



## 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](mailto:biblioteca@consiglioveneto.it)

La Cité fit même arrêter le sergent d'armes par un constable, pour violation de ses privilèges municipaux. Cette façon d'agir détermina l'envoi du lord maire et des aldermen à la Tour. Mais l'opposition, dans le débat qui eut lieu à ce sujet, trouva moyen de lasser la majorité parlementaire par vingt-trois tours de scrutin sur ce cas de privilège, et, dès l'année suivante (1771), Miller ne fut plus inquiété (1).

Depuis lors s'établit la pratique d'ignorer les comptes rendus des séances; mais il était défendu aux rapporteurs de prendre des notes. En 1807 encore, il y en eut un de dénoncé pour avoir suivi les débats à la plume, dans la galerie des *reporters*. Aujourd'hui, on n'use de cette rigueur qu'avec le parti pris de chicaner un *reporter* (2). Depuis 1836, il est aussi permis de publier les listes des votants, ou listes de division (3). En 1696, ce fait avait été signalé comme une violation de privilège des plus graves, aussi menaçante pour la liberté que pour les droits du parlement. Aujourd'hui, la plupart des membres parlent plutôt pour la satisfaction de leurs commettants du dehors que pour convaincre leurs adversaires de la chambre même.

Le parlement, n'ayant de compte à rendre à aucun pouvoir de la terre, ne se montrait pas moins jaloux d'exclure de son enceinte les curieux et les auditeurs étrangers. Cependant des étrangers réussirent quelquefois à s'y faufiler, et, en 1771, il y en eut même un qui se permit de prendre part au vote et dont la voix fut comptée dans la division (4). Depuis le mi-

(1) Mahon, V, 333.

(2) May, *Histoire constitutionnelle*, I, 428.

(3) *Ibid.*, 433.

(4) *Ibid.*, 408.

lieu du dix-huitième siècle, on se relâcha de plus en plus de la sévérité de l'ancienne règle. Cependant il arriva encore, par moments, que l'on interdit formellement toute publicité. Ainsi, le 14 mai 1770, tout l'auditoire présent de *commoners*, y compris les fils de pairs, fut renvoyé de la chambre haute (1). Le 12 décembre de l'année suivante, on fit même sortir de la chambre des lords les membres de celle des communes (2). Par voie de représailles, cette dernière exclut alors, de même, les pairs et autres étrangers présents de la salle de ses séances. Cette pratique fut maintenue pendant toute la session. Cependant il existe des comptes rendus des séances de la chambre des communes de cette époque, fondés seulement, il est vrai, sur quelques maigres notes provenant de ses membres (3). Vers la fin de la guerre d'Amérique, lord North parvint à faire exclure complètement le public de la chambre des communes. Cela dura une session et demie. Mais des milliers de clubs, comme le raconte Shéridan, s'étant ouverts dans ce temps agité, pour apaiser la soif des discussions politiques, la chambre finit par revenir à l'ancienne pratique (4). Ce fut en 1831 seulement que les lords firent établir une galerie, dans la salle de leurs séances, et sanctionnèrent ainsi formellement la publicité de leurs débats (5). Cependant, des séances secrètes se tiennent encore occasionnellement, sur une motion. En 1849, par exemple, il y en eut une de deux heures (6). Les étrangers qui

(1) May, *Histoire constitutionnelle*, I, 410.

(2) *Ibid.*, 411.

(3) *Ibid.*, 412.

(4) *Annual Register* de 1810; vol. LII, p. 97.

(5) Hansard, série III, vol. VIII, 1831.

(6) May, *Histoire constitutionnelle*, I, 429.

restaient dans les galeries, lors du vote par division, étaient toujours arrêtés, autrefois. Ce cas s'est présenté en 1833 encore (1). Mais, actuellement, les étrangers des galeries peuvent y rester, même pendant le vote, à la chambre des communes depuis 1853 et à la chambre haute depuis 1857 (2).

Comme le droit d'exclure en tout temps les étrangers n'est pas abandonné, que la publication de comptes rendus des séances du parlement n'a pas cessé d'être, en principe, contraire aux lois du parlement, et que celui-ci peut toujours en faire punir les auteurs (3), il a dans la main tout ce qu'il faut pour contenir les rapporteurs des journaux dans de justes limites.

C'est le *Times* qui a eu, jusqu'à présent, le plus de procès à propos de comptes rendus inexacts, ou perfides et malveillants. Ainsi O'Connell porta plainte contre ce journal, en 1832, l'accusant d'avoir rapporté un de ses discours en termes qui dénaturaient ses expressions, dans le but d'exciter ses commettants contre lui (4). Le *Times* promit des résumés plus fidèles pour l'avenir (5). Mais, plus tard, il refusa nettement de reproduire aucun des discours du plaignant, tant que celui-ci ne se rétracterait pas de l'accusation portée contre le journal de fausser le compte rendu (6). O'Connell, n'ayant abouti avec aucune de ses motions contre le *Times*, à la chambre des communes, s'avisa tout à coup de faire remarquer, en

(1) Hansard, série III, vol. V, 513.

(2) May, *Histoire constitutionnelle*, I, 433.

(3) *Ibid.*, 434. — Hansard, série III, vol. XX, p. 94.

(4) Hansard, série III, vol. XIII, 905.

(5) *Ibid.*, 951.

(6) *Ibid.*, vol. XX, 6.

désignant la galerie, la présence d'étrangers, notoirement contraire au privilège de la chambre. On les fit aussitôt sortir tous, y compris le rapporteur du *Times*, et la maison resta fermée aux étrangers pour toute la soirée (1). Le *Times* fut naturellement obligé de céder. La plainte de M. Dawson, au sujet de l'inexactitude de la plupart des comptes rendus des séances du parlement faits par les journaux, est encore aujourd'hui fondée (2). Chaque feuille continue à traiter avec une faveur spéciale les orateurs de son parti, remanie les discours et multiplie dans ses colonnes les *hear! hear!* (écoutez! écoutez!), même autour des passages accueillis avec le plus de froideur par la chambre : en un mot, l'impression que le grand public et la postérité reçoivent ainsi des débats du parlement est loin d'être toujours un écho parfait de la vérité. Une masse de discours ne sont relatés par Hansard que dans la forme indirecte, à la troisième personne. On n'a pas de rapports sténographiés authentiques et soustraits à l'influence de l'esprit de parti. Ajoutons qu'il est positivement défendu d'imprimer aucune des dépositions de témoins faites dans les comités, tant que le rapport qui les résume n'a pas encore été présenté au parlement.

Le parlement a toujours été plein de zèle dans la poursuite de réparations pour le fait de libelles contre lui-même, ses membres ou d'autres personnes l'intéressant. Sous Jacques I<sup>er</sup>, il condamna à la dégradation la plus infamante, à une amende de 5,000 livres sterling et à l'emprisonnement pour la vie, un nommé Floyd, que l'on accusait seulement d'avoir

(1) Hansard, série III, vol. XX, 95.

(2) *Ibid.*, vol. XIII, 908.

tenu de mauvais propos sur le gendre de Jacques, l'électeur palatin Frédéric, que sa courte royauté en Bohême avait fait surnommer le roi d'hiver (1). En 1721, la chambre des communes envoya en prison l'imprimeur d'un pamphlet jacobite, sans même alléguer une infraction de privilège contre lui (2). Tout libelle contre une des chambres ou un de ses membres est encore aujourd'hui considéré sous cet aspect (3). Ainsi l'imprimeur du *Times* fut condamné, le 19 avril 1831, à 100 livres sterling d'amende et à l'emprisonnement pour un temps indéfini à Newgate, parce qu'il avait appelé le comte de Limerick un être ayant des prétentions à l'homme (*a thing with human pretensions*) (4). Lord Brougham a eu certes bien raison d'envisager toute cette juridiction de privilèges comme une violation de tous les principes constitutionnels, attendu que la partie offensée y est juge dans sa propre cause, que le prévenu, privé de l'assistance d'un jury, y est obligé de s'accuser lui-même ou, s'il veut se soustraire à la peine, d'administrer la preuve contraire, pour établir son innocence, et que la condamnation, enfin, ne s'y fonde pas sur des lois existantes, mais sur des décrets et des résolutions *ex post-facto* (5).

Une infraction de privilège, commise pendant une session antérieure, peut être punie dans la session suivante, de même que tout délit commis contre un parlement antérieur peut être puni par le parlement suivant. Le chambre haute seule est considé-

(1) Brougham, *Const.*, 256.

(2) *Ibid.*, 259.

(3) *Ibid.*, 257.

(4) Hansard, série III, vol. III, p. 1481.

(5) Brougham, *Const.*, 257.

rée comme une véritable cour de justice, gardant ses archives (*court of record*). C'est toutefois une question de savoir si elle est aussi *court of record* en sa qualité de tribunal législatif. Mais la chose est indifférente au fond, comme il n'y a pas le moindre doute sur son droit de condamner, en cette dernière qualité aussi, à des amendes et autres peines déterminées. Jusqu'en 1845, elle ne traitait les cas de privilège qu'à huis-clos.

Une prorogation du parlement ne délivre pas les prisonniers arrêtés par ordre de la chambre haute, ceux-ci étant obligés de subir en entier la peine qui leur a été infligée (1), tandis que la clôture de la session met un terme à la détention de toute personne envoyée en prison par la chambre des communes, et affranchit même le prisonnier de l'obligation de payer les frais. La chambre des communes n'a, d'ailleurs, plus infligé d'amendes depuis 1666 (2). Les deux chambres font enfermer les personnes emprisonnées par leur ordre à Newgate ou à la Tour. Quiconque a été traduit à la barre de l'une des deux chambres, sur des imputations frivoles, a droit à des dommages et intérêts. Autrefois, lorsqu'un accusé était condamné ou consentait lui-même à faire amende honorable, on l'obligeait de prononcer à genoux les paroles qu'on lui mettait dans la bouche. Murray ayant refusé, en 1750, d'écouter sa sentence à genoux, à la barre de la chambre des communes, celle-ci résolut qu'il serait détenu rigoureusement à Newgate, sans plumes, encre ni papier, et que personne ne serait admis à le voir, sans une permission spéciale de la chambre. Lorsqu'il tomba malade en prison, elle le

(1) Bowyer, 84.

(2) May, *le Parlement*, 96.

remit entre les mains d'un médecin, également désigné dans sa résolution (1). Mais, le 16 mars 1772, elle disposa que désormais un accusé ne pourrait être contraint à s'agenouiller devant sa barre qu'autant qu'elle l'y aurait expressément condamné. La chambre haute a laissé de nos jours tomber cet usage, chez elle (2).

Le parlement, à certaines époques, ne respectait pas plus le droit de pétition que la liberté de la presse. Ainsi, en 1680, des *abhorrrers*, pétitionnant contre le bill d'exclusion, furent arrêtés, sur une résolution de la chambre des communes.

