne devant cependant pas avoir moins de 65 membres.

1020. — Les quatorze ministres qui composent le Conseil ou le Cabinet sont : un Premier Ministre, Président du Conseil; un secrétaire d'Etat, un Ministre du Commerce intérieur et extérieur, des Ministres de la Justice, de la Marine et des Pêches, des Chemins de fer et Canaux, de la Milice et de la Défense, des Finances, de l'Agriculture, des Travaux Publics, de l'Intérieur, un Maître Général des Postes, et deux ministres sans portefeuilles.

1021. — La répartition des représentants dans la Chambre des Communes du *Dominion* est actuellement la suivante : l'Ontario a 92 membres ; Québec, 65 ; la Nouvelle-Ecosse, 20 ; le Nouveau Brunswick, 14 ; le Manitoba, 7 ; la Colombie Britannique, 6 ; l'Ile du Prince Edouard, 5 ; et les Territoires du Nord-Ouest, 4. Les représentants sont élus par des électeurs qui doivent satisfaire à une légère condition de propriété.

1022. — Le Parlement du *Dominion* peut être dissous par le Gouvernement Général sur l'avis des ministres, et une nouvelle élection a lieu, comme en Angleterre, quand il paraît nécessaire ou désirable de faire appel aux corps électoraux.

1023. — **Les Gouvernements de l'Australie.**
— Les Gouvernements des Colonies Australiennes ne diffèrent pas dans leur principe et diffèrent très peu dans leur structure du Gouvernement du Canada, excepté par ce fait qu'en Australie les Colonies sont absolument indépendantes les unes des autres, car elles n'ont encore aujourd'hui (1897) entre elles aucun lien

fédéral, aucune autorité commune autre que celle de la mère patrie. Dans le Queensland et les Nouvelles Galles du Sud, il y a un Conseil Législatif nommé et une Assemblée Législative élue ; mais, dans le Queensland, les électeurs qui choisissent les membres de la seconde chambre doivent satisfaire à certaines conditions de propriété, tandis que, dans les Nouvelles Galles du Sud, on n'a établi aucune limitation de ce genre. Dans l'Australie Méridionale et l'Etat de Victoria, les deux Chambres du Parlement sont élues ; dans ces deux colonies une condition de propriété a été établie pour les électeurs qui choisissent les membres de la Chambre haute, et, dans l'Etat de Victoria les membres de cette chambre eux-mêmes doivent satisfaire à une condition analogue. Dans l'Etat de Victoria, un certain degré d'instruction et l'exercice de certaines professions peuvent remplacer les conditions de propriété. Dans chacune des colonies, le Gouverneur joue le rôle d'un monarque constitutionnel, car il agit toujours sur l'avis de ministres responsables devant la Chambre populaire.

1024. — **Les Pouvoirs des Tribunaux Coloniaux.** — Les pouvoirs des tribunaux coloniaux en certaines matières sont une intéressante contre-partie des attributions constitutionnelles des tribunaux américains. Les gouvernements coloniaux ont des constitutions écrites, comme les gouvernements des Etats en Amérique ; mais leurs constitutions sont des lois impériales, tandis que celles des Etats de l'Amérique sont des conventions qui ont été adoptées par un vote populaire. Les tribunaux coloniaux anglais exercent des pouvoirs d'interprétation constitutionnelle analogues à ceux qui appartiennent aux tribunaux américains, et qu'on a souvent prétendu être une prérogative tout à fait spéciale à ces tribunaux américains.

Ils apprécient les actes législatifs, conformément aux pouvoirs qui leur ont été accordés, l'appel de leurs décisions pouvant être porté devant le Comité Judiciaire du Conseil Privé de l'Angleterre, qui sert de cour suprême générale à toutes les colonies (nos 924, 1071).

1025. — La constitutionnalité des lois votées par le Parlement de la Puissance du Canada est appréciée d'abord par les tribunaux de la Puissance, et la question va, de là, en cas d'appel, au Conseil Privé.

1026. — **Les Colonies de la Couronne.** — Toutes les colonies qui n'ont pas de self-government responsable s'appellent des Colonies de la Couronne; elles sont plus ou moins complètement administrées par le *Colonial Office* de Londres. Au point de vue de leur organisation, elles vont depuis les simples administrations militaires, comme celles qui ont été établies à Sainte-Hélène ou à Gibraltar, en passant par celles qui, comme la Trinité, ont à la fois un Conseil Exécutif nommé et un Conseil Législatif nommé, et celles, comme la Jamaïque, dont le Conseil Exécutif nommé est associé à un Conseil Législatif partiellement élu, jusqu'à celles, comme les Iles Bahama et Bermudes, dans lesquelles les deux Conseils sont élus, mais qui n'ont pas de ministère responsable.

1027. — **Pouvoirs des Gouverneurs Coloniaux.** — Il est intéressant d'avoir l'opinion d'un des administrateurs coloniaux anglais les plus capables et les plus éminents relativement à la question de savoir jusqu'à quel point est désirable le poste de gouverneur dans une colonie où le gouverneur gouverne réellement, sans ministres ayant le droit de lui imposer leur avis, ou dans une colonie où il doit jouer le rôle modeste de monarque constitutionnel. Lord Elgin dit

avec grande netteté, dans ses *Lettres*, que sa situation de gouverneur du Canada emportait plus de puissance officielle que celle de gouverneur de la Jamaïque, qu'il avait occupée auparavant. Il déclare sans hésiter qu'il croit qu'il y a « plus de place pour l'exercice d'une certaine influence pour le Gouverneur » dans une colonie comme le Canada, où il doit rester à l'écart et écouter scrupuleusement ses ministres, que sous tout autre régime inventé auparavant, bien que cette influence ne puisse être, naturellement, que « toute morale, — une influence basée sur la persuasion, la sympathie et la modération, une influence qui apaise tout en élevant les visées de la politique locale (1). » C'est là une nouvelle constatation de cette vérité indiscutable qu'il est plus facile, en même temps que plus sage, de gouverner avec que sans le consentement et la coopération des gouvernés, — plus facile de gouverner en ami qu'en maître.

1028. — **L'Inde.** — L'Inde, au point de vue de son gouvernement, comme à bien d'autres, est entièrement à part du reste de l'Empire anglais. Elle est dirigée, par l'intermédiaire de son gouverneur général et de son Conseil, directement de Londres par un membre du Cabinet, le secrétaire d'Etat pour l'Inde. Le secrétaire d'Etat est assisté d'un Conseil de dix membres au plus, nommés par la Couronne parmi les personnes qui ont résidé ou qui ont servi dans l'Inde. Agissant sous l'autorité du secrétaire d'Etat et de son Conseil de Londres, il y a un Gouverneur Général de l'Inde, également assisté d'un Conseil de cinq à six membres nommés par la Couronne, — Conseil qui est avant tout administratif, mais qui, lorsqu'on lui adjoint dix à

(1) *Letters and Journal of Lord Elgin*, publié par Théodore Walroud, Londres, 1872, p. 126.

seize membres supplémentaires, nommés par le Gouverneur général, joue aussi le rôle de Conseil législatif.

1029. — La tâche du Conseil qui assiste le gouverneur général est divisée en cinq ou six départements dont l'un, celui des Affaires Étrangères, est généralement dans les mains du gouverneur général lui-même. Ces départements ne constituent pas un Ministère : ils sont considérés simplement comme des Comités du Conseil. Les séances du Conseil législatif sont toujours publiques.

1030. — Toute l'Inde n'est pas administrée par le gouvernement anglais. Il y a de nombreux Etats indigènes qui agissent avec une réelle indépendance dans les affaires locales, quoique sous la suzeraineté et le contrôle de l'Angleterre. La partie de ce vaste territoire qui est administrée directement par des fonctionnaires anglais est divisée en provinces, dont les principales sont les « Présidences » de Madras et de Bombay. Les Gouverneurs de Madras et de Bombay sont nommés par la Couronne, et sont assistés, comme le Gouverneur Général, de deux Conseils, l'un administratif et l'autre législatif. Des Lieutenants-Gouverneurs, nommés par le Gouverneur Général, et assistés d'un Conseil exclusivement administratif, sont à la tête des Provinces du Bengale et du Nord-Ouest. Les Lieutenants-Gouverneurs ou commissaires des autres provinces, qui sont également nommés par le Gouverneur général, n'ont pas de conseils auprès d'eux.

1031. — **La Plus Grande Angleterre** (« *Greater Britain* »). — La *Greater Britain*, c'est-à-dire le monde des Colonies anglaises, diffère beaucoup de la « *Plus grande Grèce* », la vaste Hellade du monde antique. La Hellade était dans un état complet de désagrégation : les Grecs apportaient avec eux, naturellement, les institutions grecques, mais seulement pour laisser

ces institutions se transformer considérablement; jamais l'expression « Colonie grecque » n'a voulu dire réunion de gens de race grecque ni siège d'institutions semblables aux institutions nationales. Les Anglais, au contraire, dans leurs colonies, ont conservé l'homogénéité et le bloc à la fois de leur race et de leurs institutions, et ont ainsi rapproché les quatre parties du monde sous des influences communes, si même ils ne les ont pas réunies pour une destinée également commune. Dans toute l'Europe, les réformateurs ont copié les institutions politiques anglaises; les colons ne les ont pas copiées, ils les ont étendues, et sans cesse les perpétuent et les perfectionnent.

BIBLIOGRAPHIE

- Anson*, W. R., « The Law and Custom of the Constitution », 2^e édition, Oxford, 1896.
- Bagehot*, Walter, « The English Constitution », Londres, 1867, N.-Y., 1882.
- Bourinot*, Jas. G., « Federal government in Canada » (Etudes historiques et politiques), Baltimore, 1889.
- Boutmy*, Emile, « La Constitution Anglaise », et « Etudes de droit Constitutionnel ».
- Burgess* J. W., « Political Science and Constitutional Law », 2 vol., Boston, 1890.
- Cobden Club Essays*, 1882 : « Local Government and Taxation in the United Kingdom ». Londres.
- Dicey*, A. V., « The Privy Council » Londres, 1887; et « Introduction à l'Etude de Droit Constitutionnel », éd., française, traduction A. Batut et G. Jèze. Paris 1901.
- Dilke*, Sir C. W., « Problems of Great Britain », Londres, 1890.
- Dupriez*, L., « Les Ministres dans les principaux Pays d'Europe et d'Amérique », 2 vol., Paris, 1892.

- English Citizen Series*: H. D. *Traill*, « Central Government ».
- M. D. *Chalmers*, « Local Government ».
- F. W. *Maitland*, « Justice and Police ».
- S. *Walpole*, « The Electorate and the Legislature ».
- T. W. *Fowle*, « The Poor Law ».
- J. S. *Cotton*, et E. J. *Payne*, « Colonies and Dependencies ».
- Feilden*, H. St-Clair, « A Short Constitutional History of England », résumé très utile. Oxford et Londres.
- Fonblanque*, Albany de, « How we are governed », 16^e éd. revue et corrigée par W. J. *Gardon*. Londres, 1889.
- Gneist*, R., « History of the English Constitution », 2 vol., N.-Y., 1886; « Student's History of the English Parliament », N.-Y., 1887; « Self-Government, Communalverfassung und Verwaltungs-gerichte », 3^e éd. Berlin, 1871; « Das Englische Verwaltungs-recht der Gegenwart in Vergleichung mit dem Deutschen Verwaltungswesen », 3^e éd., 2 vol., 1883-1884.
- Goodnow*, F. J., « Comparative Administrative Law », 2 vol., N.-Y., 1893.
- Hallam*, H., « Constitutional History of England », 2 vol., N.-Y., 1880.
- Hear*, W. E. « The Government of England », 2^e éd., Londres, 1887.
- Imperial Parliament Series*: « Local Administration » par W. Rathbone, A. *Pell*, et F. C. *Montagne*. Londres. 1885.
- Macy*, Jesse, « The English Constitution », Londres et New-York, 1897.
- May*, Sir T. E., « Constitutional History of England », 2 vol., N.-Y., 1880. Il existe une traduction française.
- Meier*, E. von, « Das Verwaltungsrecht », dans l'« Encyclopædie der Rechtswissenschaft » de *Holtzendorff*, partie des systèmes, pp. 1214 et suiv.
- Munro*, J.-E.-C., « The Constitution of Canada », Cambridge University Press, 1889.
- Shaw*, Albert, « Municipal Government in Great Britain », N.-Y., 1895.

Stubbs, William, « Constitutional History of England », 3 vol., Oxford, 1883.

Taswell-Langmead L., « English Constitutional History », Londres et Boston, 3^e éd., 1886.

Taylor, Hannis, « The Origin and Growth of the English Constitution », 2 vol., Boston, 1889 et 1898.

Todd, Alphens, « Le Gouvernement Parlementaire en Angleterre », traduction française de Bonard et Jèze, Paris, 2 vol., 1900 ; et « Parliamentary government in the British Colonies », Boston, 1880.

Réformes du Gouvernement local :

Baker, Charles E. « The Local Government Act, 1888, with Notes and Index », Londres, 1888.

Holdsworth, W. A., « The Local Government Act, 1888, with Introduction and Notes », Londres, 1888.

Jenks, Edward, « Essai sur le Gouvernement local en Angleterre », traduction française de J. Wilhelm, Paris, 1901.

Ryde, Walter C., « The Local Government Act. 1894 », Londres 1894.

LE GOUVERNEMENT DES ETATS-UNIS

1032. — **L'Occupation de l'Amérique par les Anglais.** — Les institutions politiques des Etats-Unis sont, en somme, les institutions politiques de l'Angleterre, transplantées par les colons anglais sur un nouveau sol et auxquelles un développement particulier a donné des formes nouvelles caractéristiques. Bien qu'aujourd'hui on puisse constater un mélange considérable de sang étranger, la masse du peuple des Etats-Unis est encore de race anglaise. Pendant plusieurs générations, on n'aurait pu trouver d'autre élément dans les colonies de la Nouvelle Angleterre et du Sud. Dans le Nord, dans la partie qui constitue aujourd'hui le Canada, et à l'embouchure du Mississipi, étaient établies des colonies françaises : dans la Floride, c'étaient des colonies espagnoles ; les Hollandais s'étaient portés sur l'Hudson, et occupaient le grand port situé à son embouchure ; les Suédois étaient établis sur le Delaware : tout le long de la côte, les nations de l'Europe occidentale se disputaient la possession du nouveau continent. Mais avec fermeté, et en général sans grandes difficultés, les Anglais s'avancèrent, étendirent leur domaine jusqu'à occuper les meilleures parties de cette immense côte. La Nouvelle

Angleterre, la Virginie et les Carolines ne leur furent jamais sérieusement disputées ; et une fois qu'ils se furent assuré leur possession, les étrangers qui voulaient avoir leur part furent vite chassés : c'est ainsi que la puissance anglaise, s'étant constitué un noyau compact et concentré, fut impossible à déloger ; elle prouva dans la suite qu'il était également impossible de l'empêcher de s'étendre. L'Angleterre ne fut pas longue à reculer les frontières de ses colonies. L'influence française fut confinée dans le Nord, l'influence espagnole limitée au Sud, et les colonies, une fois libres, développèrent une énergie plus que suffisante pour faire complètement anglaises, — complètement anglo-américaines — les parties les plus désirables du continent.

1033. — **L'Adaptation des Institutions Anglaises.** — Le développement de la jurisprudence anglaise en Amérique a entraîné une expansion correspondante des institutions anglaises. En même temps que l'Amérique devenait anglaise, les institutions anglaises dans les colonies devinrent américaines. Elles s'adaptèrent aux nouvelles conditions, aux nouvelles nécessités de la vie politique dans les diverses colonies, — qui, ayant commencé par lutter, s'étaient d'abord étendues, puis avaient fini par triompher ; sans perdre leur caractère anglais, elles avaient pris une forme et une saveur américaines. Il est probable que les hommes qui créèrent Plymouth avaient appris à connaître et à apprécier certaines institutions établies dans la Nouvelle Angleterre, alors qu'ils étaient exilés en Hollande, mais ils n'apportèrent rien qui ne fût conforme aux habitudes anglaises.

1034. — Il serait inexact de dire que les Anglais ont créé des Etats en Amérique. Ils ont créé de petits établissements isolés, et ces établissements, par leur

propre développement, sont devenus des Etats. Les progrès ont transformé lentement l'organisation, d'abord locale, en organisation d'Etat, puis en organisation nationale. Les Anglais du Nouveau Continent n'ont pas adopté d'abord les mêmes formes de gouvernement local; il n'existait aucun caractère invariable, mais partout, au contraire, on a adapté spontanément les institutions politiques suivant le lieu et les circonstances. Dans tous les établissements, on a pris des formes anglaises analogues, non identiques. Chaque colonie, avec cette sagacité pratique qui est dans le caractère anglais, a emprunté ce qui pouvait le mieux s'appliquer à sa propre situation, et elle a créé ce qu'elle ne pouvait emprunter. La Nouvelle Angleterre avait un système, la Virginie un autre, le New-Jersey et la Pensylvanie un troisième, qui tenait à la fois des deux premiers.