Il y a égalité de privilèges entre les deux chambres du parlement, à moins de dispositions contraires (3). Toutes les deux, depuis la déclaration des droits, jouissent d'une liberté de paroles pleine et entière. L'article 9 de cet acte porte que la liberté de la parole et des débats, ainsi que de tout ce qui se fait au parlement, ne saurait être entravée ou mise en question, hors de son enceinte, dans aucune cour de justice, ni ailleurs, quelque part que ce fût. Mais, chaque membre, étant responsable envers la chambre à laquelle il appartient, peut être puni par elle, et, publiant un discours tenu par lui au parlement, être poursuivi en justice comme tout autre écrivain. Lord Abingdon fut condamné, en 1795, pour un discours qu'il avait tenu à la chambre haute et fait imprimer, contre son avoué, à payer une amende de 100 livres et à fournir caution, pour répondre de sa conduite ultérieure (*surety for good behaviour*). En 1813, M. Creasy,

(1) May, *le Parlement*, 98. — Voir aussi Smollet, *Histoire* (à l'année 1754).

(2) May, *Histoire constitutionnelle*, I, 448.

(3) May, *le Parlement*, 61.

ayant communiqué à une feuille de Londres le texte authentique d'un discours que les journaux avaient mutilé, une personne offensée par ce discours actionna l'auteur pour libelle, ce qui le fit condamner au paiement de 100 livres sterling. Le banc du roi rejeta son pourvoi et la chambre des communes ne trouva pas d'infraction de ses privilèges dans cette condamnation.

Toute attaque par voies de fait (*assault*) dirigée contre la personne d'un membre du parlement, expose à des punitions sévères, de la part des tribunaux. Hors du cas de flagrant délit pour des attentats graves, aucun membre d'une des deux chambres ne peut être arrêté sans le consentement de celle dont il fait partie. Un membre a-t-il été arrêté pour crime ou délit (*indictable offence*) de trahison, de félonie ou d'infraction de la paix, avis doit en être donné sur-le-champ à l'Orateur de la chambre respective, qui déclare ensuite si elle a ou non l'intention de faire usage de son privilège et de réclamer le membre inculpé (1). Ainsi, lord Cochrane fut écroué en 1815, pour conspiration, par ordre du banc du roi, avec l'assentiment de la chambre des communes ; puis, s'étant échappé de sa prison et rendu à la chambre, on l'y arrêta de nouveau par ordre du tribunal, avant le commencement de la séance, sans que la chambre considérât ce fait comme une violation de privilège.

Le point de savoir si un tribunal peut faire arrêter un membre de la chambre des communes, pour désobéissance à la cour, est douteux. Dans ce cas aussi, la chambre a dénié quelquefois à ses membres la pro-

(1) Bowyer, 84. — Voir aussi *Débats du parlement*, X, 467.

tection qui leur paraissait due : ainsi, par exemple, à Wilkes, lorsqu'il fut arrêté pour le fait d'une diatribe, en 1763 (1).

Aucun pair ne peut, même après une prorogation, être soumis à la contrainte par corps pour dettes. Cependant les pairs sont aujourd'hui sujets aux lois sur les banqueroutes. Un membre de la chambre des communes bénéficie des privilèges qui le garantissent contre les arrestations et l'emprisonnement pour dettes, depuis le quarantième jour avant la réunion jusqu'au quarantième après la prorogation du parlement. Un membre de la chambre des communes tombant en faillite ou banqueroute, ne peut non plus être appréhendé au corps. Cependant, déjà un acte de la cinquante-deuxième année du règne de George III, chapitre 144, dispose qu'un membre venant à être déclaré insolvable, perd son siège, à moins d'établir dans les douze mois que cette déclaration a été levée, ou qu'il s'est arrangé avec ses créanciers.

Les témoins, avocats et autres personnes, cités devant le parlement, ont droit à sa protection.

---

## CHAPITRE VI.

### MARCHE DES AFFAIRES AU PARLEMENT.

Règlement. — Conditions de la validité du vote. — Motion pour des flambeaux. — Ordre du jour. — Motions. — Amendements. — Question préalable. — Les présidents des deux chambres. — Manière de poser la question. — Respect pour le souverain. — Droits de la minorité. — Manières de voter. — Par oui ou non. — Contents ou non contents. — Comités généraux de la chambre. — Comités choisis. — Leurs attribu-

(1) May, 132.

tions. — Citations de témoins. — Serment exigé d'eux. — Pétitions. — Pétitions monstres. — Bills d'intérêt privé. — Frais qu'ils occasionnent. — Comités chargés de les prendre en délibération. — Délibérations en pleine chambre. — Bills d'état. — Bills de réhabilitation. — Initiative des ministres. — Tous les bills étaient autrefois des pétitions. — Forme moderne des bills. — Triple lecture d'un bill d'intérêt public. — Discussion en comité des bills de l'espèce. — Conférences des deux chambres. — Forme des délibérations qui y ont lieu. — Amélioration de la marche des affaires. — Introduction des bills. — Assentiment du souverain, en personne ou par commission. — Remerciements du parlement dans le cas de bills de pardon. — Validité des bills défectueux après la sanction royale. — Communications entre la couronne et le parlement. — Documents parlementaires. — Livres bleus. — Affaire de l'Afghanistan.

Le règlement (*standing orders*) de la chambre haute a été codifié et publié. Celui de la chambre des communes ne reposait, jusqu'en 1854, que sur une tradition non écrite. « Les us et privilèges de la chambre des communes, » dit, en 1704, le juge Gould, « sont des arcanes qu'elle garde dans ses registres et ses archives propres (1). » En 1854 fut imprimé, par ordre de la chambre, le manuel intitulé : *A Manual of rules, orders and form of proceeding of the house of commons, relating to public business*. Ce livre ne contient, cependant, que l'énumération des ordres qui forment la partie du règlement ayant trait aux affaires publiques. Il ne faut pas confondre avec le règlement fixe (*standing orders*) les *sessional orders*, règles qui ne sont établies que pour la durée d'une session.

La chambre haute entre ordinairement en séance à cinq heures du soir, la chambre des communes, à quatre heures moins un quart. Autrefois, les séances quotidiennes de celle-ci commençaient à huit heures du matin; maintenant, elle ne tient plus de séance du matin que le mercredi. Les séances du soir se prolongent souvent jusqu'au matin. En 1764, lors du débat

(1) *Débats du parlement*, IV, 244.

sur la question des warrants généraux, il y en eut une qui dura dix-sept heures.

Dans chaque chambre, la séance s'ouvre par la prière, que dit un ecclésiastique. Pour qu'une chambre puisse entrer en séance, il y faut, dès le commencement, la présence d'un nombre de membres suffisant pour la validité du vote. C'est l'Orateur qui est chargé de les compter. Comme, au moyen âge, les lords se rendaient à la cour du roi sur une invitation directe, et qu'alors aucun membre de l'une ou de l'autre chambre ne pouvait s'absenter sans congé, à moins de s'exposer à des peines rigoureuses, il était naturel que la majorité des membres du parlement y fussent toujours présents. Prynne encore déclarait la présence de quarante membres, à la chambre des communes, à peine suffisante pour écouter la prière et traiter d'affaires d'un intérêt mineur. Il ne reconnaissait qu'à la majorité de ses membres le droit d'accorder des fonds et d'adopter des lois (1). La pratique qui se contente de la présence de quarante membres, à la chambre des communes, pour la validité du vote sur toute espèce d'affaires, ne s'est donc établie que plus tard.

Si la chambre des communes compte moins de quarante, la chambre haute moins de trois membres présents, la séance est remise. On demande aussi souvent, dans le cours d'une séance, le dénombrement des assistants (*a count*), lorsqu'on veut se débarrasser d'une affaire, l'usage de la chambre, en pareil cas, étant de n'y plus revenir. Les jours où l'on s'abstient de compter, le vote d'une chambre de vingt membres,

(1) *Revendication légale des libertés de l'Angleterre.*

lorsqu'il n'y a pas de division, est souvent réputé valable (1). Une motion tendant à la suppression de l'abus

(1) L'abus du dénombrement a été récemment caractérisé en termes très-acerbes, dans des lettres adressées par deux membres du parlement à un *meeting* de Leeds. Lord Robert Montagu, membre conservateur, dont une motion, relative à la question de succession danoise, avait été étouffée par un *count out*, décrit ainsi cette manœuvre : « Ce ne sont pas, dit-il, les ennuyeux et sots discours qu'on étouffe ainsi. J'ai entendu dans ma vie beaucoup de ces discours, sans que personne songeât à faire compter les membres présents. J'ai vu la chambre presque toujours vide, pendant qu'on y discutait sur le sort de millions de nos sujets de l'Inde. Personne alors ne s'avisait de compter. J'ai vu les bancs déserts, alors que l'on disposait des millions tirés de la poche du peuple anglais. Quiconque, dans ces moments, eût appelé l'attention de la chambre sur le manque d'un nombre de membres suffisant pour la validité de ses résolutions, aurait passé pour un idiot ou pour un fou. C'est que le *count out* est toujours une chose concertée d'avance, entre les chefs de file des deux côtés de la chambre. On n'y a recours que lorsqu'un sujet scabreux pour le gouvernement doit être mis sur le tapis, ou que l'on touche à un vote dans lequel il y aurait scandale à dire noir et manque de convenance à dire blanc. C'est que le *count out* sert parfaitement la tendance moderne à cacher certaines choses à la nation et à escamoter des mains du parlement le contrôle des affaires publiques. Si quelqu'un vient à s'impatienter contre cette tyrannie de la cabale ministérielle et fait mine de vouloir revenir à l'ancien ordre de choses, une entente s'établit aussitôt, entre la cabale à la droite du *speaker* et l'ex-cabale à sa gauche, pour demander le dénombrement. »

Le *meeting* eçut une autre lettre de M. Baines, représentant de Leeds, dans laquelle ce membre s'exprimait ainsi : « On a recours au dénombrement, lorsqu'on craint d'aborder la discussion d'un thème très-aride, ou particulièrement désagréable à une partie de la chambre. Dans ces cas, on choisit ordinairement son temps entre sept et neuf heures du soir, quand la plupart des membres sont à dîner. Cette disposition se révèle surtout le lendemain d'une veillée remplie de discussions fastidieuses ou orageuses. On regarde comme un tour adroit et malin d'étouffer ainsi un débat fâcheux. C'est tantôt ce côté de la chambre, tantôt l'autre qui en souffre. Le soir du débat sur le Danemark, lord Robert Montagu fut laissé en plan par son propre parti; car, au moment de la motion du *count out*, il n'y

du *count*, pendant qu'un membre a la parole, fut rejetée en 1862, par une grande majorité.

Tous les jours, les Orateurs des deux chambres les ajournent à la séance du lendemain. Quelquefois aussi l'ajournement a lieu, sans que les affaires aient été traitées, comme lors de la mort de sir Robert Peel. Jusqu'en 1717, l'opposition employait souvent aussi, pour interrompre la séance, l'artifice de demander que l'on apportât de la lumière. C'est ce qu'on appelait la motion des flambeaux (*motion for candles*).