1035. — **Les Colonies de la Nouvelle Angleterre.** — Dans la Nouvelle Angleterre, le centre du gouvernement a toujours été la ville, avec son église, son école et le groupe de maisons qui les entouraient. Le sol de la côte où les premiers arrivants s'étaient établis était peu riche et lent à produire quoi que ce soit, même après des travaux pénibles et constants; le climat était rigoureux avec de longs hivers et d'âpres vents de mer; tout portait à restreindre les terres occupées et le commerce et à tenter d'établir par mer des relations peu étendues plutôt qu'à essayer de cette expansion qui est le fait des populations agricoles.

1036. — De plus, les premiers colons de la Nouvelle Angleterre étaient pour la plupart des expatriés pour cause religieuse. Ils avaient quitté l'Ancien Continent pour échapper aux persécutions et pour acquérir la liberté de culte; ils fondaient des églises

en même temps que des colonies ; ils agissaient en congrégations organisées ; leur vie était à la fois spirituelle et temporelle ; aussi l'état d'association étroite et locale qui était forcément le leur, à cause même de leurs conditions d'existence, s'accordait bien avec les désirs qu'ils avaient au point de vue social. Dans une telle association, l'église devait devenir le centre vital : le pasteur était le chef de la communauté, et la qualité de membre de l'association paroissiale était, dans bien des colonies, confondue avec la qualité de citoyen.

1037. — **Les Villes se créent séparément.** — Les différentes parties de la côte de la Nouvelle Angleterre étaient occupées par des groupes indépendants de colons. Il y avait la colonie de Plymouth à Plymouth, et sans aucun lien avec elle, la colonie de la baie de Massachusetts à Salem, Charlestown et Boston. Au sud de ces deux-là, fondées par les hommes qui s'étaient trouvés mécontents du gouvernement de la colonie de Massachusetts, il y avait les colonies de Portsmouth, Newport et de la Providence, ce qu'on appelle actuellement Rhode Island. Sur la rivière Connecticut, d'autres hommes, partis du Massachusetts, bâtirent Hartford, Windsor, Wethersfield. Saybrook, à l'embouchure de la rivière Connecticut, fut fondé par des colons venus directement d'Angleterre ; de même la colonie de New-Haven, sur la côte de Long Island, à l'ouest du Connecticut. Chaque année, on fondait des villes, dont chacune donnait elle-même naissance à bien d'autres villes, qui s'élevaient tout auprès de la métropole et, jusqu'à un certain point, sous sa dépendance, ou au contraire très loin d'elle, douées d'une vie absolument distincte et laissées à elles-mêmes dans le pays inconnu. (Comparez nos 67, 68, 70.)

1038. — **Les Villes s'unissent.** — Graduel-

lement, les villes appartenant à chacune des grandes régions que nous citions plus haut s'unirent et formèrent les colonies qu'on a connues plus tard, les colonies qui devaient former l'union. Plymouth se fonda dans le Massachusetts; Portsmouth, Newport et la Providence devinrent parties intégrantes de Rhode Island; New-Haven se joignit au Connecticut. Mais ces grandes colonies ne furent guère d'abord que des ligues de villes. Quelquefois il arrivait que chaque ville gardait sans changement son organisation particulière et conservait virtuellement son indépendance dans le règlement de ses affaires locales. A Rhode Island en particulier, la jalousie que les villes se portaient entre elles et leur répugnance à perdre quoi que ce soit de leur autonomie absolue firent que, pendant longtemps, le gouvernement commun oscilla entre l'union et la dissolution. Dans les autres colonies de la Nouvelle Angleterre, les mêmes influences se manifestèrent, bien qu'à un moindre degré. Le système municipal qui partout prévalut était par lui-même une forme de gouvernement extrêmement décentralisé : autrement dit, le pouvoir appartenait à un corps différent dans chaque localité : et ce qui était vivant avant tout, c'étaient les unités de self-government formées par chaque groupe plutôt que les liens qui reliaient ces unités entre elles.

1039. — **Les Formes de Gouvernement Municipal.** — Les formes de gouvernement municipal furent partout ce qu'il était naturel qu'elles fussent avec des Anglais pour fondateurs. Les noms des magistrats municipaux furent empruntés aux bourgs anglais, et leurs attributions furent, autant que les circonstances le permirent, les mêmes que celles des magistrats de la métropole dont ceux-là portaient les noms. La ville de la Nouvelle Angleterre fut, en même

temps, dans la plupart de ses traits les plus importants et les plus caractéristiques, plutôt un retour aux anciens types de gouvernement qu'une transplantation réelle des villes que les colons avaient laissées derrière eux dans l'Angleterre du xvii^e siècle. On n'y trouvait pas trace des privilèges de classes qui restreignaient alors le gouvernement municipal en Angleterre. Tous les habitants de la ville faisaient partie de l'Assemblée municipale qui élisait les magistrats, ces magistrats étaient responsables devant elle et rendaient toujours soigneusement compte de leurs actes au corps qui les nommait. Généralement, les principaux de ces magistrats municipaux portaient le nom de *Selectmen* — hommes choisis par l'assemblée municipale pour diriger les affaires publiques de la communauté, — et ces *Selectmen* étaient en relations étroites avec l'Assemblée, dont ils prenaient l'avis, et devant laquelle ils étaient responsables. Dans les premiers temps, le droit électoral fut réservé, au moins dans le Massachusetts et à New-Haven, à ceux qui étaient membres de la communauté religieuse, et cette règle excluait beaucoup d'habitants de toute participation au gouvernement; mais, même dans ce cas, il y avait un self-government réel et effectif. Les villes ne manquaient ni de vitalité ni d'énergie, parce qu'elles ne manquaient pas de liberté. Plus tard, quand les grandes cités naquirent, ce système municipal simple avait dû être en partie abandonné; à mesure que les colonies s'étendaient, elles aussi, en tant que colonies, gagnaient de l'énergie et de la vitalité, et leurs parties constitutives, les villes, n'eurent plus peu à peu qu'une importance moins exclusive dans le gouvernement colonial. Mais le gouvernement municipal n'en est pas moins resté jusqu'à nos jours la base du gouvernement local dans la Nouvelle Angleterre.

1040. — **L'Organisation Coloniale.** — Quand les villes se groupèrent pour former les grandes colonies, d'autres circonscriptions de gouvernement furent naturellement créées. Les villes furent, au point de vue judiciaire, réunies en comtés, et, de différentes manières, on donna un nouveau lien aux diverses parties des États ainsi agrandis. D'abord, les colons eurent leurs « Assemblées Générales », assemblées législatives centrales composées de représentants des hommes libres. Toutes les villes comprises dans la colonie envoyaient des délégués à ces assemblées. A mesure que les colonies grandirent, leurs assemblées virent augmenter leur importance. C'est grâce à leur action commune supérieure que l'union entre les différentes parties de chaque colonie se trouvait être réelle et durable.

1041. — Les shériffs des comtés de la colonie de Massachusetts étaient nommés par le Gouverneur. Le développement de l'organisation de comté amena également la création de Juges de Paix qui s'assemblèrent en « sessions trimestrielles », plus tard appelées « Sessions Générales » et constituèrent l'autorité supérieure du comté, comme dans la mère patrie elle-même (1).

1042. — **Les Colonies du Sud.** — Avec cette peinture des institutions politiques de la Nouvelle Angleterre, l'organisation politique et sociale des colonies du Sud offre bien des contrastes. Les colons de la Virginie n'étaient pas des expatriés pour cause religieuse : ils avaient quitté l'Angleterre, non pour pouvoir conquérir l'indépendance religieuse, mais pour fonder une organisation politique, ou plutôt une

(1) Voir *Town and County Government in the English Colonies of north America* par Edward Channing, Johns Hopkins University Studies in Historical and Political Science. 2^e série pp. 40-42.

organisation sociale particulière ; la côte sur laquelle ils avaient abordé, au lieu d'être rocheuse et désolée, était basse et fertile, avec un climat doux, des rivières profondes, de vastes étendues de pays accessible, et une facile propension à la production agricole. Ils avaient été envoyés par une Compagnie anglaise, appelée la « Compagnie de la Virginie », à laquelle ce territoire avait été concédé par la Couronne, et ils ne pensaient pas à autre chose qu'à vivre sous la direction des gouverneurs que la Compagnie leur avait donnés. Ils fondèrent Jamestown à quelque cent milles au-dessus de l'embouchure de la rivière James ; mais Jamestown n'était en aucune façon semblable aux villes de la Nouvelle Angleterre, et il devint bientôt évident que la vie municipale n'était pas destinée à devenir le trait caractéristique de la Colonie. Le sol riche invitait aux entreprises agricoles ; les nombreuses rivières, coulant à pleins bords dans des lits profonds, étaient toutes prêtes à servir de routes naturelles, et quand la population s'accrut, elle se répandit bien loin le long de leurs cours.

1043. — **Différences dans les Caractères.** —

Il y avait bien d'autres raisons que le sol, le climat et les différences dans les conditions de l'établissement qui rendaient dissemblables les colonies du Sud et les colonies de la Nouvelle Angleterre. Les colons de la Nouvelle Angleterre avaient fait partie, pour la plupart, de la population des villes et des villages de la mère-patrie : ils étaient sortis d'une classe moyenne bien déterminée, ayant ses vues et son idéal particuliers : la plupart d'entre eux avaient vu les mêmes choses et possédaient, en matière religieuse, la même façon de penser. Naturellement, quand ils se groupèrent, ce fut pour établir des conditions de vie analogues à celles qu'ils laissaient derrière eux. Les colons du Sud, au contraire, n'appartenaient pas tous à la

même classe, n'avaient aucune habitude commune, — sauf les habitudes générales de la race anglaise. Ils avaient été tirés suivant les caprices du sort, comme au hasard, de la masse générale des Anglais d'Angleterre, les uns distingués, les autres grossiers, quelques-uns accoutumés au confort, d'autres pas, mais tous voulant une vie indépendante et apportant dans leurs désirs l'idéal commun à la race. Dans cet idéal, la première aspiration était évidemment pour chacun d'avoir à soi une bonne étendue de terres et de s'y comporter en maître du sol. La vie des colons du Sud n'était pas plus anglaise que celle des habitants de la Nouvelle Angleterre ; mais elle possédait bien davantage le cachet général de la vie anglaise, se rapprochait bien plus des modèles que pouvaient offrir les nobles anglais vivant hors des villes. Il arriva aussi un temps où la Virginie se vit également infuser une quantité de sang noble ; des hommes vinrent occuper ces territoires tranquilles avec la démarche et les habitudes des cours, les ambitions des gens de caste et des propriétaires ; beaucoup des couleurs de la vie provinciale anglaise déteignirent, par leur intermédiaire, sur les vastes propriétés de la côte ; et l'air vivifiant eut lui-même son effet sur les nouvelles modes. La Virginie devint plus que jamais semblable à l'Angleterre rurale ; elle suivit la même voie jusqu'à ce que l'élément irlandais et écossais pénétrât dans ses vallées, ce qui devait ajouter un autre facteur à la variété de ceux qu'on y trouvait déjà. Dans le Nord et dans le Sud, le climat, le sol, et toutes les qualités naturelles des régions choisies eurent leur influence sur l'instinct des colons. Tous vécurent conformément à leurs désirs.

1044. — **Expansion et non Séparation.** — Il ne paraît pas qu'il y ait eu aucune tendance sépara-

tiste dans l'expansion progressive du Sud, comme ce fut si souvent le fait parmi les colons de la Nouvelle Angleterre. Sans doute de grands établissements prospéraient, vivant d'une vie presque absolument distincte, ayant leurs entrepôts particuliers sur le bord des rivières, commerçant directement avec le reste du monde par des vaisseaux qui se rendaient de chez eux en Angleterre, ou dans les places de commerce du Nord ; mais tout cela existait sans aucune velléité de séparation politique. Ces populations agricoles disséminées, vivant ainsi de leur propre vie sur de grandes propriétés rurales qui s'étendaient de plus en plus dans tous les sens, ne constituaient réellement qu'une seule colonie, vivant d'abord sous la direction générale de la Compagnie qui avait envoyé les premiers colons, et dans la suite, quand la compagnie eut été dépouillée de sa charte et de ses propriétés, sous l'autorité de gouverneurs royaux. Il est vrai que ses diverses parties étaient réunies par un lien assez lâche, mais il n'y avait pas menace de rupture : on voulait l'expansion, non la séparation.

1045. — La Société Coloniale dans le Sud.

— Les caractéristiques de la société constituée en de pareilles circonstances étaient naturellement assez marquées. Des esclaves furent de bonne heure introduits dans la colonie, et contribuèrent beaucoup à favoriser et à stimuler le développement du système des plantations. Un fossé profond se creusa rapidement entre les propriétaires et les travailleurs. Là où l'esclavage existe, le travail manuel est considéré comme serf et toutes les idées sur lesquelles est basée l'aristocratie trouvent facilement et spontanément à prendre racine. De grandes différences apparaissent vite dans les conditions, différences que les communautés commerçantes et plus démocratiques de la Nou-

velle Angleterre ne devaient pas connaître avant l'introduction de l'organisation industrielle moderne ; le pouvoir de direction appartient aux classes riches et propriétaires.

1046. — **Le Gouvernement Colonial de la Virginie.** — Le gouvernement de la colonie de Virginie, dans ses grandes lignes, possédait beaucoup du caractère du gouvernement rural en Angleterre. L'organisation se composait d'un ensemble de vastes comtés au lieu de comprendre des villes populeuses. A la tête de chaque comté, il y avait primitivement un Lieutenant, dont les attributions correspondaient à peu près à celles des Lords Lieutenants en Angleterre. L'autre fonctionnaire exécutif important du comté, en Virginie comme en Angleterre, était le Shériff. Le lieutenant était nommé par le Gouverneur, était le chef de l'organisation militaire (milice) du comté, et, en qualité de membre du Conseil placé auprès du gouverneur, exerçait dans le comté certaines fonctions judiciaires. Le Shériff était, lui aussi, nommé par le gouverneur, sur la présentation des juges du comté. Ses attributions auraient été considérées comme tout à fait normales par un Shériff anglais. En plus de ces fonctionnaires, il y avait, comme en Angleterre, une « Commission de Paix » « composée de juges ou de commissaires », autorisée à tenir audience dans le comté pour connaître des procès ordinaires et d'importance moyenne, à lever les taxes du comté, à nommer des inspecteurs des routes, à partager le comté en circonscriptions, chargée d'agir en qualité d'autorité administrative générale dans le comté pour le règlement des affaires dont la connaissance n'avait pas été attribuée à d'autres. L'Eglise épiscopale était reconnue officiellement en Virginie, comme en Angleterre, et par le même rouage, — le « *vestry* », —

avait sa part dans le gouvernement local. Même la circonscription appelée la « Centurie » (*Hundred*) existait, tellement était étroite la similitude entre les institutions de la mère-patrie et celles de son rejeton de l'Ouest. Le système, comme celui du modèle, n'était pas démocratique; « l'idée dominante », comme dit M. Ingle, « était la gradation des pouvoirs; en haut le gouverneur, en bas le peuple (1). » Les juges de paix, comme les autres fonctionnaires du comté, étaient nommés par le Gouverneur et conservaient leurs charges autant qu'il lui plaisait : tout le système reposait sur une centralisation bien nette. Cependant, la liberté subsistait. L'influence des fonctionnaires était contrebalancée par un sentiment local et un orgueil individuel très forts : ces fonctionnaires montrèrent tous dans leur administration une indépendance plus ou moins grande; en somme, l'esprit anglais de self-government demeura vivant.

1047. — **L'Assemblée Coloniale de la Virginie.** — Le pivot de la vie politique de la Colonie était son assemblée représentative. Dès 1619, douze ans seulement après la fondation de la colonie (1607), la Compagnie de la Virginie, alors encore vivante, avait convoqué dans la colonie, par l'intermédiaire de son gouverneur, une assemblée représentant les diverses plantations existant alors, qu'on traitait ainsi comme des corps indépendants ayant le droit de se faire représenter et d'avoir un vote lors du règlement des affaires coloniales. Plus tard, l'Assemblée se transforma : on adopta la base d'une représentation par villes, centuries et plantations. Même après que les gouverneurs envoyés par la Compagnie eurent été

(1) *Local Institutions in Virginia*, par Edwards Ingle, Johns Hopkins University Studies in Historical and Political Science, 3^e série, p. 97 (suite, p. 199).

remplacés par des gouverneurs royaux, ce corps représentatif, cette Chambre de Bourgeois, comme on en arriva à la nommer, continua à exister et à voir augmenter son pouvoir de contrôle. C'était quelque temps avant que l'extension du territoire de la colonie justifiait la division en comtés, si caractéristique de l'époque postérieure, et qui changea radicalement le système de la représentation. Les « Villes » et les « Plantations » des premiers temps semblent avoir été considérées, au moins en ce qui concerne la question de représentation, comme des « Bourgs », et la Chambre des représentants prit le nom de « Chambre des Bourgeois » avant que la représentation des comtés fût entrée en ligne. La première Assemblée, celle de 1619, siégea en session mixte avec le gouverneur et son conseil, mais l'assemblée, bien plus importante, de l'époque postérieure, siégea à part, formant un corps distinct et indépendant. Ce fut cette représentation élective dans le gouvernement de la colonie qui donna et conserva à la Virginie son unité politique, en même temps qu'une vie et des sentiments réellement particuliers.