L'ordre du jour est l'ordre dans lequel des questions déterminées, sur lesquelles la chambre, conformément à sa résolution, veut délibérer au jour fixé pour cela, doivent arriver à la discussion. Les mesures ministérielles ont la priorité sur les autres, dans la fixation de l'ordre du jour. Cependant, comme il n'y a pas de cabinet légalement reconnu, les ministres

avait pas plus de dix à douze membres conservateurs présents, ni un seul membre sur le premier banc de l'opposition. S'il dépend de vous de faire quelque chose pour nous procurer une chambre mieux garnie, notamment pour l'époque de la discussion du budget, vous rendrez service au pays. Mais je conviens qu'il ne serait pas possible d'abolir le *count*, pas plus que de tenir les membres enfermés dans la salle des séances. Il faut qu'ils dinent, et beaucoup d'entre eux, après avoir passé dans les comités le temps de midi à quatre heures, et à la séance celui de quatre à sept, vont à table ensuite, reviennent vers neuf ou dix heures, et siègent encore jusqu'à une heure ou deux après minuit. Aucun blâme ne saurait les atteindre; mais il faut blâmer ceux qui n'assistent ni aux réunions des comités ni aux séances, à moins d'y être attirés par l'occasion d'une grande lutte entre les partis ou d'autres circonstances émouvantes. »

Il y a cependant aussi des cas, où des bills ont été écartés par une chambre qui ne se trouvait pas en nombre, par pure paresse de ses membres. Le 41 août 1859, par exemple, il n'y eut pas quarante membres présents pour l'adoption définitive du bill sur les *attorneys* et les *solicitors*. (Voir le *Mémorial du parlement*, 1859; vol. II, 463.)

n'ont, formellement, aucun privilège à cet égard. Mais, par le fait, les mesures qu'ils proposent sont toujours prises en considération et portées sur l'ordre du jour de quelque séance.

Le membre qui veut présenter une motion, en prévient la chambre, et la règle de la chambre des communes l'oblige à la faire inscrire sur le livre (*order-book*) tenu à cet effet. Toute motion non appuyée est perdue. Le sort décide de la priorité entre les différentes motions inscrites, dans la discussion de celles-ci.

Toute affaire peut être immédiatement écartée ou étouffée : 1° par une motion d'ajournement ; 2° par un amendement : à la chambre des communes, il faut qu'un amendement soit appuyé, pour que l'Orateur le mette aux voix ; 3° par la motion de passer à l'ordre du jour ; 4° par la question préalable (*previous question*), c'est-à-dire la question de savoir si la chambre juge à propos de s'occuper de l'affaire. Si la question préalable est rejetée, la motion qui la pose ne peut être reproduite que dans une autre séance.

A la chambre haute, chaque orateur qui prend la parole s'adresse aux lords, à la chambre des communes, au *speaker*. Il faut que l'orateur, en parlant, se tienne debout, la tête découverte. On permet cependant aux malades de rester assis. Toute lecture d'un discours est interdite, mais on peut se servir de notes. A la chambre haute, c'est aux lords mêmes qu'il appartient d'accorder la parole. Si plusieurs orateurs se lèvent en même temps, la chambre décide qui parlera. Le lord chancelier, à la chambre haute, n'a que le droit de faire, comme chaque membre, la motion d'accorder la parole à un autre membre. Son

office est seulement de poser des questions. Il ne peut rappeler aucun membre à l'ordre, mais présenter à la chambre des motions pour le rappel à l'ordre. A la chambre des communes, le *speaker* a la charge de maintenir l'ordre et le droit d'accorder la parole au premier membre qui se lève. Lui-même doit toujours être écouté.

Toute affaire est décidée par les deux chambres sous la forme d'une question. L'orateur qui s'en écarte est aussitôt interrompu par le cri : A la question ! Les observations personnelles et les interpellations peuvent seules être admises dans le débat sans question posée. Il est interdit de rien déduire d'une observation personnelle ; cependant la chambre est très-facile à cet égard. Les interpellations se font en dehors de l'ordre du jour. Elles peuvent donner lieu à des discussions. Personne n'est admis à prendre la parole plus d'une fois sur une motion, à moins que ce ne soit pour donner des explications ou répliquer sur une question d'un autre membre. En comité, chaque membre a le droit de parler aussi souvent qu'il lui plaît.

Le nom du souverain ne doit pas être mêlé aux débats en termes inconvenants. Le 4 décembre 1717, le jacobite Shippen, surnommé *downright* Shippen, pour l'y avoir mêlé outrageusement, fut envoyé, sur une résolution de la chambre, à la Tour, où il resta aux arrêts pendant toute la session (1). Le 17 septembre 1783, la chambre déclara, par une résolution, qu'engager l'opinion réelle ou présumée du roi dans les débats du parlement, c'était un grand crime et délit (*high crime and misdemeanour*), capable de porter atteinte à l'hon-

(1) Mahon, I, 45, etc.

neur du souverain, d'ébranler les principes fondamentaux du parlement et de renverser la constitution du pays (1). Il n'est pas permis de se référer à des débats antérieurs, ni à des débats de l'autre chambre, d'autant moins que, légalement, ils ne doivent pas être publiés. Il est défendu aussi de critiquer la chambre elle-même dans son propre sein.

Il y a toujours eu, dans les débats du parlement anglais, moins de susceptibilité et plus de crudité que l'on n'en supporte dans les assemblées délibérantes du continent (2). S'il arrive qu'un membre, de l'une ou de l'autre chambre, s'offense des paroles ou procédés d'un collègue, au point de se croire obligé de le provoquer en duel, ce défi est regardé comme une violation de privilège (*breach of privilege*) et entraîne l'arrestation du provocateur (3). Ainsi, le 22 juin 1781, un défi pareil fut puni comme un cas de *contempt*. On

(1) Hughes, ch. xxvi.

(2) Le 3 août 1832, une certaine miss Smith, pétitionnant auprès de la chambre des communes pour que l'on accordât aux femmes non mariées le droit de suffrage, ainsi que la participation au jury, sir Frédéric Trench fit une allusion aux graves inconvénients qu'il y aurait à retenir ensemble la nuit, en chartre privée, le cas échéant, un jury formé de personnes des deux sexes. « Je sais cependant, l'interrompit alors M. Hunt, que l'honorable préopinant lui-même passe bien souvent des nuits dans la société des dames, sans qu'il en résulte aucune des conséquences fâcheuses qu'il semble redouter. — Mais, répartit sir Frédéric Trench, notez bien que ce n'est jamais en chartre privée. » (Hansard, série III, vol. XIV, 1086.)

(3) Le 20 mai 1798, à la suite d'un débat de la chambre des communes, une rencontre eut lieu entre Pitt, alors ministre, et Tierney. Pitt tira en l'air. (Hughes, ch. xli.) Le 21 septembre 1809, à propos de l'expédition de Walcheren, deux membres du cabinet, Canning et Castlereagh, se battirent, après avoir tous les deux auparavant résigné leurs fonctions. Canning fut blessé. (Hughes, ch. l.) De nos jours, les progrès de la morale publique ont fait justice en Angleterre des duels politiques, comme du duel en général.

procède de même dans le cas d'un affront, fait à un membre par un autre (1). En 1834, M. Sheil n'ayant pas voulu retirer un défi échangé avec lord Althorp, tous les deux furent livrés au sergent d'armes. On procéda de même, en 1836, contre M. Watson et sir Frédéric Trench, qui voulaient aussi se battre (2).

En février 1862, le secrétaire général pour l'Irlande, sir Robert Peel, offensa le député de Tipperary, M. O'Donoghue. Les choses n'en vinrent pas à une provocation formelle, lord Palmerston ayant entrepris d'arranger l'affaire avec le major Gavin, porteur du cartel de l'offensé. Le Premier signala le cas à la chambre des communes, comme tendant à une infraction de privilège. O'Donoghue, qui avait poussé au duel, fit des excuses, à la demande du *speaker*, et l'affaire en resta là. Lord Palmerston, à cette occasion, dit que, dans son opinion, la manière dont avait d'abord agi O'Donoghue, était une atteinte au bill des droits. Mais en cela le noble Premier se méprenait évidemment. En effet, le bill des droits porte que la liberté de la parole, de la discussion et des débats, au parlement, ne saurait être mise en question dans aucune cour de justice, ni quelque part que ce soit en dehors du parlement. Or, il paraît difficile de trouver là rien qui s'applique à une provocation de membres entre eux.

Le respect de la majorité pour le droit de la minorité, distingue toujours encore le parlement anglais de toute autre assemblée délibérante. « Depuis que le parlement existe, c'est-à-dire depuis huit siècles, » dit feu sir Henri Drummond, « il a constamment été permis

(1) May, *le Parlement*, 86.

(2) *Mémorial du parlement*, V, 23.

à tout homme obstiné et têtue de crier non, non! de demander sans cesse l'ajournement et d'arrêter ainsi la marche des affaires (1). »

Ainsi le débat sur le fameux bill des titres ecclésiastiques traîna sept jours, avant d'entrer dans la phase de la deuxième lecture (2). En mai 1854, la motion de Thomas Chambers, de soumettre les couvents catholiques et pusiéyites à une surveillance, était adoptée; mais les catholiques et les Irlandais soulèverent une telle opposition, à propos de chacun des inspecteurs à nommer, que Chambers, reconnaissant l'impossibilité de faire passer sa motion, finit par la retirer. Lord John Russell déclara parfaitement légal ce genre d'opposition, dont lord Althorp, Peel et d'autres avaient usé même contre des projets de loi déjà arrêtés (3). La motion de clore un débat est inadmissible.

Le cri *hear! hear!* (écoutez! écoutez!) est proféré tantôt dans un sens ironique, tantôt comme un encouragement pour l'orateur. Tant que le *hear! hear!* ne dégénère pas en interruption bruyante, il est parlementaire.

Les débats de la chambre sont consignés dans un procès-verbal ou protocole (*report*). Les journaux (*journals*) de la chambre haute font foi comme actes judiciaires (*public records*), excluant la preuve contraire. Il n'en est pas de même pour ceux de la chambre des communes.

Les questions posées peuvent être scindées pour le vote. Lors de chaque vote formel ou vote par division,

(1) Bucher, 163.

(2) *Annual Register*, 1854.

(3) Bucher, 162.

les étrangers, ceux du moins qui se tiennent au-dessous de la barre et dans la galerie de face, sont maintenant obligés de se retirer. En général, leur présence n'est toujours encore que tolérée. Il est défendu à tout membre ayant un intérêt dans une affaire de participer au vote sur cette affaire. Comme le sac de laine, sur lequel prennent place aussi des personnes qui ne sont pas membres de l'assemblée, est censé ne pas faire partie de la chambre haute, il n'est pas permis de parler de ce siège, et l'on ne compte pas la voix de quiconque s'y trouve, lors d'un vote. A la chambre des communes, des membres des deux partis se donnent souvent entre eux le mot de ne pas voter. Ils s'éloignent alors avant que la question soit posée. C'est ce qu'on appelle le départ (*pairing off*). Mais, dans certains cas, chaque chambre peut astreindre à la présence, par des pénalités, tous les membres non retenus par un empêchement réel. Il est d'usage alors de faire l'appel nominal des membres (*to call over the house*).

Lors du vote, on ferme les portes extérieures de la chambre des communes, après que le *speaker* a donné, à haute voix, l'ordre de faire sortir les étrangers (*strangers must withdraw*). Les partisans et les adversaires de la motion se retirent dans les corridors (*lobbies*), puis rentrent par des portes spéciales dans la salle des séances. On fait des marques à leurs noms sur deux listes imprimées, après quoi le résultat du vote est proclamé en ces termes : *The ayes have it*, la motion est adoptée, ou : *Noes have it*, la motion est rejetée. A la chambre haute, les membres qui s'opposent à la mesure dont il s'agit, les *non contents*, sortent seuls ; les *contents* restent assis. Après

le recensement des voix des uns et des autres, les votes par procuration (*by proxy*) sont donnés à haute voix. A la chambre haute, toute motion sur laquelle les voix se partagent également est rejetée. Le lord chancelier, s'il est pair, participe au vote sur chaque motion. A la chambre des communes, le *speaker*, s'il y a partage des voix, emporte la décision (*he has a casting vote*), comme, par exemple, en 1861, dans le rejet de la motion pour la troisième lecture du bill concernant la taxe d'église. Il motiva ainsi son vote : « Dans les phases précédentes du bill, j'aurais, dit-il, voté par oui, pour ménager à la chambre toute latitude dans l'examen du bill ; mais, à un point aussi avancé que la troisième lecture, je ne puis prendre sur moi de décider une question sur laquelle l'opinion de la chambre est partagée. Je vote donc de manière à laisser cette question en suspens et à en réserver la prise en considération ultérieure (1). » Dans les autres cas, le *speaker* ne doit pas prendre part au vote.

Toutes les motions concernant les finances et le commerce, ou la religion, doivent être préalablement examinées en comité par la chambre entière (2). La chambre a deux comités généraux permanents pour les matières de finance : le comité des subsides (*committee of supply*) et celui des voies et moyens (*committee of ways and means*). Tous les deux sont des comités de la chambre entière, ayant, depuis le 18 février 1669, leur président (*chairman*) particulier. Le premier élit ce président, examine la question des besoins, dans toutes les branches du budget et des finances intéressant la couronne, l'armée, la flotte et l'ad-

(1) *Mémorial du parlement*, IV, 430.

(2) Bowyer, 87.

ministration de l'État, discute les dépenses et les contrôle. Le second avise aux moyens de couvrir ces dépenses, s'occupe de l'établissement des taxes et indique l'application du revenu disponible (1). Dans tous les comités généraux de la chambre entière, on discute sans façon, sur le ton de la conversation plutôt que dans une forme oratoire, et sans publicité.

Les comités spéciaux de la chambre (*select committees*) sont nommés sur la motion d'un membre, déclarée d'avance. Il désigne lui-même les membres qu'il voudrait y voir entrer; mais, la nomination formelle de ceux-ci appartient au *speaker*. Passé soixante ans, on est dispensé de siéger dans un comité. Aux comités délibérant sur des bills d'intérêt privé (*private bills*) des intéressés peuvent être adjoints, sur une résolution de la chambre. Un pareil comité se compose ordinairement de quinze membres, sur le choix desquels le gouvernement et l'opposition se sont en général mis d'accord. La Revue de Samedi (*Saturday Review*) du 23 mars 1861 a fait, avec beaucoup d'*humour*, l'histoire de la formation de certains de ces comités.

Leur but est de procurer au parlement soit, respectivement, à la chambre qui les institue des éclaircissements sur certaines questions, et d'en faire l'objet d'un rapport qu'ils lui présentent. Chaque chambre a le droit d'entendre des témoins; de même, chaque comité spécial, du moment où il y est autorisé par la chambre. Les comités de celle des communes dans lesquels on entend des témoins, sont en général publics. Les pairs ont le droit de parler dans tous les comités, même dans ceux dont ils ne font point partie,

(1) Bowyer, 204.

mais ne peuvent, naturellement, voter dans ces derniers. Un comité de la chambre des communes ne peut refuser d'admettre, comme auditeurs, des collègues de la chambre, étrangers au comité, qu'après s'y être fait autoriser par celle-ci (1). S'il n'y a rien d'arrêté sur le *quorum*, c'est-à-dire sur un nombre de membres présents nécessaire pour la validité des résolutions du comité, les membres de celui-ci sont obligés d'y assister tous. Mais, ordinairement, un *quorum* est fixé.

Les pairs et pairessees, comparant comme témoins à la chambre haute, y sont ordinairement appelés à la requête du lord chancelier. Quant à la chambre des communes, elle fait assigner les témoins par un ordre de son clerc ou secrétaire, transmis par la poste, ou directement par le sergent d'armes, ou par des messagers spéciaux. Les témoins à citer devant des comités d'élection sont les seuls que l'on mande directement, à la chambre des communes, par un warrant du *speaker*. Un membre de l'une des chambres ne peut déposer comme témoin, dans l'autre, qu'avec l'autorisation préalable de la chambre à laquelle il appartient. Mais, la chambre haute siégeant pour juger un pair, la présence de tout membre de la chambre des communes peut être immédiatement requise. Les membres des deux chambres peuvent, si leur témoignage est demandé dans celle dont ils font partie, y déposer de leur place. Tous les autres témoins déposent à la barre de la chambre devant laquelle ils sont appelés.

Le faux témoignage, devant un comité quelconque de la chambre haute, ou devant un comité d'élections de la chambre des communes, est puni comme par-

(1) May, *le Parlement*, 317.

jure, d'après les lois ordinaires. Il va sans dire que, depuis l'acte de la XXI-XXII<sup>e</sup> année du règne de Victoria, chapitre 78, autorisant les comités chargés du rapport sur les bills d'intérêt privé à faire déposer des témoins sous serment, le faux témoignage devant ces comités est également puni comme parjure. Tous les autres comités de la chambre des communes ne pouvant, non plus que celle-ci en corps, faire déposer sous serment, les fausses dépositions des témoins, dans ces cas, ne peuvent être punies que comme infractions de privilège. Cependant la chambre des communes faisait, au dix-septième siècle encore, assermenter des témoins, soit par le ministère de ceux de ses propres membres qui étaient juges de paix dans le comté de Middlesex, soit par celui de la chambre haute ou des juges du royaume. Mais, depuis 1757, elle a renoncé à toute tentative de recevoir ou faire prêter des serments, excepté dans les enquêtes des comités de vérification des élections, et, depuis 1859, aussi dans celles des comités pour les *private bills*. Les dépositions des témoins (*minutes of evidence*) sont sténographiées et imprimées, puis envoyées aux témoins pour la correction. Cependant, elles ne peuvent être imprimées avant la présentation du rapport. Les témoins appelés à déposer dans des affaires qui intéressent l'État, reçoivent des indemnités du trésor. La chambre haute délègue encore, tous les ans, des membres pour recevoir et examiner les pétitions (*receivers and tryers of petitions*); mais ils ne sont plus que nominalement chargés de ces fonctions. Toute pétition présentée au parlement doit se terminer par une requête, autrement elle passe pour une remontrance et n'est pas accueillie. On ne reçoit aucune pétition imprimée, raturée, ou grattée, ou compre-

nant des pièces jointes. Chaque pétitionnaire est obligé de signer son nom de sa propre main. Tout faux est considéré comme une infraction de privilège. L'adresse doit être ainsi conçue : « *To the Lords spiritual and temporal in parliament assembled,* » pour la chambre haute, ou : « *To the honourable the Commons of the united kingdom of Great Britain and Ireland in parliament assembled,* » pour la chambre des communes (1).

Les corporations de Londres et de Dublin sont seules admises à présenter directement des pétitions au parlement. Tous les autres pétitionnaires sont obligés de faire remettre leurs requêtes par des membres du parlement, responsables du contenu. D'après un ordre de la chambre haute, du 30 mai 1685, un pair, en présentant une pétition, peut y rattacher un débat. A la chambre des communes, les pétitions pouvaient également être discutées, autrefois. Mais la chambre fut débordée par l'affluence croissante de celles-ci, et, depuis 1839, tout débat, à la présentation d'une pétition, est interdit ; cependant, il est loisible à chaque membre de fonder une motion sur une pétition. Les pétitions sont renvoyées à un comité de la chambre des communes, qui les classe et en fait l'objet d'un rapport analytique, deux fois par semaine. On autorise, année par année, l'impression de plus de mille pétitions (2). L'origine des pétitions monstres est récente (3). Tandis qu'avant 1779 les pétitions au parlement étaient encore en général très-rares, il en reçut plus tard, de 1833 à 1837, environ 5,000 au sujet de la célébration du dimanche seulement; en 1845, 10,253.

(1) Bowyer, 432.

(2) May, *Histoire constitutionnelle*, 1, 443.

(3) *Ibid.*, 438.

revêtues de 1,228,742 signatures, contre la dotation du séminaire de Maynooth; en 1851, 4,144, avec 1,016,657 signatures, contre ce qu'on appelait l'agression papale; en 1860, enfin, 24,279 en totalité (1). Les signatures des pétitions monstres ne sont pas toujours très-authentiques. Sous les pétitions des charlistes de 1842 et 1848, par exemple, on trouva les noms du duc de Wellington et du prince Albert. Les pétitions adressées sous bandes à un membre du parlement, sont franches de port.

Les *private bills*, projets de loi qui ne touchent à aucun intérêt public, doivent toujours encore être introduits par voie de pétition. Dans la délibération sur ces bills, la chambre des communes procède comme une cour de justice, mais en ayant toujours soin de pourvoir, en sa qualité de chambre législative, à ce qu'aucun bill contraire à l'intérêt public ne passe comme loi. Tout bill d'intérêt privé, c'est-à-dire ne touchant que l'intérêt ou bénéfice particulier d'une personne, doit être défendu devant la chambre des communes par un agent parlementaire responsable. Ces agents ne peuvent être pris dans la chambre; cependant, deux membres de celle-ci se chargent ordinairement de patronner le bill. Tout *private bill* doit subir la première lecture dès le lendemain du jour de la remise de la pétition qui l'a introduit; faute de quoi, on le considère comme rejeté pour la session. Dans des cas rares seulement, les bills de l'espèce sont renvoyés au comité du règlement (*standing orders committee*), élu au commencement de chaque session (2), et alors il faut que la première lecture ait lieu le len-

(1) May, *Histoire constitutionnelle*, I, 441.