1048. — **Les Constitutions des autres Colonies du Sud** correspondaient à peu près à celles de la Virginie. Elles avaient aussi le système des comtés et la représentation générale à une assemblée centrale en même temps que des Gouverneurs et des Conseils nommés par la Couronne; toutes étaient dans ce cas, sauf le Maryland. La constitution de cette colonie différait des autres principalement en ce que, au lieu du roi, elle avait à sa tête un « propriétaire » auquel pleins pouvoirs avaient été accordés.

1049. — **Les Colonies du Centre** avaient une population mélangée. La colonie de New-York avait été celle des Nouveaux Pays Bas et la Colonie de Dela-

ware avait été d'abord fondée par les Suédois, puis conquise par les Hollandais. Quand le territoire dans lequel étaient comprises les colonies de New-York, New-Jersey, Delaware et Pennsylvanie était tombé dans les mains des Anglais, l'élément étranger n'avait pas été déplacé, mais seulement soumis; et dans de larges proportions, il garda ses institutions locales particulières. Pour le reste, les colons anglais de la région ne suivirent nullement une méthode d'organisation uniforme ou caractéristique. Les colonies de la région moyenne, quoique établies sur un sol riche, avaient aussi de beaux ports qui invitaient au commerce maritime; leur climat n'était ni aussi dur que celui de la Nouvelle Angleterre, ni aussi doux et aussi séducteur que celui des Colonies du Sud. Leurs populations avaient les origines les plus diverses. Elles bâtirent des villes et firent du commerce tout comme dans la Nouvelle Angleterre; elles s'étendirent aussi dans le pays fertile environnant et firent de l'agriculture, comme les habitants de la Virginie. De plus, elles firent tout cela sans adopter exclusivement le système basé sur les villes, comme en Nouvelle Angleterre, ni celui basé sur les plantations, comme en Virginie. Il y avait des villes, mais aussi des comtés; les habitants étaient simples et démocratiques, comme ceux de la Nouvelle Angleterre, et aussi agriculteurs, comme ceux de la Virginie: dans leur mode d'occupation comme dans leur système politique et dans leur situation géographique, ils tenaient le milieu entre leurs voisins du Nord et du Sud.

1050. — **Les Chartes : le Massachusetts.** — Les relations politiques des Colonies avec la mère patrie pendant les diverses transformations dont nous avons parlé ont été aussi variées que l'histoire même de ces colonies. Les trois colonies de la Nouvelle An-

gleterre, le Massachusetts, Rhode Island et le Connecticut, s'étaient vu octroyer par le roi des Chartes qui les autorisaient virtuellement à diriger leurs propres affaires sans que l'administration métropolitaine intervînt directement. Pendant les premières années de l'occupation anglaise sur la côte américaine, l'habitude du gouvernement anglais avait été de concéder des territoires situés sur le Nouveau Continent à des Compagnies comme celle de la Virginie, que nous avons citée, — concessions qui emportaient avec elles le droit de gouverner les nouveaux établissements, sauf à supporter un contrôle général de la part des autorités métropolitaines. La Colonie de la Baie de Massachusetts fut fondée sous l'empire de ces dispositions : une Compagnie, à laquelle avaient été concédés des privilèges spéciaux d'établissement et de gouvernement, envoya des colons qui fondèrent Salem et Boston ; mais l'histoire de cette Compagnie fut très différente de celle de la Compagnie de Virginie. Cette dernière voulut diriger sa colonie de Londres, où les membres de la Compagnie, qui étaient des libéraux actifs, et non pas des courtiers actifs, se brouillèrent avec le gouvernement et se virent retirer à la fois leur charte et leur colonie. La Compagnie de Massachusetts, au contraire, s'établit elle-même en Amérique, et sans presque être contrôlée par Londres, elle fonda quelque chose comme un Etat séparé sur le nouveau continent. Sa charte lui fut octroyée en 1629 ; en 1630, tout parti, gouverneur, directeur, charte et le reste, pour l'Amérique, emmenant un grand nombre de colons ; on fonda Salem, Boston et Cambridge, et on installa tranquillement toute la machine gouvernementale qu'on avait amenée. Il y eut un sérieux émoi dans les cercles officiels anglais quand on découvrit que la compagnie à laquelle on avait donné le droit de s'établir dans la Nouvelle Angleterre avait quitté la mé-

tropole et était en train de créer toute une série de villes indépendantes sur ses territoires ; mais des petites colonies situées si loin ne pouvaient pas retenir longtemps l'attention des hommes politiques affairés de Londres, et l'on ne fit rien pour s'opposer à cette tentative hardie. Cependant une collision fatale avec le gouvernement métropolitain ne pouvait être toujours ni même longtemps évitée par les chefs agressifs, autoritaires, de la Compagnie de Massachusetts. Bien des lois qu'ils avaient établies déplaisaient à la Couronne, particulièrement celles qui reconnaissaient exclusivement une religion et n'en toléraient pas d'autre ; ils ne voulurent pas changer leurs lois sur la demande du gouvernement ; le jour fatal put être reculé ; il finit par arriver. En 1684, la lutte entre la Couronne et la Colonie éclata, et la Charte de la Compagnie de Massachusetts fut annulée. Avant qu'une modification pût être faite dans ce gouvernement colonial, le roi Charles II mourut, et, à la fin du règne troublé de Jacques II, les colons reprirent tranquillement les privilèges de leur charte ; mais en 1692, le gouvernement de Guillaume et de Marie était à même d'entrer en lutte avec eux, et on les obligea à prendre une nouvelle forme d'organisation coloniale. Ils furent forcés d'accepter un gouvernement nommé par le roi ; le gouverneur royal nommait les fonctionnaires judiciaires de la colonie et surveillait ses forces militaires ; et, bien que les colons gardassent leur assemblée et pussent, par l'intermédiaire de cette assemblée, choisir le Conseil du Gouverneur, les anciens privilèges de la charte furent pour eux irrémédiablement perdus.

1051. — **La Charte du Connecticut.** — Rhode Island et le Connecticut étaient plus petits et furent plus heureux. La ville de Saybrook, à l'embouchure de la rivière Connecticut, avait été fondée sous l'em-

pire d'une Charte octroyée à deux nobles anglais, et était peuplée, par conséquent, d'immigrants venus directement d'Angleterre; mais Saybrook ne se développa pas rapidement et sa fondation fut un échec relatif. La colonie prospère et prédominante sur le Connecticut était celle qui avait été fondée plus haut sur la rivière, à Hartford, par des hommes venus du Massachusetts, n'ayant pour eux ni Charte ni autres droits légaux, mais qui, tout simplement, étaient venus, s'étaient installés et s'étaient fait pour eux-mêmes une constitution écrite. New-Haven, à l'ouest de la rivière, au bord du détroit, avait été fondé par une bande d'immigrants anglais, également sans droits d'aucune sorte, mais prêts, eux aussi, à se construire un gouvernement, et capables de mener à bien cette tâche. Quelque trente ans après leur établissement, les chefs de la Colonie de Connecticut, sur le cours supérieur de la rivière, qui, pendant ce temps, avaient fondé un certain nombre de villes, décidèrent que le moment était venu d'obtenir une Charte. Ils envoyèrent donc leur gouverneur, Winthrop, en Angleterre, dans ce but. Il obtint un succès complet, beaucoup plus complet que ne l'auraient voulu les colons du district de New-Haven; car il s'était fait donner une concession qui comprenait leurs terres et leur colonie tout entière, ce qui les forçait à devenir partie intégrante de la colonie de Connecticut. Saybrook avait déjà été absorbé. La Charte donna en substance aux colons les mêmes droits de self-government que ceux dont ils avaient joui sous le régime de la constitution écrite adoptée par eux lors de leur premier établissement; en d'autres termes, c'était une Charte analogue à celle dont jouissait alors le Massachusetts. Mais, ce que ne fit par le Massachusetts, le Connecticut garda sa Charte; il la garda non seulement pendant l'époque coloniale jusqu'à la Révolution, mais, lors de la Révo-

lution, il en fit sa constitution d'Etat, sous le régime de laquelle il vécut jusqu'en 1818. Sa sagacité, ses concessions opportunes, son caractère inoffensif lui permirent d'éviter successivement tous les dangers qui auraient pu amener son retrait.

1052. — **La Charte de Rhode Island.** — Rhode Island a été, de même, protégé par le hasard et par la sage direction qui fut donnée à son gouvernement. Roger Williams, l'énergique chef de la colonie, obtint du Parlement, en 1644, une Charte qui fut confirmée en 1654, et remplacée par une nouvelle Charte, sous Charles II, en 1663, un an après que le Connecticut eut obtenu ses privilèges légaux par l'intermédiaire de Winthrop. Comme New-Haven et le Connecticut furent réunis par la Charte de Winthrop, de même les villes de la région de Rhode Island furent réunies ensemble par les Chartes obtenues par Williams, sous le titre de « Plantations de Rhode Island et de la Providence », — titre qui est encore le nom officiel complet de l'Etat. La Charte de 1663 fut conservée par les habitants de Rhode Island plus longtemps même que les habitants du Connecticut ne conservèrent la leur. On n'y apporta pas de changements radicaux avant 1842.

1053. — **Les Gouvernements de Propriétaires.** — Les gouvernements de presque toutes les autres colonies furent tout d'abord des gouvernements de « propriétaires » ; ceux de Maryland, de Pennsylvanie et de Delaware conservèrent ce caractère jusqu'à la Révolution. Le Maryland fut accordé à la famille des Calvert, ayant le titre de Lord Baltimore ; la Pennsylvanie et le Delaware furent tous deux compris dans la concession accordée à William Penn ; le New-York fut donné à Jacques, duc d'York ; lors de son accession au trône sous le nom de Jacques II,

il devint immédiatement province de la Couronne; le New-Jersey, qui avait été primitivement une partie de la colonie de New-York, fut d'abord donné par le duc d'York à Lord John Berkeley et à Sir John Casteret; plus tard il fut divisé, vendu en partie, puis fit retour à la Couronne (1702); les Carolines et la Géorgie, elles aussi, données tout d'abord à des particuliers, passèrent rapidement dans les mains du gouvernement royal. Le New Hampshire, après plusieurs essais d'union avec le Massachusetts, devint tout simplement colonie royale, sans avoir eu ni Charte ni même aucun propriétaire légal.

1054. — Le gouvernement des colonies données à des particuliers était seulement dans les mains de gouverneurs et de conseils nommés par les propriétaires, avec le droit, de la part du peuple, d'exercer dans tous les cas un contrôle réel sur les affaires par l'intermédiaire d'assemblées représentatives. Les propriétaires particuliers, comme le grand propriétaire public, à savoir la Couronne, accordaient des Chartes à leurs colonies. La Charte que Penn octroya à la Pennsylvanie est remarquable en ce qu'elle est une des mieux conçues et des plus libérales de l'époque; sous ce régime, la colonie eut un gouvernement aussi bon que n'importe lequel de ceux que les autres colonies avaient pu s'assurer.

1055. — **Le Gouvernement Direct par la Couronne**, qui fut, à un certain moment de leur histoire, le gouvernement de toutes les colonies, sauf de celles de Rhode Island, Connecticut, Pennsylvanie et Delaware, entraînait la nomination de gouverneurs par la Couronne, et aussi, sauf dans le Massachusetts, la nomination du Conseil placé auprès du gouverneur. Il entraînait également, en général, la dépendance des fonctionnaires judiciaires, et en somme de

tous les rouages administratifs, devant la volonté du roi, mais, néanmoins, ce système n'enlevait pas aux colons leurs principaux pouvoirs de self-government. Partout les législateurs tenaient les gouverneurs par le frein si efficace de la question d'argent ; partout le peuple s'habitua à considérer le droit de régler ses propres affaires, spécialement le contrôle des impôts, comme un privilège qui lui était dû, comme un droit aussi imprescriptible pour les Anglais d'Amérique que pour les Anglais d'Angleterre.

1056. — **Progrès des Assemblées.** — Il était tout naturel, bien plus qu'il n'était absolument légal, que les pouvoirs des assemblées coloniales grandissent de plus en plus chaque année. Le Parlement eût agi sagement en continuant la politique de laisser-faire qui avait donné aux colonies l'occasion de développer leurs libertés constitutionnelles. Laisées à elles-mêmes, elles montrèrent vite de quelle race elles étaient issues.

Comme dit Burke, pour les justifier, elles « s'étaient vu donner, par charte ou par ordonnances royales, des assemblées si analogues à un parlement, dans leurs formes, leurs fonctions, leurs pouvoirs, qu'il était impossible qu'elles ne finissent pas par se pénétrer de l'idée que l'analogie portait aussi sur l'autorité de ces assemblées. Aux premières élections, on ne pensait probablement pas à constituer autre chose (les idées du moment auraient-elles même pu viser plus haut ?) que des corporations municipales semblables à celles de la métropole, auxquelles plusieurs aiment actuellement à se comparer. Mais rien, quand le progrès s'en mêle, ne saurait rester au même plan qu'à l'origine... Aussi, comme les colonies prospéraient, que leurs populations devenaient nombreuses et puissantes, se répandaient sur tout un coin du globe, il était naturel qu'elles attribuassent à leurs assemblées, dont la création était si respectable dans son principe, une part de la dignité des grandes nations

qu'elles représentaient. Ne se bornant plus à faire des lois locales, ces assemblées firent des lois de toutes sortes et pour toutes les circonstances. Elles levèrent de l'argent, non pour les besoins des paroisses, mais en vertu de concessions régulières du gouvernement anglais duquel on se rapprochait chaque jour de plus en plus.... Il n'en pouvait être autrement ; et les colonies anglaises devaient exister dans ces conditions, ou ne pas exister du tout. En même temps, aucun parti ne sentit d'inconvénient à laisser subsister ce parlement en partie double (le parlement d'Angleterre et un parlement colonial), auquel on s'était habitué peu à peu ; la coutume est la grande base des gouvernements dans le monde. Bien que, parfois, ces deux parlements parussent remplir exactement le même rôle, il n'y eut aucun heurt violent, aucune opposition systématique... On ne semble pas avoir pensé à la nécessité d'un revenu régulier, créé par l'autorité du Parlement, pour l'entretien des services civils et militaires avant l'époque où les colonies furent trop fières pour se soumettre, trop puissantes pour être soumises, trop éclairées sur les conséquences qui seraient résultées pour elles d'un pareil système (1) ».

1057. — Etant données ces conceptions d'un droit au self-government parlementaire, il fallait s'attendre à ce que les colonies à chartes allassent beaucoup plus loin ; mais en fait, il n'en fut pas ainsi. Le Massachusetts fut toujours, il est vrai, opiniâtrément et héroïquement attaché à ses libertés, mais la colonie royale de la Virginie ne resta pas en arrière à ce point de vue. Les assemblées des colonies royales, comme celles des colonies à chartes, virent de bonne heure, et comme par une espèce d'instinct et d'habitude commune à la race, se développer l'idée et la pratique de la souveraineté locale, qui allait assez bien, d'ailleurs, avec un loyalisme complet, — elles ont longtemps souffert des lois de navigation et de tous les essais

(1) « Lettre aux Sheriffs de Bristol », *Œuvres* (éd. Boston, 1880), vol. II, pp. 232-33.

analogues que fit la mère-patrie pour régler leur place dans la politique et le mouvement commercial du reste du monde. — mais qui était prompte à s'irriter et à résister à toute tentative que la métropole aurait faite pour régler les affaires purement intérieures des colonies. On pouvait dire la même chose des colonies appartenant à des propriétaires particuliers. Le Maryland réclama les mêmes privilèges que la Virginie, et même la Pennsylvanie, dont la population était composée d'Anglais, de Hollandais et de Suédois, manifesta les mêmes tendances à s'occuper elle-même de ses affaires intérieures.

1058. — **Développement de la Liberté Constitutionnelle dans les Colonies.** — Cela explique pourquoi il y eut un développement relativement uniforme de la liberté constitutionnelle dans toutes les colonies. Partout, les mêmes causes générales agissent. Le fait qu'il s'agissait d'un pays neuf et en pleine phase de progrès donna aux corps électifs des gouvernements coloniaux une tâche législative vaste et variée ; partout, le caractère récent des établissements eut pour conséquence les mêmes conditions de relations sociales ; partout, et de plus en plus, à mesure que le temps s'écoulait, la masse du peuple, qui y était fort intéressée, prit une grande part à la direction des affaires communales et coloniales : les institutions démocratiques amenèrent avec elles l'égalité de tous devant la loi et la conscience très nette d'une communauté d'intérêt entre les colons. Pendant ce temps, chaque colonie se rendait compte de plus en plus de sa personnalité politique distincte dans ses relations avec les autres colonies et avec les pouvoirs dirigeants de l'Angleterre.