(2) *Mémorial du parlement*, 1861; vol. IV, 4.

demain du jour où la chambre a permis de donner suite au bill. La deuxième lecture doit suivre la première dans un délai de trois jours, au plus tôt, à sept, au plus tard (1). Il est extrêmement rare que la chambre s'oppose à la première et à la deuxième lecture. Le 7 mars 1861 cependant, le *Great Dover road bill* ne passa à la deuxième lecture qu'avec quatre-vingt-deux voix contre soixante-six (2).

Pour qu'on tienne compte de l'opposition qui peut être faite, dans la chambre, contre un *private bill*, il faut qu'elle se prononce dans les sept jours après la deuxième lecture de celui-ci. Qu'il y ait du reste opposition ou non, le bill est toujours renvoyé pour la discussion à un comité spécial.

L'opposition contre les bills de l'espèce est souvent neutralisée avec de l'argent, ce qui nécessite en général le débours de très-fortes sommes. Chaque mille de chemin de fer, même sans que l'on recoure à l'emploi de ce moyen, coûte ordinairement, déjà au parlement, de 3,500 à 15,000 livres sterling. L'acte pour le chemin de fer de Londres à Birmingham, seul, a coûté 72,000 livres, celui pour le *Great-Western*, même 88,000 livres. Dans l'enquête qui eut lieu pour le chemin de fer de Londres à Brighton, les frais du comité seuls s'élevèrent à mille livres sterling par jour, pour les avocats et les témoins; or cette enquête ne dura pas moins de cinquante jours. On cite une compagnie qui eut à supporter en trois ans pour 550,000 livres sterling de frais au parlement et autres dépenses légales. On peut juger de la lutte que les nouvelles entreprises de chemins de fer peuvent avoir à soutenir

(1) *Mémorial du parlement*, 1861; vol. IV, 5.

(2) *Ibid.*, 35.

au parlement, pour vaincre la résistance des intérêts contraires, par le fait que l'on comptait, dès 1845, cent quarante-sept grands actionnaires et quatre-vingt-un directeurs de chemins de fer parmi les membres de la chambre des communes (1). Nous voyons, par les annales ou journaux (*journals*) de la chambre des communes, combien le nombre des bills d'intérêt privé grossit tous les ans et combien s'est, par suite, étendu pour elle tout le cercle des affaires de cette nature. Dans la session de 1861, il n'y a pas été présenté moins de trois cent quatre-vingt dix-neuf bills de l'espèce (2).

On forme ordinairement un comité spécial pour chaque bill d'intérêt privé. Le parlement a l'habitude de nommer, au commencement de chaque session, un comité des choix (*committee of selection*), composé d'un président et de cinq autres membres, dont trois forment un *quorum*, c'est-à-dire le nombre de voix nécessaire pour mettre le comité en état de prendre des résolutions. Ce comité choisit, par élection, un comité général des bills concernant les chemins de fer et les canaux (*general committee on railway and canal bills*). Le nombre des membres de celui-ci est indéterminé; cinq y forment un *quorum*. Les membres de chacun des comités spéciaux sont nommés par le premier, leurs présidents, par le second des deux comités généraux ci-dessus mentionnés. Les membres de la chambre des communes qui y représentent le comté ou bourg que le bill concerne, sont adjoints au comité avec voix délibérative.

Chaque comité doit tenir sa première séance dans

(1) Gneist, I, 283.

(2) *Mémorial du parlement*, 1861; vol. IV, 5.

les quinze jours après la deuxième lecture. L'agent ou promoteur doit toujours être là pour donner des renseignements, même si le bill ne rencontre pas d'opposition. Lorsqu'il s'élève des objections contre un bill, une enquête formelle, avec audition de témoins et plaidoyer, a lieu publiquement devant le comité. Les parties peuvent faire imprimer immédiatement les dépositions des témoins. Il ne doit être entendu que des personnes intéressées, dans le sens le plus large de ce mot. Le comité délibère en séance secrète et prend ses résolutions à la majorité des voix. Il faut un rapport, même pour les bills contre lesquels il n'y a pas d'opposition. La chambre des communes exerce un contrôle sur les comités et peut les astreindre à l'accomplissement de leur tâche dans un temps donné. Comme la chambre elle-même se reconnaît insuffisamment instruite de l'affaire, elle se rallie ordinairement au rapport du comité. Tout *private bill* qui touche à la prérogative royale a besoin de la sanction royale, après la troisième lecture, pour qu'il puisse y être donné suite. Aucun de ces bills d'intérêt privé ne peut parcourir plus d'un degré en un jour (1).

Tous les bills concernant le domaine ou état (*estate*), une réhabilitation, la naturalisation ou le nom de personnes, doivent partir en premier lieu de la chambre haute. Tous les bills d'*estate* qui ne sont pas d'intérêt local vont, après la première lecture, à un comité de deux juges; mais la présentation du bill par un maître en chancellerie dispensait du rapport de ces juges. Après la deuxième lecture, tous les bills contre lesquels il n'y a pas d'opposition (*unopposed*) sont ren-

(1) May, *le Parlement*, 592.

voyés à un comité de la chambre entière, ceux qui en rencontrent au contraire (*opposed bills*), à un comité choisi (*select committee*) de la chambre, auquel appartiennent d'office les juges et les conseillers privés membres de la chambre haute. Dans ces comités, on fait aussi déposer des témoins sous serment.

Tous les *private-bills* tendant à l'annulation d'un bill de condamnation (*removal of attainder*), à une réhabilitation, une réparation d'honneur et une restitution de terres (*restitution of honour, land, or blood*), doivent être munis de la signature royale et être présentés, sur l'ordre du souverain, à la chambre haute par un pair. Il ne peut y être apporté d'amendement.

L'initiative, en matière de législation, appartient principalement, mais non exclusivement, aux ministres. Quand le ministère a pour lui la majorité de la chambre des communes, cette majorité est généralement si bien disciplinée qu'elle s'abstient de toute motion de principes qui n'émane pas du cabinet même. La minorité se trouve ainsi hors d'état de faire passer aucune loi importante. Aussi, un ministère ne tombe-t-il jamais devant un bill de l'opposition, mais bien par suite de quelque amendement de celle-ci, ou du rejet d'un bill qu'il avait présenté lui-même. Quand, en 1852, lord Palmerston culbuta l'administration de lord John Russell, par un amendement au bill sur la milice, le nouveau cabinet, dont les membres avaient voté pour cet amendement, adopta le bill ainsi amendé.

Jusqu'à Henri VI, tous les bills étaient des pétitions, ne contenant que les rudiments, non le texte arrêté d'un projet de loi. Ces pétitions étaient portées sur le rôle du parlement, au bas duquel le roi mettait aussi sa réponse. A la fin de la session, les juges con-

vertissaient les pétitions agréées en statuts, qu'ils inscrivaient sur le rôle des statuts. Avec Henri VI, c'est-à-dire à l'époque où le parlement commençait à devenir un corps indépendant et autonome, s'établit la forme actuelle des bills et actes du parlement.

A la chambre haute, un bill peut être présenté sans avis préalable, tandis qu'à la chambre des communes, il faut d'abord une motion pour obtenir la permission d'en présenter un. Quelquefois aussi, la chambre procède préliminairement par voie de résolution, comme dans le cas du bill des Indes orientales de 1858. Les bills doivent être écrits et présentés dans la forme de véritables projets de lois, sans autres lacunes que la place nécessaire pour les chiffres et la date.

Il n'y a généralement pas d'opposition à la première lecture d'un bill. Le débat principal et le vote qui s'ensuit, ont lieu d'ordinaire avant la deuxième lecture. L'opposition propose en général un amendement, qui tend à renvoyer la lecture du bill à trois ou six mois, c'est-à-dire après la prorogation du parlement. Le bill se trouverait ainsi écarté de fait. On peut aussi faire tomber un bill au moyen d'une résolution. Un bill rejeté ne peut plus être reproduit dans la même session, mais on peut le remettre sur le tapis après une prorogation. Ainsi ressuscita, en 1707, à la chambre des communes, après une prorogation d'une semaine, un bill que la chambre haute avait rejeté. Lorsqu'un bill a été amendé par les lords, les communes peuvent, dans la même session, en reconstruire un nouveau, avec ces amendements, et mettre de côté l'ancien. Si les pairs envoient un bill touchant aux privilèges de la chambre des communes,

il est, à moins que celle-ci ne le rejette, renvoyé par elle à la chambre haute, qui le traite alors comme un bill nouveau émanant de la chambre des communes.

Avant chaque lecture, le *speaker* demande : « Allons-nous donner suite? (*Shall we proceed any further?*) » Après la deuxième lecture, la chambre décide si le bill doit être mis en discussion dans un comité spécial, ou, ce qui a lieu ordinairement et dans tous les cas où il s'agit de bills d'intérêt public, dans un comité de la chambre entière. *The bill is committed*, comme on dit alors. Quand la chambre se forme en comité général, on emporte la masse du *speaker*, et celui-ci cède la présidence au *chairman* du comité des voies et moyens. A la chambre haute, on choisit également un président des comités, pour la durée de la session. Le *chairman* peut prendre part aux débats dans le comité. Le bill y est mis en délibération article par article (*clause by clause*) ; on remplit les lacunes, discute les amendements qui modifient le bill et les soumet au vote. Puis, le *chairman* fait à la chambre son rapport sur le sort du bill dans le comité. Là-dessus, la chambre même passe au vote sur les changements apportés par le comité au bill, ainsi que sur chaque article de celui-ci. Le bill est ensuite imprimé, et on procède à la troisième lecture. Même dans cette dernière phase, comme dans la précédente, de nouveaux amendements au bill peuvent encore être proposés. Finalement, on vote sur l'ensemble du projet de loi et on en arrête le titre. Un membre de la chambre des communes, ordinairement le président du comité des voies et moyens, accompagné de plusieurs de ses collègues, va porter le bill à la chambre haute, où l'Orateur de celle-ci le

reçoit de ses mains. Les lords, s'ils adoptent le bill, envoient à la chambre des communes un message, dont ils chargeaient naguère un ou deux maîtres de chancellerie ou, dans des cas importants, même deux juges. S'il y a eu des amendements à la chambre haute, ils sont transmis par elle à l'autre chambre, avec le bill originaire qu'ils modifient. Dans le cas du rejet de ces amendements par la chambre des communes, une conférence entre les deux chambres a lieu ordinairement. Chacune des deux peut demander de pareilles conférences, lorsqu'il s'agit d'adresses ou de résolutions qui les intéressent l'une et l'autre, ou concernent le privilège du parlement, comme lors de dissentiments sur un bill, pour s'éclairer sur les motifs de l'adoption ou du rejet d'une clause ou d'un amendement. En 1576, cependant, la chambre des communes refusa d'accorder à la chambre haute une conférence, demandée contrairement aux règles établies. En 1604, au contraire, Jacques I<sup>er</sup> contraignit la chambre des communes à entrer en conférence avec la chambre haute, au sujet d'une élection contestée.