1059. — **Sympathie Politique entre les Colonies.** — L'identité presque absolue qui existait

entre les progrès des institutions dans les diverses colonies n'apparaît nulle part plus clairement et d'une façon plus concluante que dans leur alliance étroite et spontanée contre l'Angleterre, lors de la Révolution. Malgré des différences extérieures très considérables dans les conditions sociales et beaucoup de divergences apparentes d'intérêts entre les Colonies, *elles avaient toutes besoin de la même révolution*. Presque sans hésitation, elles s'unirent pour obtenir les mêmes résultats par les mêmes moyens. Elles n'ont pas *fait* cause commune ; elles *avaient* une cause commune dès le principe. Il arriva par hasard que la première cause concrète réelle de la Révolution prit naissance entre l'Angleterre et le Massachusetts. Il semblait possible aux hommes politiques de la Métropole de diviser les colonies en prenant pour base leurs intérêts personnels. On croyait que des colonies si complètement différentes dans leur aspect extérieur, offrant un si saisissant contraste dans leurs réelles conditions économiques que le Massachusetts et la Virginie, pouvaient être aisément opposées l'une à l'autre. Mais nous avons vu combien cette opinion était peu fondée en fait. Le commerce de Boston fut offert à Salem, sa rivale commerciale, pour l'amener à accepter le terrible Bill sur le port de Boston, qui enlevait à cette ville tout son commerce : Salem refusa. Qu'est-ce qui pourrait empêcher qu'on lui en fit de même plus tard ? Chose plus curieuse encore, la lointaine Virginie retentit de l'appel à la révolution en faveur des Massachusetts. La question était *politique*, elle le comprenait fort bien, et non économique. C'était une question de principe, non une question d'intérêt momentané. Au point de vue politique, la querelle du Massachusetts était aussi celle de la Virginie. C'est pourquoi la Virginie répondit immédiatement et prit la tête du mouvement d'entente qui devait amener la

résistance collective aux agressions du gouvernement métropolitain, puis la lutte pour l'indépendance, enfin l'union perpétuelle entre les colonies. La lutte ne resta locale que pendant très peu de temps : presque tout de suite, elle devint « continentale ».

1060. — **Le Développement Constitutionnel de l'Amérique comparé à celui de l'Angleterre.** — Dans le développement du self-government en Amérique, il y avait, sur certains points, une analogie étroite avec ce même développement en Angleterre ; sur d'autres points, il y avait des dissemblances très nettes entre les histoires constitutionnelles des deux pays. En Angleterre comme en Amérique, les progrès se faisaient dans le même sens. A la base, il y avait des institutions locales vigoureuses, profondément enracinées, et des petites communautés se gouvernant elles-mêmes ; de là on est passé aux institutions nationales qui relièrent entre elles les communautés, formant ainsi une union forte et durable. L'Angleterre, à la base de sa formation, a eu ses villages et ses « centuries judiciaires » ; ces éléments commencèrent par se grouper pour constituer les petits royaumes de l'époque de l'Heptarchie Saxonne ; un autre pas fut encore fait, et ces petits royaumes devinrent simplement les comtés d'une union plus vaste : l'Angleterre était prête à recevoir le Gouvernement Normand, — qui devait développer ses parlements et sa nationalité. De même, les Etats-Unis ont commencé avec des colonies isolées, dispersées sur une immense étendue de côtes, des colonies séparées, sans rapports entre elles, se gouvernant elles-mêmes ; ces colonies constituèrent ensuite des petits Etats coloniaux ; enfin ces Etats coloniaux se groupèrent pour constituer une union nationale

1061. — **Caractère du Développement : en Amérique, Fédération ; en Angleterre, Consolidation.** — Mais, dans les deux cas, les procédés qui amenèrent l'union furent très différents. L'unification, en Amérique, a eu le caractère fédéral ; en Angleterre, elle s'est faite par absorption, par incorporation. Les premières phases de la formation fédérale n'ont pas eu pour théâtre les colonies du Sud, parce que, là, l'unité de l'établissement primitif n'a généralement pas été rompue ; la Virginie de la Révolution n'a été que le résultat de l'expansion de la colonie de Jamestown ; le progrès dans les colonies à développement agricole ne comportait pas la désagrégation, comme le progrès dans les colonies à villes séparées. Mais, dans la Nouvelle Angleterre, le progrès a eu, dès le début, le caractère fédéral ; le type parfait semble avoir été la colonie de Rhode Island, dont les éléments urbains se sont unis si lentement et avec tant de répugnance, ont résisté avec tant de force d'inertie à cette idée qu'ils devaient en quelque sorte être absorbés ou subordonnés sous l'empire des Chartes des « Plantations de Rhode Island et de la Providence ». Cependant ce qui ne fut au début qu'une simple confédération entre ces unités si petites devint graduellement une coalition virtuelle, et, finalement, les villes absorbées ne constituèrent plus que des parties subordonnées des unités coloniales nouvelles et plus importantes qui se réunirent en Congrès continentaux. Entre ces unités considérables, ces Etats coloniaux arrivés à leur pleine croissance, l'union fut d'abord nettement fédérale ; elle entraînait des concessions et dérivait de contrats. L'union fut le fait d'une association entièrement volontaire, ce qui n'était pas le cas des royaumes saxons.

1062. — **Développement Conscient des Institutions en Amérique.** — Pendant tout leur

développement, les colonies présentent une différence marquée avec le cas de l'Angleterre en ce que les progrès de leurs institutions étaient conscients et voulus. Les colonies royales, comme les colonies privées et les colonies à Chartes, exercèrent leurs droits de self-government en vertu de concessions écrites de la Couronne : leurs institutions se développèrent dans les limites de la loi à laquelle elles devaient leur existence ; dès l'abord, elles eurent des « constitutions » écrites précises, dans lesquelles étaient esquissées les grandes lignes de leurs gouvernements. C'est pourquoi la constitution écrite entra de bonne heure dans les habitudes et les idées coloniales. Quand les colonies refusèrent de rester subordonnées à l'Angleterre, les constitutions particulières qu'elles eurent comme corps politiques indépendants ne furent que leurs constitutions coloniales refondues. Les colonies de Rhode Island et de Connecticut, comme nous l'avons vu, ne trouvèrent pas nécessaire de modifier d'importantes dispositions de leurs Chartes : elles choisissaient déjà leurs gouverneurs et leurs fonctionnaires, de même qu'elles faisaient leurs lois. Les autres grandes colonies, sans plus de difficulté, trouvèrent moyen d'installer un self-government en ne faisant guère que substituer l'autorité du peuple à celle du gouvernement anglais. Mais la Charte, la loi constitutive écrite, subsista : les nouveaux gouvernements avaient leurs Chartes qui émanaient du peuple, comme les anciens avaient eu les leurs qu'ils tenaient du roi. Des assemblées populaires prirent la place du Conseil Privé. Les colons ne créèrent pas de toutes pièces des constitutions écrites ; ils se bornèrent à continuer à vivre de la vie constitutionnelle à laquelle ils avaient été accoutumés antérieurement.

1063. — **Les Précédents de la Loi anglaise.**

— Quelles que soient les formes des constitutions

coloniales, leurs bases et leurs principaux traits étaient purement anglais. En vérité et jusqu'à un certain point, les formes mêmes des lois constitutionnelles coloniales pourraient être considérées comme anglaises, puisque ce fut une habitude anglaise de concéder par écrit des privilèges aux colonies lointaines. Les rapports existant entre la loi coloniale du Canada et de l'Australie et la loi de la métropole sont analogues à ceux que l'on constate entre la loi des colonies américaines et la loi qui créa ces colonies (n° 1024). Dans les constitutions de l'époque coloniale et de l'époque révolutionnaire au moins, on a suivi très étroitement les précédents de la loi anglaise. Le « common law » de l'Angleterre avait suivi les Anglais jusqu'au bout du monde. Les communautés anglaises de l'Amérique n'étaient que des prolongements de la grande communauté métropolitaine ; les lois relatives aux droits privés et aux personnes en vigueur en Angleterre étaient reconnues et appliquées également dans les colonies ; et quand, à l'époque de la Révolution, les colonies tirèrent de leurs Chartes les constitutions qui devaient les régir en qualité de républiques indépendantes, leur premier soin fut d'adopter ce « common law » sous l'empire duquel ils avaient toujours vécu. D'importantes modifications furent apportées, il est vrai, à la loi ainsi adoptée ; on l'expurgea de tous les privilèges des classes, de toutes les prérogatives ecclésiastiques, de tout ce qui était incompatible avec la société purement démocratique du nouveau monde ; mais on ne porta réellement nulle atteinte aux principes juridiques et à la pratique légale de l'Angleterre.

1064. — On accepta aussi naturellement et aussi complètement les habitudes anglaises en ce qui concerne le droit public dans les colonies et les républiques

indépendantes qu'elles formèrent. Les relations des parlements coloniaux avec les Gouverneurs coloniaux furent ceux du Roi avec le Parlement, en substance et en raccourci, mais avec guère moins de sincérité et de fierté. A tous les points de vue, sauf pour l'établissement d'un ministère responsable représentant et couvrant le pouvoir exécutif, les relations du peuple avec leurs gouvernements étaient les mêmes qu'en Angleterre. Les attributions du pouvoir exécutif furent, en petit, celles de la Couronne. Les tribunaux furent constitués comme ceux d'Angleterre, et suivirent les mêmes règles de procédure. Les Anglais d'Amérique, gens de la même race politique et pratique que les Anglais d'Angleterre, imaginèrent bien des détails propres destinés à accorder leurs institutions avec les besoins journaliers d'une civilisation neuve, et avec les conditions nouvelles de l'organisation sociale ; la politique américaine ne fut pas longue à acquérir, à beaucoup de points de vue, un caractère tout particulier. Mais le procédé de développement fut toujours anglais ; nulle part on ne trouve de brusques détours, nulle part de rupture dans cette continuité. Les institutions américaines d'aujourd'hui reposent sur des bases aussi anciennes que les peuples teutons eux-mêmes.

1065. — **L'Union : les Préliminaires.** — La part qu'ont eue les traditions politiques propres aux colons apparaît très nettement, quand on en est à l'étude de la charpente de l'Union, établie à l'époque qui suivit la Révolution. On ne saurait trouver de trace d'une loi constitutionnelle fédérale avant 1777, époque à laquelle on rédigea les « Articles of Confederation » (Clauses de la Confédération). Avant cette époque, les colonies avaient coopéré à la même œuvre sans qu'il y eût aucune loi précise d'union, agissant

conformément à une sorte de procédure internationale sans qu'il y eût une union véritable précisément reconnue. C'étaient les préliminaires de l'union, les signes précurseurs de sa création future, mais pas davantage. Pendant les quarante années qui avaient suivi l'année 1643, les Colonies de la Nouvelle Angleterre s'étaient alliées d'une façon assez peu étroite contre les Indiens ; en 1754, des délégués coloniaux s'étant réunis à Albany pour conférer avec les représentants des Six Nations, avaient discuté un premier plan d'Union ; en 1765, des délégués de neuf des colonies se rencontrèrent à New-York et élaborèrent, au nom de tous les Anglais d'Amérique, cette protestation contre l'imposition de taxes par le Parlement Anglais, qui donna le branle au mouvement révolutionnaire ; en 1774, siégea le premier de ces « Congrès Continentaux », préludes de l'Union Américaine. Mais, dans tous ces événements, il n'y avait pas trace d'union précise : cette union ne devait se former que lentement et progressivement, par l'établissement d'un droit public entièrement nouveau.

1066. — **Séparation des Gouvernements Coloniaux.** — Il est très important, si l'on veut se rendre exactement compte de la manière dont l'union a été fondée, de séparer complètement les Gouvernements des Colonies. Tous avaient les mêmes relations générales avec les autorités anglaises : tous avaient les mêmes devoirs envers le pays lointain auquel ils devaient leur naissance ; mais, entre eux, ils n'avaient aucun lien commun en Amérique. Chacune de ces colonies avait ses fonctionnaires exécutifs, son parlement et ses tribunaux spéciaux, sans rapports d'aucune sorte avec les fonctionnaires, les parlements et les tribunaux des autres colonies. De temps à autre ils coopéraient à la même œuvre quand des dangers collectifs les menaçaient ; c'était une alliance naturelle et spontanée, mais intermittente ; elle n'avait de base que dans les nécessités temporaires, et non dans les lois organiques intérieures. Les Colons avaient bien

des causes de sympathie. Outre qu'ils étaient du même sang et parlaient la même langue, ils avaient les mêmes idées politiques ; leurs dangers, qu'ils vinssent des agressions des Français ou des Indiens qui en voulaient à leurs vies ou du Parlement qui en voulait à leurs libertés, ils les couraient ensemble : ils étaient tous également intéressés au développement du nouveau pays qu'ils avaient fait leur, ainsi qu'au libéralisme de son gouvernement. Mais la raison de leurs tentatives était toujours le désir de conserver leurs self-governments propres et indépendants ; leurs libertés, historiquement, n'allaient pas sans leur organisation et leurs droits distincts avec des gouvernements distincts aussi. Ce fut seulement par une lente et pénible expérience des conséquences fatales de cet état de choses que les colonies furent amenées à se subordonner elles-mêmes à une autorité centrale destinée non plus seulement à établir des relations communes, mais à les diriger. Dès l'abord elles virent la nécessité d'agir de concert mais elles n'aperçurent pas immédiatement la nécessité de s'unir. Très lentement, étant donné la poussée de la révolution au milieu de laquelle elles vivaient, et tout à fait à contre cœur, devant les dangers que leur faisait courir chaque jour leur vie séparée, elles finirent par établir l'union qui devait les priver de la plénitude de cette indépendance qui leur était si chère.

1067. — **La Confédération.** — Ce ne fut qu'en 1781 qu'une loi constitutionnelle écrite et spéciale intervint pour régir l'union ; en 1789 seulement, la loi de l'union prit le caractère organique. En 1781, les *Clauses de la Confédération*, proposées par le congrès national de 1777 furent adoptées. Mais ces *Clauses* n'unissaient pas réellement les *Etats confédérés* : ce ne fut d'abord qu'un fil qui ne pouvait lier personne. Elles ne faisaient guère que légitimer l'existence du *Congrès Continental*. Sous ce régime, les pouvoirs de la *Confédération* devaient être exercés par son Congrès ; les rouages exécutifs ou judiciaires devaient être de simples comités, de simples agents du Congrès ; en

fait, ce Congrès ne devait servir à rien au point de vue exécutif, car il ne devait pas avoir de pouvoirs exécutifs. Il n'avait pas à commander, mais à conseiller. Il dépendait du bon vouloir des Etats, n'ayant, par lui-même, aucune volonté personnelle. Les Clauses n'étaient guère, en effet, qu'une convention internationale.

1068. — **Les Clauses de la Confédération** donnaient, en fait, l'exercice des fonctions fédérales à un Congrès tout à fait analogue aux Congrès Continentaux, — c'est-à-dire à un Congrès composé de délégués des divers Etats, et dans les décisions duquel les Etats devaient avoir un vote absolument égal. Aucun Etat, avait-on disposé, n'aurait de voix dans le Congrès s'il n'était pas représenté par deux délégués au moins ; d'un autre côté, nul Etat n'avait le droit d'envoyer plus de sept délégués ; cependant, qu'il y en eût deux ou sept, le vote ne donnait toujours droit qu'à une voix : les délégués devaient donc s'entendre. Le Gouvernement ainsi constitué était officiellement nommé « les Etats-Unis assemblés en Congrès » (*The United States in Congress Assembled*). L'exercice des fonctions représentatives était libéralement et complètement assuré. Les divers Etats, en ce qui concerne leurs relations avec les puissances étrangères, lui étaient entièrement subordonnés ; seul il devait conduire les négociations internationales et sanctionner les ententes passées avec l'étranger ; il avait le contrôle de l'armée et de la flotte de la Confédération ; il s'occupait des finances fédérales, des emprunts et des dépenses nécessaires au gouvernement commun ; il déterminait la valeur des monnaies et les étalons des poids et mesures ; il était l'arbitre des querelles entre Etats ; en somme, il constituait la seule autorité supérieure dans les matières importantes intéressant à la fois tous les Etats de la Confédération : il représentait complètement et éminemment les Etats.

1069. — **Faiblesse de la Confédération.** — Mais le Congrès n'avait aucun pouvoir exécutif, et, par conséquent, il était faible et impuissant. Il ne pouvait prendre aucune

résolution importante sans le concours, difficile à obtenir, des neuf Etats, — d'autant plus difficile à obtenir que, la guerre avec l'Angleterre étant terminée, les Etats n'avaient plus si grand intérêt au maintien du Congrès central, et que quelques-uns d'entre eux commençaient à s'abstenir fréquemment d'envoyer des délégués à ses sessions. Son principal rouage exécutif était un comité choisi dans son sein et représentant tous les Etats (aussi était-il appelé « Comité des Etats ») et obligé, lui aussi, d'obtenir le concours de neuf de ses treize membres pour pouvoir prendre une décision importante. Son pouvoir de direction était surtout un pouvoir de conseil. Il pouvait demander de l'argent aux Etats, mais ne pouvait les forcer à lui en donner ; il pouvait leur demander des troupes, mais ne pouvait les forcer à obéir à ses réquisitions ; il pouvait faire des traités, mais devait confier aux Etats le soin de s'y conformer ; il pouvait contracter des dettes, mais devait se reposer sur les Etats du soin de les payer. C'était un corps assez bien doté en prérogatives, mais absolument sans pouvoirs. « Les Etats-Unis assemblés en Congrès » formaient tout simplement un corps consultatif.

1070. — **Nécessité d'une Union Meilleure.**

— C'est cette fatale impuissance exécutive qui amena la constitution du gouvernement actuel, plus fort et plus complet. Les anciens Congrès Continentaux avaient suffi pour maintenir unies les colonies tant que la pression résultant de la guerre avait subsisté. Pendant toute cette guerre, malgré beaucoup d'indifférence et de fréquentes et réelles négligences montrées de temps à autre par quelques colonies dans l'accomplissement de leurs devoirs et de leurs véritables obligations, les colons confédérés avaient déployé une remarquable énergie et prouvé une vraie unité d'action. Mais quand la guerre eut cessé, il y eut, parmi les Etats, un accès d'indifférence de mauvais augure, une diminution fâcheuse du respect pour la foi jurée. On vit se multiplier les signes de la faiblesse

individuelle des Etats et de leur jalousie réciproque. Une guerre de tarifs commença entre les Etats voisins de la côte, notamment entre le New-York et le New-Jersey, entre la Virginie et le Maryland. Dans le Massachusetts éclata, à cause de la misère engendrée par la guerre, une révolte des débiteurs qui, sous la conduite de Daniel Shays, fit craindre un moment de voir les autorités locales impuissantes à la réprimer. Il devint vite évident que, pour le maintien du bon ordre intérieur, pour celui de la paix et des bonnes relations entre Etats, il était nécessaire d'établir un véritable gouvernement central. Un corps consultatif ne pouvait suffire ; il fallait un gouvernement. Aussi, la Confédération n'était-elle guère plus avancée que les autres Congrès Continentaux. Dix ans n'avaient pas passé sous le régime du gouvernement fondé sur les fameuses Clauses qu'une nouvelle Union fut établie : la véritable histoire des Etats-Unis commençait.

1071. — **La Constitution : les Précédents Coloniaux.** — La constitution actuellement en vigueur a établi un gouvernement tout différent. C'est la charte d'un Etat fédéral, ayant une législation spéciale et un pouvoir indépendant particulier ; cette constitution et cette législation sont le droit suprême dans le pays. La Convention qui fit la nouvelle constitution se réunit à Philadelphie en mai 1787, et, à la flamme d'un débat prolongé, fonda ensemble les éléments que donnaient les traditions anglaises et coloniales pour créer le gouvernement des Etats-Unis. C'est dans les discussions de cette Convention, pendant ce mémorable été, qu'il faut étudier les détails de la transformation de la tradition anglaise en habitudes américaines, transformation qui s'était faite pendant la période coloniale de formation. Par l'intermédiaire des hommes distingués qui composaient cette assemblée extraordinaire, le gouvernement des Etats-

Unis fut élaboré avec toute l'expérience qu'avaient acquise les colonies et les Etats, après avoir traversé la période de révolution (1). On disposa que le parlement du nouveau gouvernement fédéral se composerait de deux chambres, non pas conformément au système anglais, car il n'y avait pas en Amérique les éléments nécessaires pour faire une reproduction de la Chambre des Lords, mais conformément au système qu'avaient adopté presque tous les Etats. Un seul Etat a servi de modèle pour établir la différence de caractère qui séparait les deux chambres. La seconde chambre du Parlement du Connecticut était basée sur la représentation égale de toutes les villes de l'Etat, tandis que la chambre haute, composée du gouverneur, du lieutenant-gouverneur et de douze « adjoints » (*assistants*), représentait le peuple en bloc; l'exemple du Connecticut indiqua à la Convention l'espèce de compromis lui permettant de réconcilier les deux partis en lutte dans son propre sein, l'un tendant à une égale représentation des Etats au Congrès, comme à l'époque de la Confédération, l'autre demandant une représentation proportionnelle du peuple. On convint que le Sénat représenterait les Etats également, et que la Chambre des Représentants représenterait le peuple proportionnellement. Les noms de Sénat et de Chambre des Représentants étaient déjà en usage dans plusieurs des Etats. Le pouvoir exécutif unique, le Président, était la représentation évidente des gouverneurs d'Etats, dont beaucoup, à cette époque,

(1) En décrivant l'œuvre de la Convention, je suis ici l'admirable exposé donné par le professeur Alexandre Johnston dans la *New Princeton Review* de sept. 1887, sous le titre : « Le premier siècle de la Constitution ». On peut trouver dans Hildreth, vol. III, chap. XLIV, une rapide et bonne étude des principaux traits de la Constitution à l'époque de la formation du gouvernement actuel de l'Union.

portaient le nom de président : son pouvoir de veto, on le trouvait tel quel dans la constitution de l'Etat de New-York : dans les constitutions d'une demi-douzaine d'Etats, il existait déjà une organisation de la responsabilité. Plusieurs Etats avaient aussi un Vice-Président. Comprenant fort bien quel était le caractère réel du gouvernement qu'elle élaborait, la Convention décida que le pouvoir judiciaire serait placé, non pas sous l'autorité du Président ou des Chambres, mais parallèlement à eux, et sur un pied de parfaite égalité avec eux. Une disposition analogue était en vigueur dans les constitutions particulières des Etats. Le droit d'interpréter la constitution n'a été donné à qui que ce soit explicitement, mais il existait forcément. Naturellement aussi ancien que les chartes et les constitutions écrites, ce droit était un corollaire inévitable du désir qu'on avait de limiter les pouvoirs. La loi constitutionnelle écrite est, par sa nature même, placée plus haut que tout autre texte pouvant être établi par le Parlement, qui agit sous l'empire de cette loi constitutionnelle, étalon invariable, de même que les tribunaux sont appelés à juger de la légalité des lois (1). Les tribunaux coloniaux avaient toujours, en principe, contesté la validité de la législation coloniale, et la Cour suprême des Etats-Unis, avait depuis longtemps, eu un prototype dans le Comité Judiciaire du Conseil Privé, chargé de juger les appels venant des tribunaux coloniaux, et qui avait eu l'habitude de se prononcer contre toutes les lois incompatibles avec les chartes royales (n° 924, 1024) (2).

1072. — Quand on en arriva à déterminer les pou-

(1) Voir A. V. Dicey, *Introduction à l'Etude du Droit constitutionnel*, chap. III : et J. Bryce, *la République américaine*, ch. XXIII.

(2) Voir Binton Coxe, *Judicial Power and Unconstitutional Legislations*.

voirs du Congrès, la Convention adopta le système qui consistait à les énumérer avec soin. On décrit les actes de gouvernement qui étaient permis au Parlement du nouveau gouvernement dans une liste très nette en dix-huit paragraphes. Cependant, même en prenant ce système, on peut dire qu'on a suivi simplement l'expérience de la Confédération. On donna au Congrès les pouvoirs par le défaut desquels le Congrès de la Confédération s'était révélé impuissant et ridicule. Ce fut seulement quand on en vint à s'occuper de l'élection du Président qu'on abandonna le champ de l'expérience américaine et de la tradition anglaise pour établir un rouage qui était si original qu'il était destiné à se briser presque dès la première épreuve.

1073. — Ces constatations générales relatives aux grandes lignes de l'œuvre de sélection faite par la Convention souffrent pour le moment : nous pourrions faire des rapprochements plus complets avec les exemples des États particuliers quand nous nous occuperons plus loin des détails du gouvernement. Nous voulons seulement, dans ces quelques paragraphes, appeler l'attention du lecteur, par une préparation préalable, sur ce fait intéressant que l'œuvre de la Convention a été une œuvre de sélection, non une œuvre de création, que le succès de cette œuvre n'a pas été le triomphe de l'imagination, toujours très dangereuse en matière gouvernementale, mais le triomphe du jugement, de la sagesse, de la sagacité pratique ; — c'est là, en politique, le seul triomphe qui puisse être durable.

1074. — **Caractère du Nouveau Gouvernement.** — Une des caractéristiques particulières de la race anglaise, dont les coutumes politiques ont été transmises aux Américains par l'intermédiaire de la sage génération qui a construit le gouvernement actuel est que jamais elle ne s'est sentie liée par la logique des lois, mais seulement par une intelligence pratique basée sur une longue expérience. Pour cette

race, la loi sous laquelle elle vit est, à tout moment, ce qu'elle la comprend ; et la façon dont elle la comprend dépend des circonstances de l'époque. Les théories absolues sur les conséquences légales, elle n'a jamais eu cure de s'y conformer. Ses lois, elle s'en est toujours servie en les considérant comme faisant partie de la machine politique pratique, — comme devant être retouchées de temps à autre, par interprétation et appropriées à l'opinion courante et aux conditions sociales.

1075. — **Le Caractère du Gouvernement change avec l'Opinion.** — Aussi faut-il un sens historique ferme, clairvoyant et bien informé, pour déterminer quel fut, à un moment donné, le caractère réel des institutions politiques américaines. Aux gens de notre temps, il semble que la Constitution élaborée en 1787 a donné naissance en 1789 à un gouvernement national analogue à celui qui constitue actuellement un lien indestructible entre les Etats ; mais les hommes de l'époque eussent certainement ri à cette idée ; — pour la race anglaise, comme nous l'avons dit, toute loi a le caractère que lui trouvent ceux qui l'appliquent. Les hommes de 1789 voulaient faire « une union plus parfaite » que celle qui avait existé au temps de la Confédération : ils s'étaient aperçus qu'il fallait qu'il y eût, entre les colonies, union ou désagrégation ; ils considéraient l'union comme utile, et ils voulaient l'avoir au degré qui leur paraissait nécessaire. Mais ils n'avaient aucune sympathie spéciale pour l'union qu'ils étaient en train d'élaborer, et désiraient la pousser aussi peu loin que possible, — aussi peu loin que cela se pouvait pour assurer l'avenir des Etats nouvellement nés. Ils craignaient même plus d'avoir un gouvernement central trop fort que d'en avoir un trop faible, et ils acceptaient la nouvelle

constitution que leur offrait la Convention de 1787, parce qu'ils étaient convaincus de la justesse des arguments mis en avant par ses défenseurs, parce qu'ils savaient que l'union serait purement fédérale et n'entraînerait aucun sacrifice réel d'individualité ou d'autonomie de la part des états.

1076. — **Les Premiers Sentiments envers l'Union.** — Il paraît extraordinaire aux hommes d'aujourd'hui d'apprendre quelles furent l'indifférence ou même l'hostilité qu'on ressentit d'abord pour le nouveau Gouvernement, que nous voyons avoir assuré le salut du pays. Même ceux qui aidèrent à le constituer et qui travaillèrent le plus sincèrement à son adoption avaient de grands doutes sur son caractère durable ; quelques-uns même, aux jours de découragement, n'étaient pas convaincus de son utilité. Les hommes d'Etat philosophes comme Alexandre Hamilton, le soutenaient avec ardeur et espoir ; mais la masse des citoyens, qui n'étaient pas du tout philosophes, considéraient le nouveau Gouvernement sans le moindre intérêt. C'était pour son Etat particulier, chacun le sentait bien, qu'on lui avait demandé son sang et son argent : c'était pour que le Massachusetts et la Virginie fussent libres, que l'on avait fait la guerre, non pas pour que les colonies se vissent subordonnées à un nouveau gouvernement central. Le patriotisme était un patriotisme local. Les Etats étaient des êtres vivants, organisés : l'union était le résultat d'une convention, — peut-être d'une convention temporaire ; il avait fallu établir des rouages nouveaux.

1077. — **Tolérance Primitive pour les Menaces de Sécession.** — C'est en constatant cet état d'esprit de la première génération qu'on peut expliquer la tolérance évidente dont on fit preuve lors-

qu'il y eut des menaces de sécession. L'Union était trop jeune pour être sacrée ; le sentiment personnel des Etats était trop prononcé pour que chacun d'eux n'eût pas la vague espérance que, plus tard, on pourrait en revenir à l'indépendance complète. Tout mécontentement amenait des allusions significatives à une retraite possible. Mais le nouveau système vécut des années et des années, et, peu à peu, il prouvait sa force et son efficacité ; aussi on commença à le respecter ; quand il allia la dignité à la force, la considération s'ajouta au respect, si bien qu'à la fin le Gouvernement fédéral devint le point de ralliement pour les grands partis, poussés par un véritable sentiment national. Mais, tout d'abord, ni sympathie ni respect ne défendirent les autorités fédérales contre les jalousies et les menaces des Etats. Le Nouveau Gouvernement devait devenir national à mesure qu'allaient se développer une histoire nationale et un sentiment national.

1078. — **Développement de l'Idée Nationale.** — La carrière et la destinée du parti fédéraliste montrent bien quel a été le premier état de l'opinion au sujet de l'Union. Le parti fédéraliste était le parti de la Constitution, — le parti qui avait eu le principal rôle dans l'élaboration et l'adoption de la nouvelle forme de Gouvernement. Dès la mise en train du nouveau système, ce parti qui l'avait soutenu fut chargé de l'application pratique. Il présida à son organisation, pendant la période critique, et prit les premières mesures qui lui donnèrent son crédit, sa considération à l'étranger, sa sécurité et son énergie. Mais il devint vite évident que les fédéralistes avaient, sur la matière du nouveau Gouvernement, des vues qui ne cadraient pas avec les opinions, les idées de ceux qui avaient voté l'adoption de la Constitution. Ils donnaient aux autorités fédérales des prérogatives trop

absolues, et, pour beaucoup de gens, semblaient être mus par cette idée que la Constitution devait subordonner, au besoin sacrifier les intérêts des États aux intérêts du Gouvernement général. Aussi, très rapidement, une réaction se produisit contre eux, et ils furent remplacés par un parti qui considérait que les limitations mises par la Constitution à l'autorité fédérale devaient être strictement observées. Ce nouveau parti, qui s'appelait lui-même celui des « Républicains-Démocrates », est né, on peut le dire, des excès mal avisés des Fédéralistes : et c'est ainsi que le parti fédéraliste peut être considéré comme s'étant détruit lui-même. Après cette première défaite nationale, il ne revint jamais au pouvoir. Rapidement ici, lentement là, il a fini par se disloquer.

1079. — Mais, bien que le parti fédéraliste eût disparu, le temps travaillait en faveur de ses conceptions politiques. Les Républicains Démocrates s'aperçurent bientôt que la réussite dans la direction des affaires du Gouvernement fédéral était, même pour eux, subordonnée à un usage très libéral de l'autorité conférée par la Constitution ; par degré et lentement, ils en arrivèrent à des pratiques de « large interprétation » absolument aussi opposées à leurs propres principes primitifs que les mesures les plus décriées des fédéralistes. Mais les Républicains Démocrates, — ou les Démocrates, comme au bout de peu de temps, on les appela, pour abrégé, — eurent l'avantage qu'une évolution correspondante s'était faite dans l'opinion publique. Elle aussi prenait des tendances nettement nationales.

1080. — **Les Chemins de Fer, l'Expansion Territoriale et la Guerre favorisent les Progrès de l'Idée Nationale.** — Tant que la population d'une région du pays ne vit que peu, ou

ne vit pas la population des autres régions, les sentiments séparatistes et les idées locales ne cessèrent pas d'exister et d'avoir une force supérieure ; la majorité des habitants continua à mettre les Etats au-dessus de de la nation et à exiger un respect plus ou moins absolu pour les prérogatives des Etats. Mais quand les chemins de fer commencèrent à se construire et à se multiplier ; quand les habitants de tous les coins de l'Union commencèrent à sortir de chez eux et à aller s'établir dans l'Ouest ; quand, se voyant les uns les autres et commerçant ensemble, les habitants de tous les Etats commencèrent à se rapprocher beaucoup par la plupart de leurs habitudes et de leurs institutions, même par leurs opinions et leur genre de vie ; quand de nouveaux Etats, qui s'étaient formés dans l'Ouest sans connaître aucune des vieilles traditions conservatrices coloniales, commencèrent à être admis dans l'Union, dont ils augmentèrent l'importance, de laquelle et dans laquelle ils se considéraient comme nés ; quand une seconde guerre avec l'Angleterre et une lutte sérieuse avec le Mexique eurent éprouvé la résistance du gouvernement et fortifié le sentiment du patriotisme national, — alors on commença à penser assez généralement qu'après tout les Fédéralistes avaient eu raison : que le Gouvernement fédéral devait occuper la première place, même aux dépens de l'orgueil des Etats.

1081. — **La Question de l'Esclavage fait Obstacle aux Progrès du Nationalisme.**

— Ce qui faisait surtout obstacle aux progrès de cette espèce de sentiment national, c'était la grande différence entre les régions du Nord et du Sud de l'Union, différence qui résultait de l'existence de l'esclavage dans le Sud. Tant que les travailleurs du Sud seraient des esclaves, et ceux

du Nord des hommes libres, ces deux parties de l'Union ne pouvaient devenir semblables, ni au point de vue politique ni au point de vue social, et ne pouvaient avoir le même sentiment national. Le Nord et le Nord-Ouest, quand ils parlaient de la nation, voulaient dire une chose ; le Sud voulait en dire une toute différente. Chacune de ces régions voulait parler d'une nation semblable à la sienne socialement et politiquement. Aussi ces deux parties furent-elles vite mécontentes de vivre ensemble sous le même système politique et la sécession dont on avait tant parlé un peu partout dans les premiers temps de l'Union devint à la fin une réalité. La Guerre de Sécession était inévitable ; elle devait, par des procédés violents, balayer définitivement les différences d'institutions entre le Nord et le Sud.