La chambre haute fixe le temps et le lieu de la conférence, qui se tient ordinairement dans la salle dite chambre peinte (*Painted Chamber*). Tous les pairs et leurs plus proches héritiers peuvent y assister, comme auditeurs. Les affaires à traiter entre les deux chambres sont confiées, en pareil cas, aux soins de commissaires de circonstance dits *managers*, nommés pour les deux tiers par la chambre des communes, pour un tiers seulement par la chambre haute. A la conférence, les *managers* des communes se présentent les premiers, la tête découverte, en s'arrêtant à la

barre; puis ceux des pairs arrivent, à leur tour, et s'asseyent sans se découvrir. Une discussion ne peut avoir lieu, dans ce cas, que si le parlement a expressément résolu de tenir une conférence libre, dans laquelle les *managers* des pairs parlent debout, mais en restant couverts. Il n'y a eu toutefois, dans les deux derniers siècles, que deux exemples de pareilles conférences libres, en 1702 et en 1836. Ordinairement, les motifs exposés par écrit, qui doivent justifier les procédés d'une chambre, sont reçus simplement par les *managers* de l'autre. Les conférences collectives des deux chambres réunies en corps ont passé d'usage.

Nonobstant cette marche si peu régulière en apparence, il est arrivé que des bills, dans des cas d'urgence, ont parcouru toutes les phases légales en un seul jour.

Les bills de finance (*money bills*), avant d'obtenir la sanction royale, sont déposés à la chambre des communes; tous les autres, à la chambre haute. C'est le consentement de la reine seul qui fait d'un bill une loi, un statut ou acte du parlement. La reine donne son consentement en personne ou par lettres patentes, avec son seing et sous le grand'sceau. George III, cependant, fut autorisé, par un acte, à substituer à sa signature un timbre, qu'il apposait aux bills en présence d'une commission. Le bill de régence du 5 février 1811 fut converti formellement en loi par l'apposition du grand sceau à la commission qui autorisait le lord chancelier à revêtir le bill de la sanction royale.

Ordinairement, la reine donne son assentiment en personne à la fin de la session, dans la chambre haute, à la barre de laquelle paraissent alors les communes.

On fait la lecture des titres de tous les bills; la reine répond à chacun par un signe de tête approbateur, et le clerc du parlement ajoute, lors de l'adoption de bills d'intérêt public, la déclaration : « Le roy (ou la reyne) le veult. » Lorsqu'il s'agit de bills d'intérêt privé, il dit : « Soit fait comme il est désiré. » Depuis le commencement du dix-huitième siècle, la formule évasive « le roy s'avisera, » laquelle détermine le rejet d'un bill par le souverain, n'a plus été entendue au parlement anglais. Lorsqu'il s'agit d'un bill de finance, présenté au souverain par le *speaker*, le clerc dit : « Le roy (ou la reyne) remercie ses loyals sujets, accepte leur benevolence, et aussi le veult. »

Dans le cas où l'assentiment est donné par délégation, sous l'autorité d'une patente royale, le lord chancelier fait la déclaration suivante : « Mylords et gentlemen, par les commandements et en vertu des pouvoirs et de l'autorité qui nous ont été conférés par ladite commission de délégation, nous déclarons et notifions, en ces termes, l'assentiment de Sa Majesté à l'acte mentionné dans la susdite commission, et sommons également les secrétaires (*clerks*) de le mettre en vigueur dans les formes et termes ordinaires; » puis le clerc achève en déclarant : « Le roy le veult, etc. »

Comme les bills d'amnistie (*pardon*) et de grâce émanent de la reine même, le clerc du parlement, en signe de leur adoption, exprime la gratitude du parlement, en ces termes : « Les prélats, seigneurs et communes, en ce présent parlement assemblés, au nom de tous vos autres sujets, remercient très-humblement Votre Majesté et prient à Dieu vous donner en santé bonne et vie longue. »

Cromwell donnait son assentiment en anglais. En 1706, la chambre haute s'était prononcée pour la suppression de la langue française au parlement et dans les tribunaux. La chambre des communes rejeta le bill. Depuis 1731, le français est banni des tribunaux anglais; mais, au parlement, on a conservé les vieilles formules françaises.

Il faut mentionner, comme une relique de l'ancienne autorité législative des rois normands, que la sanction royale remédie à tous les vices de forme d'un bill, même dans le cas d'un malentendu entre les deux chambres, sur le vote du bill soumis à cette sanction. Ce cas s'est présenté en 1829 et en 1843. Dans cette dernière année, les lords avaient envoyé à la chambre des communes un bill amendé. Celle-ci rejeta les amendements et renvoya le bill. La chambre haute, croyant que le bill avait passé dans la forme de sa propre rédaction, ne s'en occupa plus. Il n'en obtint pas moins la sanction royale et garda force de loi, dans la forme adoptée par les communes. Le consentement royal est indispensable pour toutes les motions, ainsi que pour tous les bills et amendements, concernant la prérogative, le revenu du roi ou celui du duché de Cornouailles. Il peut être donné dans toutes les phases du bill. En 1844, à la chambre haute, le bill concernant le diocèse de St-Asaph et Bangor fut retiré, sur l'observation du duc de Wellington que ce bill, auquel manquait le consentement royal, n'avait aucune chance de l'obtenir.

Indépendamment de l'adoption des lois, ainsi que de l'ouverture et de la clôture du parlement, il y a des communications fréquentes entre la couronne et celui-ci. Les événements et actes importants qui

ont lieu dans la politique ou dans la famille royale, les grandes cérémonies publiques et les demandes de subsides, sont notifiés au parlement par des messages royaux avec le seing de la reine, à l'adresse de chaque chambre en particulier. Ces messages sont présentés soit par des ministres ayant siège au parlement, soit par un membre de la maison de la reine. A la chambre haute, le message est lu par le lord chancelier, puis par le cleric; à la chambre des communes, par le *speaker*. Si le message a trait à une demande de fonds, il est adressé aux deux chambres simultanément, sans préjudice du privilège de la chambre des communes pour la priorité. On répond ordinairement par une adresse aux messages solennels. Souvent les deux chambres se concertent sur la forme à donner en commun à celle-ci. Quelquefois aussi, les ministres font, au nom de la couronne, des communications verbales au parlement, comme dans le cas de l'arrestation d'un membre de celui-ci, par exemple.

Les pièces et documents d'intérêt public sont produits en original, tantôt directement par ordre de la reine, tantôt seulement après que le parlement ou l'une des chambres en a demandé la production par voie d'adresse. Ils sont ensuite livrés à l'impression, sur une résolution du parlement. Nombre de ces actes et pièces (*parliamentary papers*) ne passent d'ailleurs sous les yeux du parlement que déjà tout imprimés, le plus souvent en forme de recueils appelés livres bleus (*blue books*), à cause de leurs couvertures bleues. Tous ces documents sont dans le commerce de la librairie. Les livres bleus, notamment ceux qui concernent les affaires de l'administration intérieure, tels que les *parliamentary reports*, offrent souvent de

précieux matériaux, comme on n'en trouve dans aucun autre pays. Mais, pour tout ce qui regarde la politique extérieure, il convient de ne s'en servir qu'avec une extrême circonspection et beaucoup de discernement; car un exemple frappant a montré comment on arrange parfois ces publications (1).

(1) Le livre bleu que l'on soumit en 1839 au parlement sur la guerre contre les Afghans, comprenait beaucoup de pièces falsifiées, comme on l'a prouvé depuis jusqu'à l'évidence. Il résultait de la correspondance imprimée dans ce recueil que l'occupation de Caboul avait été entreprise dans le but, allégué, de protéger l'Angleterre contre les intrigues de la Russie, à Caboul; que cette occupation était donc aussi nécessaire qu'opportune. Le souverain de Caboul, Dost Mohammed, paraissait, dans cette correspondance, comme l'ennemi de l'Angleterre et l'ami de la Russie. Rien de plus naturel que l'envie de contrecarrer la Russie, chez le ministre qui dirigeait les affaires extérieures de l'Angleterre. Mais le livre bleu sur l'Afghanistan ne s'en tenait pas là; on s'était attaché à en faire ressortir, en même temps, que si Dost Mohammed était prêt à subir l'influence des agents russes, l'empereur Nicolas était lui-même innocent des instigations de ces agents. Nulle part il n'était fait mention du tsar dans ce recueil; on n'y parlait que de la Russie et du gouvernement russe. On n'avait donc pas à se plaindre de l'empereur de Russie. Aussi le public apprit-il avec d'autant plus de satisfaction que le gouvernement russe désavouait la conduite de son ambassadeur à Téhéran, non moins que celle de son agent subalterne Vickowitch, qui, par suite de ce désaveu, se brûla la cervelle. Tel était l'effet produit quand le secrétaire de la Compagnie des Indes orientales, M. Kaye, qui avait eu connaissance des véritables dépêches du résident britannique à la cour de Dost Mohammed, Alexandre Burnes, dénonça le livre bleu dont il s'agit comme entaché de falsifications, dans son *Histoire de la guerre contre les Afghans*, où il n'hésite pas à dire (vol. II, p. 13) : « On se trompe en s'imaginant que les recueils de l'espèce fournissent les meilleurs documents pour l'histoire. Souvent ce ne sont que des compilations disposées exclusivement dans un sens, des faux que le timbre ministériel met en circulation, qui trompent les contemporains et qui servent à transmettre à la postérité de perfides et dangereux mensonges. »

Lord Palmerston, qui était ministre des affaires étrangères, à l'époque de la guerre contre les Afghans, a été souvent attaqué pour

Celle du livre bleu, sur l'Afghanistan, de 1839, fait paraître comme une dérision cette large publicité et

ces falsifications. Au commencement, il soutint qu'il n'y avait pas eu d'altérations réelles, mais seulement omission de quelques passages. Le 1<sup>er</sup> mars 1843, sur une attaque de MM. Hume et Roebuck, il répliqua : « Ces messieurs, qui viennent de trouver pour la première fois que des dépêches ont été communiquées par extraits, et qui croient avoir fait là une fameuse découverte, ne font que témoigner de leur ignorance de la conduite des affaires publiques. » Interpellé sur le même sujet par Anstey, en 1848, le noble lord accorda seulement que ces documents n'avaient pas été reproduits complètement, dans l'impression ; puis, il ajouta que la chambre s'était si souvent montrée de mauvaise humeur, quand on venait l'ennuyer d'un fatras de matériaux inutiles, qu'elle saurait gré, sans doute, au gouvernement d'avoir omis ce qui lui avait paru superflu et sans importance. Mais quand, en 1859, le ministère tory permit la publication des documents authentiques, on vit bien que ce n'était pas de simples omissions qu'il s'agissait dans la circonstance. Comparativement aux pièces originales, dont le texte complet fut mis sous les yeux du public en 1859, le livre bleu, sur les affaires de l'Afghanistan, de 1839, outre que certaines dépêches avaient été complètement supprimées, comme, notamment, une lettre de l'empereur Nicolas à Dost Mohammed, ne contient que des dépêches mutilées. Partout, les mots empereur de Russie avaient été biffés et remplacés par la désignation plus vague du gouvernement russe ou de la Russie simplement. Dans le nouveau livre bleu sur l'Afghanistan, on rétablit entre parenthèses tous les passages omis dans l'ancien. Cette argumentation *ad hominem*, à l'encre noire, est également due à M. Kaye, que l'on avait chargé de surveiller la nouvelle édition du recueil. La reproduction du texte authentique de quelques dépêches peut servir à mettre en lumière cet art de confectionner les livres bleus. Les passages rapportés en italique entre parenthèses sont ceux qui ne se trouvent pas dans l'édition de 1839.