1082. — **La Guerre Civile achève l'Union.**

— La guerre amena des changements très profonds. La scission fut évitée, l'Union préservée, et l'esclavage aboli pour toujours ; ce furent là les effets immédiats de la lutte. Mais les résultats éloignés furent encore plus importants. Ils touchent à la nature même de l'Union, qui fut modifiée, bien que la forme du gouvernement fédéral ait été conservée dans tous ses traits essentiels. Le grand résultat de la guerre fut que la Nation, au point de vue des institutions sociales, devint enfin homogène. Il n'y eut plus de raison permanente pour que le Sud ne devint pas semblable au reste du pays au point de vue du caractère et des sentiments. Les deux parties eurent désormais les mêmes manières de vivre et de penser ; il n'y eut plus d'obstacle légal à ce qu'elles constituassent en réalité une grande nation. De plus, l'effort fait pendant cette guerre pour préserver l'Union et le résultat de la guerre, c'est-à-dire l'homogénéité sociale du pays, ont

rendu, aux yeux des Américains, le gouvernement fédéral, représentant de la nation, plus grand que jamais, et ont modifié, définitivement et d'une manière profonde, la façon qu'on avait de considérer toutes les vieilles questions sur la constitutionnalité du gouvernement fédéral et les droits des Etats.

1083. — **Caractère Actuel de l'Union.** — De ce que les Américains sont devenus une nation, dans le vrai sens du mot, il ne s'ensuit pas que le gouvernement actuel soit unitaire, son caractère fédéral ayant fait place à une nouvelle organisation nationale. Le Gouvernement de l'Union est, à la vérité, devenu permanent, c'est le représentant autorisé, l'organe vital des Etats-Unis, considérés en tant que nation ; mais les Etats n'ont pas été absorbés. Leurs prérogatives sont aussi essentielles que jamais à l'ensemble du système, — elles lui deviennent de plus en plus essentielles à mesure que s'étend l'organisme déjà bien complexe de la nation. Mais, au lieu de considérer le gouvernement des Etats-Unis et le Gouvernement de tel ou tel Etat particulier comme deux gouvernements distincts, — c'est ce que faisaient les Américains d'il y a un siècle, — les Américains d'aujourd'hui les considèrent, — s'il est possible d'analyser les idées politiques actuelles, — comme les deux parties d'un seul et même gouvernement, comme les deux parties complémentaires d'un système unique. La valeur du système de gouvernement adopté au début par les hommes d'Etat américains, et consistant à partager les fonctions entre les autorités nationales et les autorités des Etats, n'a aucunement diminué : aujourd'hui on est seulement moins attaché à la netteté de la ligne de démarcation. Le Gouvernement national a encore sa charte, quelque peu plus large depuis la guerre, mais en substance, la même qu'au

début ; les autorités nationales doivent encore se borner à prendre des mesures dans les cas qui sont prévus par cette charte. Les gouvernements des Etats, eux aussi, ont encore leurs chartes, et peuvent encore revendiquer tous les pouvoirs qui ne sont pas spécialement délégués au gouvernement de l'Union. La nation veut qu'on interprète libéralement la charte fédérale, mais non qu'on la fausse. En fait, la nation passe avant les Etats au point de vue des honneurs et de l'importance, non pas parce qu'elle est *plus* importante qu'eux, mais parce qu'elle est nécessaire à tous les Etats et au maintien de tous les principes de gouvernement que les Américains ont établis et auxquels ils sont attachés. Le gouvernement national est la charpente historique des Etats ; il leur a permis et leur permet encore d'exister.

1084. — **Caractère Actuel du Gouvernement de l'Union.** — Il est peut-être très naturel, étant donnés les résultats du développement de la Nation Américaine, de décrire le Gouvernement des Etats-Unis, non comme deux Gouvernements juxtaposés, mais comme un gouvernement double, tellement est aujourd'hui complète la fusion des gouvernements de l'Union et de ceux des Etats. Le Gouvernement a cessé d'être plural pour devenir unique : c'est *le Gouvernement* des Etats-Unis. Les deux parties en sont distinctes, mais non pas séparées. Le système des Etats et le système fédéral sont si enchevêtrés dans le droit public américain qu'ils ne peuvent fonctionner facilement et effectivement chacun dans la sphère qui est exclusivement la sienne, mais seulement s'adapter exactement l'un à l'autre avec une harmonie parfaite, toutes les fois que leurs attributions se croisent ou sont parallèles ; ils sont comme les parties d'un seul et même

gouvernement ; leurs rouages sont subordonnés les uns aux autres, et le but poursuivi est commun.

1085. — Cependant, bien que ces deux parties du gouvernement américain soient si étroitement unies, constituant ensemble ce qui n'est en réalité qu'une carcasse de gouvernement, la loi des Etats ne dépend nullement de la loi fédérale et ne réclame pas sa sanction. La Constitution des Etats-Unis et les lois et les traités qui en ont été la conséquence, sont sans doute la législation suprême du pays, mais leur suprématie n'empiète pas sur l'autorité personnelle des Etats ni ne la déplace dans la très importante sphère qui leur est réservée. Bien que, considérant le système américain en bloc, il soit exact de dire que les gouvernements des Etats sont subordonnés, dans l'ordre politique, au gouvernement de l'union, cela ne veut pas dire qu'ils sont susceptibles d'en recevoir des ordres, mais bien que leur autorité est moindre que celle de la nation.

1086. — **Les Etats ne sont pas des Divisions Administratives : ce sont des Membres de l'Union.** — La distinction ordinaire et commode du gouvernement central et du gouvernement local ne nous donne ici aucune base pour la division de notre étude.

Un gouvernement central opposé à un gouvernement local, dans le sens qu'on donne d'habitude à cette expression, est un gouvernement qui détermine à la fois la Constitution et le mode d'action des rouages inférieurs du système auquel il appartient. Tels sont les Gouvernements des Etats, vis-à-vis des villes, des comtés, des cités de leur territoire : ces corps locaux ne sont que des divisions administratives des Etats, chargées de faire la besogne courante afférente au gouvernement local. Mais il n'y a rien de tel entre le Gouvernement fédéral et les Etats. Ceux-ci ne sont pas des

divisions administratives ; ce sont les membres qui constituent l'Union ; leurs pouvoirs se juxtaposent à ceux de l'Union, à laquelle ils ne sont nullement assujettis pour les questions de leur compétence. Evidemment, ils sont exclus par la Constitution fédérale de l'exercice de certaines fonctions, mais les grandes et importantes fonctions qu'ils exercent ne leur sont pas données par cette Constitution : au contraire, ils les exercent avec les droits les plus absolus de self-government. Il est facile de distinguer le Gouvernement d'un comté et celui d'un Etat en disant que l'un est local, l'autre central. Il n'en est pas de même pour le Gouvernement d'un Etat et celui de l'Union.

CARACTÈRE, ORGANES ET FONCTIONS DES ETATS

1087. — **Les Etats** viennent en tête dans une étude du Gouvernement Américain, non seulement parce que c'est en copiant plus ou moins les modèles et les traditions offerts par les Etats qu'on a créé le Gouvernement fédéral, mais aussi et plus spécialement parce que la grande partie du travail gouvernemental appartient aux autorités des Etats. C'est aux Etats qu'incombe encore la plus lourde tâche au point de vue du gouvernement. Ce sont eux qui sont encore le plus souvent chargés de légiférer et d'appliquer les lois ; eux qui sont en contact direct avec le peuple quand il s'agit de la réglementation de leurs relations sociales et légales. Comme les Cantons suisses (n° 643), les Etats Américains ont donné au gouvernement qui les relie les formes de leurs propres constitutions. Même à un plus haut point que les Cantons, ils ont conservé le droit de diriger leurs citoyens dans toutes les questions qui ne touchent pas aux intérêts fédéraux. C'est dans les Etats en Amérique, que se forme

principalement la législation. Ce sont eux qui sont les principales unités constitutives du système, et même ces unités se dirigent complètement elles-mêmes. Ils forment la masse, le corps, la trame fondamentale, la base organique du Gouvernement du pays. « Le Gouvernement fédéral, comme dit Tocqueville, est l'exception, le gouvernement des Etats est la règle. » Aux Etats est confié le soin du bien-être journalier des citoyens ; le gouvernement fédéral n'a à s'occuper que de certains intérêts communs. Du caractère des gouvernements des Etats dépend le caractère de la nation, considérée comme la somme des individus ; du caractère du gouvernement fédéral dépend celui de la nation, considérée en bloc. Pour commencer notre étude par celle des institutions centrales, pour nous attaquer au cœur même du self-government, il nous faut débiter par les Etats.

1088. — **La Législation des Etats ; son Caractère.** — La législation de chaque Etat se compose de deux grandes parties : 1° la Constitution, les lois et les traités des Etats-Unis ; 2° la constitution et les lois de l'Etat lui-même. La Constitution, les lois et les traités des Etats-Unis sont la loi suprême du pays, non pas tant en ce sens que ces textes seraient au-dessus de la Constitution et des lois de l'Etat qu'en cet autre sens qu'ils seraient, en vertu des principes du droit public américain, parties intégrantes de la législation des Etats. Les constitutions de plusieurs Etats déclarent explicitement que la Constitution des Etats-Unis fait partie de leur droit fondamental : mais ces déclarations ne sont que la reconnaissance expresse d'un principe qui est maintenant absolument indubitable. Au point de vue légal comme au point de vue politique, les deux parties du système ont été complètement rattachées l'une à

l'autre. Les tribunaux des Etats comme les tribunaux des Etats-Unis ont le devoir d'appliquer la loi fédérale. La Constitution fédérale est en quelque sorte une partie négative de la législation des Etats en ce sens qu'elle apporte des limitations à la sphère d'activité de ces Etats ; mais les lois votées par le Congrès sous l'autorité de la Constitution sont également des parties positives de la législation des Etats, et les fonctionnaires locaux ou fédéraux sont obligés d'obéir à leurs prescriptions.

1089. — Les autorités constituées des Etats n'ont pourtant pas le même rôle vis-à-vis de la Constitution et des lois de l'Union que vis-à-vis de la législation fédérale. Elles sont les interprètes absolues de la législation des Etats, tandis qu'elles ne sont que les interprètes provisoires de la législation fédérale. Quand ils s'appuient, pour agir, sur la législation fédérale, les fonctionnaires des Etats sont toujours soumis au contrôle des tribunaux fédéraux.

1090. — **Les Attributions des Tribunaux des Etats en ce qui concerne l'Interprétation de la Législation Fédérale** démontrent fort bien comment fonctionne le système américain. Si, dans un procès porté devant un tribunal d'un Etat, on soulève la question de savoir si telle loi d'Etat invoquée dans ce procès viole ou non la Constitution des Etats-Unis, le tribunal peut librement se prononcer sur la question ; s'il juge que la loi d'Etat n'est pas constitutionnelle, le jugement est définitif. Mais s'il déclare que la loi est compatible avec la Constitution fédérale, son jugement peut être porté devant un tribunal fédéral à fin de révision. La loi fédérale n'est donc pas considérée comme une chose absolument distincte de la législation des Etats, trop sacrée pour que les questions qui s'y rattachent puissent être étudiées par d'autres que par les tribunaux fédéraux, ses gardiens attitrés : c'est une partie de la législation des Etats, et les tribunaux des Etats peuvent affirmer et appliquer ses

principes. Mais, en dernier ressort, les tribunaux fédéraux peuvent eux-même la défendre contre une interprétation trop libérale ou trop inexacte de la part des juges des Etats, qu'on peut croire intéressés à défendre les lois de leurs Etats contre les objections tirées de la loi de l'Union. A la fois pour qu'elle soit uniforme et pour qu'elle conserve son autorité suprême, la loi fédérale doit recevoir son interprétation définitive dans les tribunaux fédéraux.

1091. — **Importance de la Législation des Etats.** — Il suffit de réfléchir pour comprendre combien vaste est le champ de l'activité qui appartient aux Etats, et quelle part prépondérante ces Etats ont dans le système américain. Les pouvoirs du gouvernement fédéral semblent considérables quand on les énumère. Outre qu'intrinsèquement ces pouvoirs sont très importants, ils le paraissent d'autant plus qu'on en forme une liste exclusive. *Tout le reste* appartient à la législation des Etats ; mais cette expression est vague, et, comme elle est vague, elle paraît peu importante par comparaison. Cependant, il suffit d'examiner un instant ce *reste*, d'étudier un moment ce qu'il contient pour avoir sur la question une idée toute différente. Pour bien comprendre la réelle division des pouvoirs dans le système américain, il est bon de mettre à côté des pouvoirs qui appartiennent aux Etats ceux qui appartiennent à l'Union.

1092. — **Pouvoirs Législatifs de l'Union.** — La Constitution des Etats-Unis donne au Congrès, avant tout, le pouvoir d'établir et de recueillir des impôts, des droits, des taxes et des excises pour assurer l'entretien du Gouvernement de l'Union, le paiement de ses dettes, la protection et le bien-être de tous, ainsi que le pouvoir d'emprunter de l'argent sur le crédit des Etats-Unis ; mais ces pouvoirs d'imposition et d'emprunt appartiennent aussi aux Etats, sauf à

eux à trouver leurs revenus sans avoir recours aux droits, impôts et excises, le privilège de les établir étant réservé exclusivement à l'Union. Les pouvoirs qui distinguent le gouvernement général des gouvernements des Etats ne sont pas ceux qui consistent à demander de l'argent, mais bien les pouvoirs de contrôler le système monétaire du pays, d'entretenir un service de postes et de courriers, d'accorder des brevets, de s'occuper des crimes commis en pleine mer ou contre le droit des gens, de régler les relations internationales du pays, de déclarer la guerre et de contrôler les forces militaires de la Nation, enfin de passer des traités de commerce avec les pays étrangers ou avec d'autres Etats. Le gouvernement fédéral a seul le droit d'établir des règles uniformes relatives à la naturalisation et des lois générales sur la banque-route. Au cas où le Congrès n'aurait pas réglementé ces matières, chaque Etat pourrait, à leur égard, adopter une loi pour lui-même. Les pouvoirs du gouvernement général touchent les intérêts pour lesquels il serait impossible d'établir une juste réglementation dans chaque Etat séparément, et ceux-là seulement ; tous les autres pouvoirs appartiennent aux Etats.

1093. — **Pouvoirs refusés aux Etats.** —

La Constitution des Etats-Unis, il est vrai, refuse expressément certains pouvoirs aux Etats, indépendamment de ceux qui sont donnés exclusivement au gouvernement général. Aucun Etat ne peut voter aucune loi de flétrissure (*bill of attainder*), aucune loi se rapportant à un fait passé, aucune loi altérant les conditions des contrats, aucune loi accordant un titre de noblesse; aucun Etat ne peut, sans le consentement du Congrès, établir d'impôts ou de droits, garder des troupes ou des vaisseaux de guerre en temps de paix, conclure une entente avec un autre Etat ou

avec un pays étranger, ou s'engager dans une guerre, à moins d'invasion réelle ou de danger si pressant qu'aucun délai ne soit possible. Mais ces prohibitions, évidemment, réduisent fort peu le rôle qu'ont normalement à jouer les Etats dans le système de l'union fédérale.

1094. — **Pouvoirs laissés aux États.** — Quand on les compare aux prérogatives considérables des parlements des Etats, ces limitations sont bien minimes. Tous les droits civils et religieux des citoyens américains dépendent de la législation des Etats, l'instruction du peuple est laissée au soin des Etats; ils ont à régler le droit électoral, le mariage, les relations légales entre maris et femmes, parents et enfants; ils déterminent les pouvoirs des maîtres sur les serviteurs et toute la législation relative aux débiteurs principaux et intermédiaires, qui est chose si importante en matière commerciale; ils règlent les questions de sociétés, de dettes et créances, d'assurances; ils constituent tous les conseils privés ou municipaux, sauf ceux qui ont spécialement à régler les questions financières ou autres, qui sont du ressort du gouvernement fédéral; ils contrôlent la possession, la distribution et l'usage de la propriété, l'exercice du commerce et les relations contractuelles; ils établissent et appliquent la loi criminelle sauf en ce qui concerne les crimes commis contre les Etats-Unis, en pleine mer, ou contre le droit des gens. L'espace nous manquerait pour énumérer tous les paragraphes comprenant cette longue série de pouvoirs; pour les donner en détail, il faudrait passer en revue toutes les questions relatives aux relations sociales ou aux relations commerciales, toucher à tous les sujets qui sont la base de la législation et le fondement de l'ordre public.

1095. — On trouve un exemple frappant du rôle prépondérant joué par la législation des états dans le système américain dans ce fait surprenant que, dans la douzaine de questions législatives très importantes qui ont occupé l'opinion publique en Angleterre pendant le XIX^e siècle, une seulement aurait été du ressort du gouvernement fédéral, sous l'empire de la Constitution, telle qu'elle était avant la guerre de Sécession, deux seulement sous l'empire de la Constitution, telle qu'elle existe depuis la guerre et les modifications qui en sont résultées. Supposons que nous puissions choisir, pour ces douze questions législatives, les suivantes : l'émancipation des catholiques, la réforme parlementaire, l'abolition de l'esclavage, la modification de la législation sur les pauvres, la réforme des conseils municipaux, l'abrogation de la loi sur les grains, l'admission des juifs au Parlement, le refus de reconnaissance de l'Eglise irlandaise, la modification des lois sur la propriété en Irlande, l'établissement de l'instruction nationale. l'introduction du scrutin et la réforme de la législation criminelle. Parmi ces questions, toutes, sauf celles des lois sur les grains, et de l'abolition de l'esclavage, auraient été entièrement réglées par les Etats, si tant est qu'ils se fussent mêlés de le faire ; et ce n'est que par suite d'une modification constitutionnelle établie en reconnaissance des faits accomplis lors de la guerre de Sécession, que la question de l'esclavage, autrefois réservée aux Etats, et aux Etats seuls, est devenue du ressort de l'autorité fédérale (1).

1096. — **Dispositions non-Constitutionnelles des Constitutions des Etats.** — Une des caractéristiques les plus importantes de la législation des Etats, en Amérique, est la menace de disparition de toute distinction réelle entre la législation constitutionnelle et la législation ordinaire. Par leur nature,

(1) Comparez J. F. Jameson, *Introduction to the constitutional and political History of the individual States*. John Hopkins, University Studies in Historical and Political Science. 4^e série pp. 9 et 189.

les constitutions sont des ensembles de lois qui *constituent* l'Etat, c'est-à-dire qui lui donnent son organisation et ses fonctions. La législation ordinaire qui règle les relations des citoyens entre eux, en considérant ces citoyens individuellement, n'a pas légitimement à y prendre une place quelconque. Le principe a été pleinement reconnu quand on a établi la Constitution fédérale, qui est à la fois forte et souple, principalement parce qu'elle est absolument, admirablement simple, et qu'elle ne s'occupe que de questions strictement *constitutionnelles*. Mais lors de l'élaboration des constitutions dans les États, spécialement dans les plus récents, on n'a pas procédé avec les mêmes idées. Non-seulement les constitutions des Etats entrent bien plus dans les détails de l'organisation du gouvernement, mais elles vont bien plus loin, ne se contentent pas de régler les questions constitutionnelles, et entreprennent l'œuvre très différente de la législation ordinaire. Par exemple, elles comprennent couramment le règlement des questions de propriété des Etats, telles que canaux et routes, et des détails qui concernent la dette des Etats. Elles déterminent le quantum et les sortes de propriétés qui ne peuvent être saisies pour dettes privées; elles formulent des prescriptions somptuaires, interdisant par exemple la vente des liqueurs alcoolisées; sur une foule de points, elles touchent sans hésitation aux questions qui sont d'ordinaire réservées à la décision des assemblées législatives, ou restreignent le champ dans lequel ces assemblées peuvent habituellement se mouvoir.

1097. — **Méfiance envers la Législation.** —

La raison de ce fait est la désaffection de la législation ordinaire, la méfiance envers les législateurs, le désir d'assurer à certaines parties de la loi une permanence

et une stabilité plus grandes que celles qui sont données aux lois ordinaires, car les lois courent toujours le risque d'être modifiées ou abrogées. Un autre motif est le désir de donner à ces lois la sanction d'un vote populaire. C'est une analogie avec le *Referendum* Suisse (nos 656, 658, 699). C'est une pratique presque universelle dans l'Union que de soumettre les dispositions constitutionnelles à un vote du peuple, et les dispositions non-constitutionnelles qui sont devenues si communes dans les constitutions des Etats ne sont virtuellement que des lois ordinaires soumises à la sanction du peuple ; elles se trouvent ainsi, intercalées dans un texte dans lequel elles jouent le rôle d'intruses, éviter le risque d'une modification autrement que par l'acceptation de la même autorité, le peuple. Cette habitude marque peut-être la tendance de faire dépendre le sort de toutes les dispositions légales d'un vote populaire direct participant ainsi à la besogne législative.

1098. — **Les Objections qu'on peut faire à cette Habitude** sont aussi claires que puissantes. Les grandes lignes de l'organisation d'un Etat, comme celles qu'on trouve dans la Constitution des Etats-Unis, peuvent être conservées sans changement radical pendant de longues périodes ; mais, si les constitutions s'occupent davantage d'intérêts qui peuvent changer de temps à autre avec les circonstances, elles entrent dans le domaine des lois qui doivent être sujettes à des modifications fréquentes, à une appropriation continuelle. Non-seulement les distinctions entre les lois constitutionnelles et les lois ordinaires, jusqu'ici reconnues et appréciées, tendent à devenir obscures, mais la stabilité si désirable des dispositions constitutionnelles doit être en bonne partie sacrifiée. Les constitutions qui contiennent une grande partie de matières non-constitutionnelles, ne concernant pas la structure ou les fonctions du Gouvernement, mais seulement des intérêts particuliers et privés, doivent naturellement, si soigneusement

qu'on les ait faites, se trouver exposées à de fréquentes modifications. Dans quelques Etats Américains, par conséquent, les constitutions ont dû être changées aussi souvent que des lois importantes. Le danger est que cette manière de faire ne devienne seulement une façon bien incommode de légiférer.

1099. — Dans un ou deux des Etats, le *Referendum* Suisse a été plus exactement reproduit, bien que, à ce qu'il semble, l'exemple de la Suisse n'ait pas été sciemment copié. Ainsi la constitution du Wisconsin laisse au peuple le soin de décider si les banques doivent être ou non établies par lois d'Etat ; la constitution du Minnesota fait dépendre de la sanction d'un vote populaire la validité de certaines lois sur les chemins de fer, et les applications des fonds destinés à l'amélioration de la terre.

1100. — Les objections faites au *Referendum* sont qu'il exige de la part du peuple une sagacité de jugement et une sûreté d'information qu'il ne possède pas souvent en matière de législation publique et qu'il diminue le sentiment de la responsabilité chez les législateurs.

1101. — **Amendements Constitutionnels.** — La modification des constitutions des Etats, comme celle de la Constitution fédérale, ne peut être effectuée que suivant une procédure compliquée, formelle et inusitée en autre matière, procédure destinée à conférer à la loi fondamentale une dignité plus grande, une sainteté qui ne s'attache à aucun autre ensemble de dispositions légales. La théorie même sur laquelle repose la Constitution Américaine est que le peuple, en établissant sa Constitution, non-seulement oblige ses agents, les corps et les fonctionnaires de l'Etat, mais aussi s'oblige lui-même ; — il s'oblige à ne changer les règles fondamentales ainsi posées que suivant une procédure

formelle et réfléchie, prouvant que la modification a été aussi solennellement et aussi complètement délibérée.

1102. — **En Angleterre**, comme nous l'avons vu (n° 917), la modification à la constitution ne se distingue pas de la législation ordinaire ; le Parlement peut, par une simple loi, changer n'importe quel principe constitutionnel, si la nation est d'avis de le modifier, fût-ce le plus fondamental. Quand la Constitution se compose pour la plus grande partie de simples traditions, et pour le reste, de lois du Parlement et d'ordonnances royales, on pourrait la modifier aussi facilement qu'on peut négliger de se conformer à la tradition. Si, en Angleterre, ce n'est pas facile, c'est parce que, pour abandonner les habitudes prises, les Anglais ont à lutter avec leurs profondes tendances conservatrices. **En France**, les modifications constitutionnelles diffèrent seulement de la législation ordinaire en ce que les deux chambres doivent siéger ensemble à Versailles, en Assemblée Nationale unique, toutes les fois qu'il s'agit de voter les lois qui touchent à la Constitution (n° 411). **En Allemagne**, la différence entre les modifications constitutionnelles et la législation ordinaire réside seulement dans le nombre de voix nécessaires pour que la modification à la Constitution passe au *Bundesrath* : quatorze voix contre empêchent le vote (n°s 499, 503). Aux États-Unis, au contraire, la modification à la Constitution diffère de la législation ordinaire en ce que la procédure n'est pas la même dans les deux cas, non plus que le pouvoir politique appelé à en connaître.

1103. — **Procédure Préliminaire à toute Modification**. — Les législatures, en Amérique, ne peuvent pas, d'elles-mêmes, entreprendre une révision générale de la loi fondamentale. Au cas où l'on veut faire une révision générale de la Constitution d'un Etat, la législature a le droit de proposer la convocation d'une assemblée populaire qu'on doit choisir spécialement dans ce but ; la question de savoir si cette

assemblée doit être appelée est soumise au peuple ; si le vote est affirmatif, ou élit l'assemblée au suffrage ordinaire ; l'assemblée se réunit et entreprend la révision, puis, en général, soumet le résultat de ses travaux au vote populaire, qui peut donner son adhésion ou la refuser ; dans ce dernier cas, on retombe sous l'empire des anciennes dispositions constitutionnelles.

1104. — Dans bien des Etats, la proposition de convoquer une telle assemblée ne peut être soumise au peuple que si elle a été adoptée par un vote des deux tiers dans les deux chambres de la législature. Les Constitutions nouvelles adoptées dans la Caroline du Sud (1895) et le Delaware (1897) n'ont pas été soumises au vote populaire, mais promulguées comme lois par les assemblées qui les ont élaborées. Cette méthode d'adoption n'était pas rare autrefois ; aujourd'hui elle est tout à fait inusitée.

1105. — **Proposition de Modification.** — Les législatures peuvent, cependant, proposer elles-mêmes des modifications particulières aux dispositions constitutionnelles. Dans quelques Etats, la simple majorité des voix suffit pour l'adoption préliminaire des modifications par la législature, bien que, dans beaucoup d'Etats, des majorités plus importantes, allant des trois cinquièmes du quorum aux deux tiers de tous les membres élus dans chaque chambre, soient nécessaires. Mais, dans presque tous les cas, la sanction populaire doit suivre : un vote du peuple est une condition indispensable pour qu'une modification puisse être incorporée dans la loi fondamentale. Dans bien des Etats, il est vrai, les modifications ainsi proposées par la législature doivent être adoptées par deux législatures successives, sans compter la nécessité de l'approbation du peuple, avant de devenir parties intégrantes de la constitution. Dans quelques Etats, un vote du peuple intervient entre les deux adoptions légis-

latives qui sont nécessaires pour que l'amendement proposé soit définitivement accepté. Dans le Delaware, les modifications peuvent être effectuées sans que le peuple ait à les sanctionner, pourvu qu'elles aient été adoptées par une majorité des deux tiers, dans deux législatures successives, la Chambre des représentants ayant été renouvelée par voie d'élection.

1106. — Les détails de cette procédure diffèrent beaucoup suivant les Etats. Dans le Vermont, le Sénat seul peut proposer des amendements et ce, à des intervalles de dix ans au moins. Dans le Connecticut, les amendements ne peuvent venir que de la Chambre des Représentants. Diverses restrictions sont mises également, dans bien des Etats, au nombre des articles de la Constitution auxquels des amendements peuvent être proposés dans une même session législative, au nombre de fois que les amendements peuvent être soumis au peuple dans un certain espace de temps, à la méthode qu'on doit suivre pour demander la sanction du peuple quand on lui soumet plus d'un amendement. De plus, dans la plupart des Etats, des majorités populaires spéciales sont exigées quand ils s'agit de l'adoption d'une modification à la constitution.

1107. — Ces procédures instituées pour les modifications constitutionnelles ne sont pas si difficiles qu'elles le paraissent. L'habitude d'insérer dans les Constitutions des Etats des dispositions qui n'ont, à proprement parler, rien à faire en pareil lieu, et qui doivent être sujettes à de fréquentes modifications, a obligé à faire souvent appel au peuple pour l'adoption des amendements ; on a vu ainsi combien ces amendements étaient faciles à introduire. Ces appels au peuple dans les affaires publiques sont devenus si aisés, si normaux que la Constitution du New-Hampshire a été jusqu'à disposer que l'on soumettrait tous les sept ans au peuple la question de savoir s'il y aurait lieu ou non de faire réviser la Constitution par une convention réunie dans ce but : celle de l'Etat d'Iowa ordonne qu'on soumette cette question au peuple tous les dix ans, celle du Michigan, tous les seize

ans ; et les Constitutions des Etats de New-York, Ohio, Virginie et Maryland, tous les vingt ans.

1108. — **Conflit de Législations.** — Le système qui consiste à laisser aux États le soin d'établir toutes les dispositions légales qui touchent de plus près à l'intérêt de chaque jour et qui, en somme, déterminent la structure même de la société, la vie organique de l'industrie et des affaires en général, a quelques inconvénients très sérieux : ces inconvénients se font de plus en plus fortement sentir à mesure que les tendances du développement social et politique moderne prennent chaque jour davantage le pas sur les anciennes influences conservatrices. Quand la Constitution de l'Union a été élaborée, les États étaient, dans la pratique, fort éloignés les uns des autres. Les difficultés de déplacement restreignaient beaucoup les relations entre eux : ils étaient, pour ainsi dire, physiquement séparés, et par suite, il n'y avait pas d'inconvénient à ce qu'ils le fussent aussi légalement. Mais maintenant, le chemin de fer et le télégraphe ont rendu bien petit le pays pour celui qui voyage ou qui envoie des messages ; aussi les États se sont-ils trouvés rapprochés, géographiquement et socialement. Surtout, ils ont été étroitement rattachés au point de vue commercial et industriel. Il s'est trouvé que les divisions des États n'étaient pas des divisions naturellement économiques ; en pratique, les frontières ne délimitent pas du tout des régions industrielles distinctes. Il en est résulté une variété et un conflit de législations qui a amené lui-même bien des froissements, bien de la confusion dans les rapports sociaux et les relations d'affaires.

1109. — **Effets fâcheux.** — A certains points de vue, cette diversité, cette multiplicité de législation a presque fatalement affecté les intérêts les plus sérieux

et les plus durables de la vie nationale. Par dessus tout, elle a affecté la question du mariage, cette base du développement social, qui s'en est trouvé fort corrompu. Non-seulement le lien du mariage a eu tendance à se relâcher dans beaucoup d'États, tandis que dans d'autres, il conservait sa solidité d'autrefois, à tel point que les habitudes conservatrices qui, jalousement, défendaient la famille, comme le cœur de l'État, promettent d'être prochainement oubliées par suite de la confusion qui règne ; mais encore les différences de législation entre États ont rendu possible le scandale de divorces frauduleux et de mariages basés sur la mauvaise foi.

1110. — Le fait suivant est devenu possible : l'un des conjoints change d'État, et, sans acquérir, dans le nouvel État, une résidence légale, il obtient de ses tribunaux un divorce basé sur ce que l'autre conjoint n'a pas répondu à une sommation publiée seulement dans l'État dans lequel la poursuite est intentée, alors qu'il est absolument évident que cette sommation n'a pas été connue de la personne contre laquelle elle était dirigée. Avec ce système une personne peut être divorcée sans le savoir, et un homme peut avoir à la fois plusieurs femmes, ou une femme plusieurs maris, dans plusieurs États.

1111. — **En Matière d'Impôts**, une telle variété dans la législation contribue à empêcher en partie dans les États un développement économique sain et normal. Des taxes spéciales chassent certaines professions de quelques États, des exemptions spéciales les favorisent artificiellement dans d'autres : et dans bien des cas des systèmes d'impôts mal construits ou mal adaptés tendent à paralyser l'industrie et à décourager les capitaux. De même encore, en ce qui concerne les corporations, la diversité des législations amène une grande confusion et des désastres partiels dans le commerce et l'industrie, non-seulement parce que cer-

tains Etats étudient moins soigneusement la création des corporations et les surveillent moins bien que d'autres, nuisant ainsi à leurs citoyens, mais aussi parce que des corporations négligemment et peu sagement créées par les lois d'un Etat peuvent aller faire des affaires dans un autre Etat, et y échapper à la responsabilité qui leur incombe.

1112. — **En Matière Criminelle** également, la diversité des lois a des conséquences sociales fâcheuses; le crime tend à se concentrer là où les lois sont indulgentes et, par une filtration continue, à ruiner les principes que l'expérience sociale a établis, pour le contrôle des classes vicieuses. Ainsi, encore, dans les lois concernant les **dettes**, des exemptions spéciales et des difficultés de procédure établies çà et là faussent cet instrument délicat, le crédit, du parfait fonctionnement duquel dépend la prospérité d'une nation commerciale.

1113. — **Propositions de Réformes.** — Cet état de choses, cette multiplicité et cette complexité des lois, en des matières qui devraient, pour le bien du pays, être uniformément et simplement réglées dans toute l'Union, a eu pour résultat que diverses extensions de la sphère d'influence du gouvernement fédéral ont été proposées par des réformateurs hardis, qui voudraient voir laisser au congrès le soin de régler, par voie de modifications constitutionnelles, toutes les questions qui ont besoin, pour progresser, d'une réglementation uniforme.