1<sup>o</sup> *Translation of a letter from Moolla Reshid, the Counsellor of Kohin Dil Khan Sirdar, to the address of Ameer Dost Mahomed Khan, received at Cabool on the 19<sup>th</sup> of december 1837.*

A. C.

An ambassador on the part of Russia (*of the Russian Emperor*) came from Moscow to Teheran, and has been appointed to wait on the Sirdars at Candahar, and thence to proceed to the presence of the

cette admirable transparence de la politique extérieure de l'Angleterre tant vantées par les anglomanes incor-

Ameer. He paid his respects to Mahomed Shah at Nishapoor, and passing through Kayanat, Lash and Jawer, Seistan and Gnour Sail, arrived at Ahmed Shahee(Candahar). He is the bearer of (*confidential messages from the Emperor, and of the*) letters from the Russian ambassador at Teheran.

The Russian ambassador recommends this man to be a most trusty individual, and to possess full authority to make any negociation (*on the part of the Emperor and himself*). Captain Burnes will undoubtedly comprehend the real motives of this Elchee, etc.

2° *Translation of a letter from count Simonitch, the Russian ambassador at Teheran, to the address of Ameer Dost Mahomed Khan of Caboo, received on the 20 th december 1837.*

A. C.

The respectable P. Vickowitch will wait upon you with this letter (*and deliver to you an epistle from his Imperial Majesty, in reply to the petition, which you had addressed through your agent, Hajie Husan Alee*).

I have (*received*) some russian rarities (*from the Imperial store*) to forward to you, etc. (Extrait des pièces des Indes orientales, ayant trait au Caboul et à l'Afghanistan, imprimées par ordre de la chambre des communes du 8 juin 1859, pp. 86 et 87.)

3° *Extract from a dispatch to the right honourable lord Auckland, G. C. B., Governor general of India, etc., etc., etc.*

Cabool, 23 december 1837.

The communications which passed on this second occasion have been also made known to me, and are of a startling nature. M. Vickowitch informed Dost Mahomed Khan that the Russian government (*Emperor*) had desired him to state his sincere sympathy with the difficulties under which he laboured, and that it would afford (*His Majesty*) great pleasure to assist him in repelling the attacks of Runjeet Sing on his dominions; that (*His Majesty*) was ready to furnish him with a sum of money for the purpose, and to continue the supply annually, expecting in return the Ameer's good offices; that it was in (*the Emperor's*) power to forward the pecuniary assistance as far as Bokhara, with which State (*he*) had friendly and commercial relations, but that the Ameer must arrange for its being forwarded on to Cabool, etc.

En 1861, M. Dunlop remit sur le tapis, au parlement, l'affaire du

rigibles. N'a-t-on pas été, dans les chambres du continent, jusqu'à invoquer parfois l'autorité des ren-

livre bleu sur l'Afghanistan. A cette occasion, MM. Horsman, Bright, Walpole et le colonel Sykes attaquèrent vivement le premier ministre, qui se retrancha surtout derrière l'argument « que c'était là une vieille histoire, et que, revenant sur le thème de la guerre de 1839, on était en bonne voie de reprendre aussi celui du bombardement de Copenhague. » Mais la presse indépendante n'en fut pas moins unanime à condamner la conduite du ministre. Le *Dial* du 22 mars dit : « Dorénavant un *blue book* inspirera juste la même confiance que le grand livre de Pullinger. » Il y eut un temps où *le Times* aussi blâma hautement cette falsification des textes. Voici comment ce journal crut devoir s'exprimer, à cet égard, dans un article capital du 28 décembre 1852 : « Le 23 juin 1842, sir John Hobhouse et lord Palmerston déclarèrent à la chambre des communes que lord Auckland, partageant la manière de voir de sir Alexandre Burnes, n'avait pu agir autrement qu'il le fit. Pour soutenir cette thèse et imprimer une tache à la mémoire d'un homme qui n'est plus, on soumit au parlement un livre bleu, composé de pièces dans la reproduction de chacune desquelles on avait eu soin d'élaguer tous les passages qui pouvaient compromettre les personnes véritablement responsables, et poussé la précaution jusqu'à supprimer tout à fait le commencement d'une lettre. Comme on ignorait que sir Alexandre Burnes avait laissé des duplicata et des triplicata de ses dépêches officielles, cela suffit, dans le moment, pour imprimer à cette correspondance une tournure d'après laquelle on pouvait croire qu'elle exprimait sa propre manière de voir. En réalité, il n'avait fait que se conformer aux vues de lord Auckland. Quand lord Palmerston reçut du comte de Nesselrode un désaveu complet des démarches russes dans l'Asie centrale, il avait déjà dans la poche les instructions avec lesquelles Vickowitch s'était rendu dans l'Afghanistan. Pour maintenir la bonne intelligence avec la cour de Saint-Pétersbourg, le gouvernement anglais consentit à garder le silence. Accumulant mensonges sur mensonges, on ne craignit pas, pour ménager l'accord avec la Russie, d'adopter un système qui dénaturait les faits et dénigrait le caractère des agents subalternes. » Cette même feuille, qui s'est depuis remise sur le meilleur pied avec le premier ministre, que Toulmin Smith aussi, dans son *Mémorial du parlement* (vol. IV, 45), désigne comme l'auteur de ce faux, qu'il qualifie de monstrueux lui avait d'ailleurs, antérieurement déjà, reproché des peccadilles du même genre, comme par exemple dans son numéro du 20 avril

seignements fournis par les livres bleus sur des questions de politique générale? Or, on peut se demander si, au point de vue de l'histoire, des communications pareilles, faites en vue d'égarer l'opinion, ne produisent pas un résultat pire que le silence même.

Le 21 février 1860, sir M. Seymour obtint la publication d'un recueil supplémentaire de dépêches concernant les affaires de Chine, et cela après qu'il eut déjà paru un livre bleu, qualifié de recueil complet de toutes les pièces de cette correspondance, du 27 avril 1857 au 19 mai 1859. Or, voilà qu'il s'agit tout à coup d'imprimer subsidiairement des dépêches expédiées du 23 avril 1858 au 23 novembre de la même année. La chambre, en adhérant à cette motion, ne reconnaissait-elle pas elle-même que le premier recueil était très-incomplet (1)? Encore, la seconde partie de cette correspondance sur la Chine paraît-elle avoir été fal-

1838, où elle l'accusait d'avoir falsifié le livre bleu sur le différend avec l'Amérique, relativement à la délimitation des frontières.

Par un imprimeur de Berlin, longtemps employé à la composition des livres bleus en Angleterre, l'auteur de cet ouvrage a pu se renseigner sur la manière dont on procède, parfois, à l'arrangement de ces publications. Les documents originaux sont envoyés à l'imprimerie sans altération. On les compose dans cet état, puis on envoie les premières épreuves au *Foreign Office*. Elles en reviennent corrigées et plus ou moins altérées, avec des suppressions, des surcharges et des additions. Après correction, de nouvelles épreuves sont renvoyées au ministère, où on les remanie une dernière fois pour l'usage du parlement, auquel le livre bleu est soumis en bonnes feuilles, avec le caractère officiel d'un document historique et parfaitement authentique (\*).

(1) *Mémorial du parlement*, 1860; vol. III, 36.

(\*) Nous avons reproduit cette note en entier, pour remplir notre devoir de traducteur, et aussi pour ne pas faire tort à l'intérêt de certains détails. Cependant, il nous semble que l'auteur s'exagère un peu l'importance des altérations qu'elle signale.

sifiée, en ce qui concerne les rebelles Taiping. Voilà du moins le reproche qu'un homme très-posé et très-moderé, le colonel Sykes, faisait au gouvernement, le 19 mars 1861.

Tout en faisant la part de l'esprit de parti, qui ne s'est pas fait faute d'exploiter, dans un intérêt de parti, cette affaire du livre bleu sur l'Afghanistan, elle ne laisse pas que d'avoir son côté très-instructif pour qui veut sérieusement apprendre à connaître l'Angleterre. Quant à ceux qui ne l'ont jamais vue et ne veulent la regarder qu'à travers les lunettes de l'école, il est fort à craindre qu'on ne parvienne jamais à les convertir (1).

---

## CHAPITRE VII.

### POUVOIR LÉGISLATIF DU PARLEMENT.

L'omnipotence législative du parlement mise en doute. — Blackstone. — Paley. — Constitution d'Amérique. — Grande charte des colonies. — Coke, Holt et Hobart contre le pouvoir absolu du parlement en matière législative. — Limitation de fait de ce pouvoir. — Excès dans le nombre des statuts. — Les lois criminelles seules remplissent trente-six volumes in-quarto. — Opinion de lord Cranworth sur ces dernières. — Forme défectueuse de toutes les lois. — Promulgation des lois. — Division des actes du parlement.

« Le parlement, » d'après la définition de son omnipotence législative par Blackstone (2), « a une autorité souveraine et incontrôlable pour faire des lois, les

(1) Bien que nous désespérions de convertir nos anglomanes, dit Schlosser (III, 351), notre devoir n'en est pas moins de dire comment les choses se sont passées et se passent encore derrière les coulisses, en Angleterre.

(2) *Comm.*, I, 461.