1114. — **La Situation a été exagérée.** — Cependant, l'augmentation des froissements et de la confusion dont on se plaint a été peut-être exagérée. Dans bien des cas, c'est une confusion de détail et de procédure plutôt qu'une confusion de principe et de fond, elle exaspère plus le juriste que le public. Il est

indiscutable que l'uniformité est plus fréquente que la diversité. Tous les Etats ont construit leur législation sur la base ancienne et générale du « Common Law » anglais ; les nouveaux Etats empruntent la plus grande partie de leur législation aux lois existantes. Rien ne saurait prouver plus clairement cette affirmation que la fréquence avec laquelle, devant les tribunaux de presque tous les Etats de l'Union, les décisions des tribunaux des autres Etats, et même les décisions des tribunaux anglais sont citées comme des précédents suggestifs et démonstratifs, qui, quelquefois, dominent le débat. Partout, par exemple, les lois sur la propriété reposent, au fond, sur les mêmes bases, les mêmes principes légaux, et partout ces lois ont été débarrassées des charges et des inégalités du vieux système duquel elles dérivent. Partout la même facilité dans le transfert de la propriété, la même abolition virtuelle de toutes les tendances féodales dans les tenures, la même séparation entre les intérêts fonciers du mari et de la femme, les mêmes règles générales relatives aux revendications de la propriété, les mêmes principes pour les locations, les dispositions testamentaires, les successions *ab intestat*, le régime des donations. Partout aussi le régime des contrats, des transports en commun, des ventes, du papier de commerce et des sociétés repose sur les mêmes principes universellement acceptés. Nous ressentons fortement les conflits, parce que nous en souffrons ; au contraire, nous ne remarquons pas les similitudes, parce qu'elles sont normales, nous paraissent toutes naturelles. De plus, il faut reconnaître que, même dans les matières où il y a lieu de déplorer la diversité des lois, de sérieuses influences viennent servir de correctifs ; un sentiment moral, chaque jour grandissant, et un certain instinct d'imitation semblent promettre l'élaboration et la propagation des réformes. A mesure que le pays se

développe socialement et politiquement, la tendance est au rapprochement : on incline à penser de même et à prendre des habitudes analogues. Ce rapprochement, destiné à s'accroître, paraîtra aux effets des diversités de législation et les détruira.

1115. — **La Louisiane**, parmi les états, et **le New-Mexico**, parmi les territoires, sont tout à fait à part ; ils ont une législation particulière toute différente de la législation des autres Etats, parce qu'elle est basée sur le droit civil français et espagnol, qui n'est lui-même que le droit romain filtré à travers l'histoire des nations latines. Cependant, et c'est inévitable, les lois de ces parties exceptionnelles des Etats-Unis se rapprochent un peu du système légal du reste de l'Union ; l'avenir les en rapprochera encore davantage.

1116. — **Législation entre Etats : le Commerce.** — Dans un pays si compact, où les idées et les intérêts ne s'arrêtent pas aux limites des Etats particuliers, où le simple commerce local et l'industrie primitive sont devenus le commerce national et la production générale de notre époque, les frontières des Etats ne doivent plus former de lignes de démarcation que pour bien peu de questions, si l'on met de côté celles qui ont le caractère politique ; on doit réclamer bien souvent l'établissement approprié d'une autorité plus large que celle d'un simple Etat. Heureusement, la plupart de ces intérêts ont le caractère commercial et le Congrès a toujours été chargé de régler le commerce entre Etats. C'est pour donner ce pouvoir au Congrès que fut convoquée, d'ailleurs, la grande Assemblée Constitutionnelle : le commerce entre Etats était une des principales causes de ces froissements alarmants qui marquent cette époque de crise. C'est ce pouvoir qui a mis d'abord sous la garde du Congrès le grand réseau des chemins de fer du pays et l'immense réseau télégraphique ;

bientôt, et jusqu'à un point déterminé par le Congrès, on confia en ces matières le pouvoir réglementaire au gouvernement fédéral. La législation fédérale ne peut s'occuper des entreprises commerciales qui ne sortent pas d'un seul Etat ; mais ces entreprises sont actuellement très peu nombreuses, et la juridiction du Congrès sur la question commerciale, là où elle existe, exclut toute intervention des Etats. La législation fédérale surveille toutes les eaux navigables qui constituent les routes naturelles pour le trafic et le commerce entre Etats, soit directement, soit seulement indirectement ; ce contrôle s'étend non-seulement à ces eaux, mais encore aux moyens que peut employer le commerce pour les traverser, c'est-à-dire à la construction, sur les rivières navigables, de ponts destinés à faciliter le trafic par terre. Elle interdit à tout Etat d'établir des taxes, ou des licences, ou toute réglementation locale qui puisse tendre à restreindre ou à surveiller le mouvement commercial entre Etats.

1117. — **Postes et Télégraphes.** — Le pouvoir du Congrès qui consiste à établir des hôtels des postes et des routes postales s'ajoute aux pouvoirs qui concernent le commerce entre Etats. On a interprété cette disposition en donnant au Congrès le droit de faciliter les relations télégraphiques entre Etats en prenant des mesures pour faire tomber les privilèges exclusifs qui auraient été donnés par un Etat ; indubitablement, on doit entendre que le contrôle du gouvernement général sur les moyens de communication entre Etats est absolu.

1118. — Naturellement encore, ce droit est de ceux qui sont destinés à augmenter très vite d'importance à mesure que le mouvement du commerce américain, déjà considérable, deviendra de plus en plus important. On a été, du reste, jusqu'à promettre que le réseau télégraphique du pays

deviendrait propriété fédérale, et, qu'on entreprendrait une réglementation bien plus complète qu'aujourd'hui de la question des chemins de fer. La tentative la plus significative a été la création, en 1887, d'une Commission du Commerce entre Etats, chargée d'empêcher les injustices commises dans les tarifs des chemins de fer pour voyageurs ou marchandises. Cette Commission est déjà devenue un des corps judiciaires les plus importants des Etats-Unis ; c'est un essai très sérieux de contrôle fédéral (n° 1351).

1119. — **La Qualité de Citoyen.** — La qualité de citoyen aux Etats-Unis démontre le double caractère du gouvernement. Quiconque possède la qualité de citoyen est à la fois citoyen des Etats-Unis et citoyen de l'Etat dans lequel il vit. Il ne peut être seulement l'un ou seulement l'autre ; les deux parties de cette qualité sont inséparables. Les responsabilités qu'entraîne la qualité de citoyen sont, également, doubles et directes. D'après le système américain, la violation des lois fédérales est punie par une action directe sur les individus, tout comme la violation de la législation des Etats ; l'obligation d'obéir est directe dans les deux cas ; tout citoyen doit obéir à la fois aux lois fédérales et aux lois de son propre Etat. Sa qualité de citoyen entraîne pour lui des relations directes avec les autorités des deux parties du gouvernement du pays, et le soumet aussi immédiatement à l'autorité des « *Marshals* » des Etats-Unis qu'à celle du shériff de son propre comté ou du constable de sa propre ville.

1120. — Les habitants des Etats-Unis sont probablement moins souvent à leur lieu de domicile que ceux de tout autre pays du monde, et les fréquents changements de résidence ont amené à faciliter beaucoup le transfert de la qualité de citoyen, d'un Etat à un autre. Un temps de résidence très court à un nouveau domicile, dans un autre Etat, donne droit dans cet Etat aux privilèges qu'entraîne la qualité de

citoyen ; mais en transférant sa qualité de citoyen d'un Etat dans un autre, un citoyen ne modifie pas sa qualité de citoyen des Etats-Unis. Le temps de résidence nécessaire pour acquérir le droit électoral varie de trois mois à deux ans et demi ; il est le plus généralement d'un an.

1121. — **Causes de Confusion.** — Beaucoup d'obscurité entoure, il faut le reconnaître, la question de la qualité de citoyen aux Etats-Unis. Les lois des Etats ont si libéralement étendu aux étrangers le droit d'acquérir des propriétés, et même le droit de vote après une simple déclaration de l'intention qu'ils ont de se faire naturaliser (n° 1143), elles ont, en somme, si largement donné aux étrangers tous les privilèges les plus fondamentaux et les plus distinctifs de la qualité de citoyen, — qu'il est devenu extrêmement difficile de tirer une ligne de démarcation nette, d'établir une distinction basée sur autre chose que sur la forme, entre les citoyens et les étrangers. Naturellement, si une personne qui n'est pas formellement naturalisée quitte un Etat dans lequel elle jouissait des privilèges du citoyen pour établir sa résidence dans un Etat dans lequel ces privilèges lui sont refusés, elle ne peut se plaindre ni d'injustice, ni d'inégalité. La Constitution des Etats-Unis exige que « les citoyens de chaque Etat jouissent de tous les privilèges et immunités qu'ont les citoyens dans les autres Etats » ; mais la loi fédérale seule admet les étrangers à la qualité formelle de citoyen, et cette qualité formelle peut seule donner à une personne, où qu'elle puisse aller, droit aux privilèges et aux immunités qui s'attachent à cette qualité. Le droit de vote, en particulier, est un privilège que chaque Etat peut donner dans certaines conditions établies par lui, pourvu cependant que ces conditions ne soient pas incompatibles avec la forme républicaine du gouvernement (n° 1143).

1122. — **La Naturalisation.** — La naturalisation est le nom donné à l'acquisition par un étranger de la qualité de citoyen. Le pouvoir de prescrire des règles uniformes pour la naturalisation appartient au Congrès seul, d'après la Constitution. Les Etats ne

peuvent établir de règles particulières en cette matière, bien qu'ils puissent, ce qui est assez singulier et illogique, accorder les privilèges qui découlent de la qualité de citoyen, aux conditions qu'ils veulent (n° 1143). La loi sur la naturalisation nationale exige que celui qui désire devenir citoyen des Etats-Unis s'adresse à un tribunal judiciaire de l'Etat ou du territoire dans lequel il tient à exercer les droits de citoyen, et lui demande le certificat qui le déclarera citoyen légal ; avant de recevoir ce certificat, il doit jurer d'être un citoyen tranquille et loyal, et renoncer à tout titre de noblesse qu'il pourrait posséder ; pour pouvoir obtenir ce certificat, il faut qu'il ait vécu aux Etats-Unis au moins cinq ans, et, dans l'Etat ou le territoire où il désire se fixer, au moins un an ; enfin, deux ans avant sa demande, il doit avoir déclaré sous serment devant un tribunal son intention de se faire naturaliser.

1123. — Il n'est pas nécessaire, pour celui qui a résidé aux Etats-Unis pendant trois ans avant sa majorité, de faire sous serment cette déclaration de l'intention qu'il a de se faire naturaliser. Si un homme qui a fait cette déclaration sous serment meurt avant d'avoir obtenu son certificat de naturalisation, sa veuve et ses enfants mineurs peuvent devenir citoyens en prêtant simplement le serment nécessaire à l'époque convenable. Les enfants des naturalisés, s'ils vivent aux Etats-Unis, et ont moins de vingt et un ans quand leurs parents prêtent le serment de civisme, deviennent citoyens américains par le fait même de la naturalisation de leurs parents.

1124. — **En Allemagne**, on s'en souvient, les conditions sous lesquelles les étrangers peuvent être admis à la qualité de citoyen sont également réglées par la loi fédérale (n° 557) ; **en Suisse**, le droit de cité, dans toute sa plénitude, ne peut être conféré que par la loi cantonale, bien que la question de la naturalisation soit réglée par des disposi-

tions de la loi fédérale (n° 662). Mais les Etats européens n'ont qu'un petit nombre de ces naturalisations, qui accablent et inondent les Etats-Unis : le monde entier ne va pas à eux comme il va vers l'Amérique.

1125. — **Le Droit de Citoyen sous le Régime d'une Confédération.** — La possession d'une loi sur la naturalisation nationale est un des traits politiques tangibles qui distinguent le gouvernement général américain du gouvernement d'une confédération pure et simple. Les Etats qui composent la République sont les seuls « citoyens » d'une Confédération : pour l'individu, il n'y a pas de qualité de citoyen fédéral ; et le transfert par un individu de sa qualité de citoyen d'un Etat dans un autre, situé également à l'intérieur de la Confédération, doit être aussi bien réglé par un arrangement international que si les Etats n'étaient pas liés entre eux par une loi commune.

1126. — **Gouvernements Centraux des Etats.** — Quant à leur structure et à leurs pouvoirs, les gouvernements des Etats sont basés entièrement sur une loi fondamentale écrite, sur des textes qu'on peut appeler des chartes populaires. Comme nous l'avons dit, c'est sur les modèles et les précédents fournis par les gouvernements des treize Etats originaux que le gouvernement fédéral a été établi, et l'un des traits copiés a été celui-ci : les gouvernements des Etats, aussi distinctement que le gouvernement fédéral, s'appuient sur une loi fondamentale basée elle-même sur l'assentiment exprès du peuple ou de ses représentants.

1127. — On peut remarquer une grande uniformité de structure dans la charpente générale des gouvernements centraux des Etats. Un des points de ressemblance les plus évidents est la séparation complète en même temps que la coordination parfaite des trois grands pouvoirs gouvernementaux, le législatif, l'exé-

cutif et le judiciaire ; ces pouvoirs sont séparés et organisés spécialement dans les constitutions des Etats, et avec une spécialité bien plus grande que dans les dispositions de la Constitution fédérale.

1128. — **Les Législatures des Etats : leurs Pouvoirs.** — Les constitutions des Etats sont complémentaires de la Constitution de l'Union ; elles règlent l'exercice de tous les pouvoirs qui n'ont pas place dans la charte fédérale ; les législatures des Etats peuvent être considérées, au point de vue général, comme possédant tous les pouvoirs législatifs qui n'appartiennent pas au Congrès. Mais ce n'est pas là un exposé complet de la question. Les constitutions des Etats contiennent de strictes limitations de pouvoirs tout comme la Constitution des Etats-Unis. Certains pouvoirs leur sont refusés en bloc ; ce sont ceux qui, dans le système américain, ne peuvent être exercés par aucune des autorités existantes, et ceux qui n'ont été donnés ni au Congrès, ni aux législatures des Etats. Tels sont, par exemple, le pouvoir d'accorder à une personne ou à une classe de personnes des privilèges politiques exclusifs ou des immunités spéciales, le pouvoir d'octroyer des privilèges ou des titres honorifiques héréditaires, et le pouvoir de restreindre, de quelque façon que ce soit, les droits égaux qu'ont tous les citoyens, relativement à la vie, à la liberté et à la propriété. Cependant on peut dire certainement qu'aucune législature locale ne se soucierait jamais de les exercer ; d'autant plus que, si elles avaient à le faire, ce ne pourrait être qu'en face de l'opinion publique ; or, sûrement les électeurs refuseraient de réélire tout législateur ayant violé les principes républicains si fortement imprimés dans toute l'histoire américaine, depuis la Grande Charte, et aujourd'hui si en faveur dans toutes classes du peuple qu'aucune décision qui

leur serait contraire ne pourrait rester seulement un an inscrite parmi les lois. Ce ne sont donc au plus que des dispositions destinées à empêcher tout mouvement de réaction.

1129. — **Limitation de la Durée des Sessions.** — Cependant, il y a, dans les constitutions des États américains, d'autres limitations d'un tout autre caractère : elles ont été établies spécialement pour contrôler l'action des législatures dans l'exercice des pouvoirs qui leur appartiennent indubitablement en propre ; elles ont certainement pour cause la méfiance générale qui règne à l'égard de la sagesse, sinon de l'honnêteté des législateurs. Ainsi les constitutions interdisent très fréquemment de faire des lois ayant le caractère de lois privées ou de lois de circonstances, ne reconnaissant aux législatures que le droit de voter des lois générales destinées à s'appliquer uniformément à toutes les personnes, à tous les cas. De plus, elles limitent très souvent la durée et la fréquence des sessions législatives : elles disposent, par exemple, que la législature se réunira seulement une fois tous les deux ans, et que la durée de cette session biennale ne dépassera pas un certain nombre de jours, sauf dans des cas spéciaux et exceptionnels, quand les sessions extraordinaires devront être convoquées par le gouverneur, ou quand des sessions régulières auront vu leur durée prolongée par un vote spécial des deux tiers ou des trois cinquièmes. Bien des constitutions contiennent aussi des dispositions minutieuses sur la conduite du travail législatif, interdisant le dépôt de projets de lois plus tard que tel ou tel jour d'une session dont la durée est limitée, réglant la forme générale que doivent revêtir ces projets, limitant les matières dont ils traitent à une

seule par projet, et déterminant même le mode de prise en considération.

1130. — **Autres Limitations.** — De plus, comme nous l'avons vu, il y a certaines catégories de dispositions législatives qui ont été enlevées à la connaissance des législatures par leur introduction dans les Constitutions elles-mêmes : par exemple les exemptions dont jouissent certaines sortes de propriétés du risque de saisie pour dette privée (on les appelle en général « *homestead exemption* »), ou encore certaines dispositions prohibitives, etc... L'intercalation de ces dispositions dans les Constitutions a pour but, comme nous l'avons dit (nos 1096, 1097), de les soustraire à l'appréciation de la législature, — c'est une limitation indirecte de leur pouvoirs, comme, en Angleterre, le *Bill of Rights*. Les Constitutions des Etats limitent encore ordinairement les pouvoirs des législatures en ce qui concerne la création des corporations, par des dispositions qui règlent le vote des lois générales d'incorporation que doivent appliquer dans des formes administratives déterminées les tribunaux qui ont à faire ces applications.

1131. — La durée maxima des sessions législatives d'après les limitations constitutionnelles varie, quand elles existent, de quarante jours (Colorado, Géorgie) à quatre-vingt-dix jours (Maryland et Virginie) ; en général, elle est de soixante jours. Il faut remarquer que seulement quatre des treize Etats de l'origine ont limité la durée de leurs sessions parlementaires. Cependant, huit de ces treize Etats ont, d'un autre côté, interdit complètement ou partiellement de voter des lois ayant le caractère de lois privées ou de lois de circonstances, c'est-à-dire d'établir des règles destinées à s'appliquer à des cas spéciaux ou à des individus particuliers. Il est vrai, néanmoins, que c'est dans les Etats récents, pour la plupart, que les limitations les plus strictes et les plus fortes ont été mises au pouvoir législatif.