élargir ou les restreindre, les abolir, les révoquer et les faire revivre. Ce pouvoir législatif s'applique à tous les objets du spirituel et du temporel, du civil et du militaire, du droit maritime et du droit pénal. Le parlement est le lieu où la constitution britannique a marqué la place du pouvoir absolu, despotique même, qui, dans tout État, doit nécessairement exister quelque part. Le parlement peut changer la constitution de l'empire, la renouveler, ainsi que se reconstituer lui-même sur d'autres bases. Il peut toute chose qui ne soit pas impossible, et ce que fait le parlement, aucune autorité de la terre ne peut le défaire. »

William Paley (1) dit : « Un acte du parlement ne peut jamais être inconstitutionnel, dans la stricte et propre acception du mot. Dans ce sens, même le flagrant abus que faisait de ses pouvoirs un parlement de Henri VIII, en conférant aux proclamations du roi l'autorité de lois, n'était pas inconstitutionnel. »

Les Anglais du commencement du dix-septième siècle, tels que sir Édouard Coke, contestaient qu'il y eût un pouvoir souverain (*soveran power*) plus puissant que la grande charte. Mais la guerre civile emporta cette doctrine. L'opposition des Stuarts contre le parlement leur fit perdre le *soveran power*, qu'ils avaient eu de fait et qui passa d'eux au parlement. Cependant, la théorie que le parlement peut faire des statuts à volonté, fût-ce contrairement à la grande charte et au droit commun, n'a jamais été généralement admise, même plus tard. Aussi, la prétention du parlement à l'omnipotence ayant conduit à la guerre d'Amérique, les pères de l'Union améri-

(1) Livre VI, ch. vii.

caine, qui n'étaient point des politiques dominés par des fantaisies ou par des spéculations philosophiques, mais de bons *commoners* anglais de vieille trempe, placèrent-ils l'autorité de la cour de justice fédérale, pour les questions relatives à la constitution, au-dessus de celle du président et de la législature. Le développement de cette constitution américaine n'est point de notre sujet; mais, dès l'origine, son établissement même fait ressortir les principes dont étaient imbus, en matière de droit, les colons éminemment conservateurs de la Nouvelle Angleterre. Le parlement britannique lui-même, dans l'acte surnommé la grande charte des colonies, par lequel il abandonna le droit de leur imposer des taxes, a reconnu, au moins une fois et dans un cas très-important, qu'il est des lois qu'aucun parlement ne saurait violer, sans légaliser la résistance armée contre son pouvoir.

Dans l'opinion des légistes qualifiés de « piliers du droit commun », nul acte du parlement choquant la raison, l'équité et le droit naturel, n'est valable.

Le parlement, dit lord Coke, ne peut retirer à personne la protection que lui procure le droit naturel. Aussi, le roi peut-il accorder la grâce d'un homme reconnu coupable de *præmunire*, bien que ce dernier, d'après un statut de la vingt-cinquième année du règne d'Édouard III, chapitre 22, ait encouru la perte de la protection du roi. Dans beaucoup de cas, le droit commun pourra servir de contrôle pour les actes du parlement, et l'interpréteur d'un acte, déclarer celui-ci nul, d'après le droit commun; car, toutes les fois qu'un acte du parlement est contraire à la conscience du droit commun ou au sens commun, ou inexécutable, le droit commun, venant à contrôler cet

acte, l'estimera nul et non avenu. D'après une déclaration du lord grand juge Holt, contemporain de Guillaume III, « il est parfaitement raisonnable et vrai de dire qu'un acte du parlement ordonnant qu'une même personne dût être à la fois juge et partie, l'acte serait nul. Un acte du parlement ne saurait fonder une iniquité, malgré l'ambiguïté qu'il peut offrir parfois. Jamais on ne pourra, dans notre pays, laisser s'identifier l'office de juge et la position de client dans une seule et même personne. Jamais un parlement ne saurait autoriser l'adultère. »

Un acte du parlement, dit lord Hobart, peut être nul dès le principe, comme étant contraire à l'équité naturelle; car, « *jura naturæ sunt immutabilia, sunt leges legum* (1). » Les Américains, dans l'établissement de leur constitution fédérale, n'ont donc pas créé un nouveau droit, relativement au contrôle des actes législatifs. Mais ils venaient de prendre les armes contre l'application de la théorie de Blackstone, du pouvoir législatif illimité du parlement. Cette théorie est, il est vrai, arrivée à dominer en Angleterre, et beaucoup de membres du parlement y prennent pour la loi tout ce qui sort des presses de l'imprimeur de la reine (2). Reste à savoir quelle résistance des actes du parlement déraisonnables rencontreraient dans les cours de loi de Westminster. Nous avons déjà vu que celles-ci n'ont pas cédé devant l'allégation d'un privilège. Il pourrait aussi venir un temps où elles refuseraient d'appliquer un acte du parlement contraire au droit, à leurs yeux. Et en cela elles auraient pour elles l'histoire et les sentences des plus grands légistes.

(1) Hobart, *Rep.*, p. 87.

(2) Bucher, 83.

Suivant la pratique persistante de la constitution, l'autorité législative ne réside pas d'ailleurs en entier dans le parlement, bien qu'il puisse toujours la revendiquer dans son entier. La reine, en conseil privé, ou plutôt le gouvernement impérial, les parlements coloniaux, les corporations, ainsi que les tribunaux mêmes, participent à l'exercice du pouvoir législatif.

Les matières de la législation parlementaire ont pris de nos jours un accroissement énorme, surtout par suite de l'exubérance des bills d'intérêt privé.

En lois criminelles seulement, il existe, d'après le premier rapport des commissaires, trente-six volumes in-4°, contenant chacun de six cents à douze cents pages.

Voici le relevé des statuts promulgués depuis les Plantagenets :

Sous Henri III,	de 1225 à 1272,	15 statuts, soit	0.3 par an.
Édouard IV,	» 1461 à 1483,	54 —	2.4 —
Richard III,	» 1483 à 1485,	33 —	16.5 —
Henri VIII,	» 1519 à 1547,	713 —	48.8 —
Élisabeth,	» 1558 à 1603,	438 —	9.9 —
Charles II,	» 1660 à 1684,	533 —	22.2 —
Jacques II,	» 1684 à 1688,	30 —	7.5 —
Guillaume et Marie,	» 1688 à 1702,	783 —	60.2 —
Anne,	» 1702 à 1714,	949 —	79.1 —
George I <sup>er</sup> ,	» 1714 à 1727,	758 —	58.3 —
George II,	» 1727 à 1760,	2791 —	84.5 —
George III,	» 1760 à 1820,	14800 —	246.7 —
George IV,	» 1820 à 1830,	3223 —	322.3 —
Guillaume IV,	» 1830 à 1837,	1862 —	257.4 —
Victoria,	» 1837 à 1853,	5334 —	333.4 (1)

De la première année du règne d'Édouard III jusqu'à 1844, il a paru 13,408 statuts de pénalité seulement (\*). Ils sont, comme le déclarait lord Cranworth,

(1) Bucher, 200.

(\*) Le traducteur anglais dit 14,408.

le 10 février 1853, à la chambre haute, conçus pour la plupart dans une forme rebutante, par le peu de clarté du style et l'absence de toute classification. On peut, ajoutait le lord chancelier, supposer les juges familiarisés avec toutes ces lois; mais le fait est qu'il n'y a pas sur la terre un esprit capable de se rendre maître d'un tel amas de matières, et que l'ignorance, à cet égard, a depuis longtemps cessé d'être une honte (1).

« Ce fatras, » dit un auteur allemand (2), « est arrivé aux proportions d'une montagne où l'œil se perd. Le législateur prend très-médiocrement à cœur la demande de cet article et ne se donne guère la peine d'en bien soigner et achever la confection. En général, il n'y a rien de plus mal bâclé qu'un acte du parlement. On n'y découvre que rarement une trace de cet ordre de vues plus élevées que procure la science du droit, ni un coup d'œil dans l'avenir. La mesure que l'on prend avec tant de hâte doit ordinairement son origine à quelque nécessité pressante, ou à quelque intérêt particulier. Un notaire du gouvernement ou son clerc en est l'auteur, et le parlement croit avoir suffisamment rempli son devoir, quand il a engagé une longue lutte oratoire sur les principes généraux et l'opportunité politique de la mesure. La concision et la précision du langage, l'efficacité des dispositions du contenu, sont bien souvent regardées comme trop peu de chose pour fixer l'attention du législateur, et, si l'on excepte les occasions importantes, dans lesquelles l'antagonisme des partis les porte à défendre opiniâtrément chaque pouce de terrain, le

(1) *Annual Register*, de 1853, p. 4.

(2) François Schulte, *le Parlement anglais*, 70 et 71.

règlement des dispositions spéciales du bill demeure abandonné au profond savoir du clerc légiste chargé de la rédaction. Il en résulte que les actes du parlement sont si souvent tout le contraire de ce qu'on peut appeler une bonne loi. Au lieu d'être brefs, clairs et précis, ils sont diffus, pleins de contradictions, inintelligibles, parfois ambigus et d'une application difficile dans la pratique. Le but et le sens réels de la plupart des actes du parlement ne ressortent que d'une longue suite de décisions des cours de justice. Des centaines de familles sont ruinées par des procès, non que le droit se trouve être du côté de la partie adverse, mais parce que l'intention du législateur a été mal comprise, jusqu'à ce que les tribunaux, après avoir maintes fois varié, jugent solennellement que le statut a une portée dont souvent le législateur, selon toute probabilité, ne se doutait guère. »

Quiconque s'est donné la peine de parcourir l'ensemble des statuts des douze dernières années, ne trouvera pas d'exagération dans ces traits. Dans aucun pays du monde on n'est, en matière de législation nouvelle, aussi prompt et aussi prime-sautier que dans l'Angleterre contemporaine. La loi sur le divorce, bien qu'elle ne remonte qu'à 1857, a déjà été modifiée, depuis, par plusieurs lois nouvelles. L'organisation des cours de comté, qui existent depuis 1846, a aussi déjà subi cinq ou six fois, directement ou indirectement, l'atteinte de lois plus récentes.

Aux termes d'un acte de la trente-troisième année du règne de George III, chapitre 13, les lois prennent vigueur du jour où un bill a reçu la sanction royale (1).

(1) Bowyer, 18.

Un défaut de forme ne préjudicie pas à la force obligatoire d'un acte. Les statuts sont gardés dans les archives du royaume. Le fait de leur adoption par le souverain implique leur promulgation devant tout le peuple, représenté par la chambre des communes. Autrefois, les shériffs les publiaient à la cour du comté. Les lois sont livrées à l'impression et envoyées à toutes les autorités. Le souverain n'est lié par un acte qu'autant qu'il y est expressément mentionné. Un acte de la première année du règne de Guillaume et Marie, statut II, chapitre 2, abolit le droit du roi de dispenser de statuts pénaux.

On divise les actes du parlement en actes publics ou d'intérêt général (*public and general acts*) et actes d'intérêt privé (*private acts*). Les premiers obligent tous les citoyens, et les juges sont tenus d'office d'en prendre connaissance. Avant 1850, il fallait que ce caractère public fût spécialement attribué à chaque loi, à défaut de quoi elle n'était considérée que comme un acte d'intérêt privé. Depuis cette année, tout acte est réputé public, à moins de la déclaration du contraire.

Les actes d'intérêt privé doivent être produits en justice, le juge n'étant pas obligé de les connaître. Ils sont, depuis 1815, assez généralement imprimés, par le typographe du roi, avec la clause que les exemplaires imprimés de l'acte doivent avoir force probante, mais ne pas être réputés actes d'intérêt public.

Lorsqu'il s'agit d'actes privés d'un intérêt tout personnel, concernant la naturalisation, le nom ou l'état de fortune d'une personne, l'imprimeur royal n'en imprime que le titre.

Enfin, il existe aussi des actes publics avec une

clause d'intérêt privé. Telles sont les lois, générales pour une localité ou un district, mais n'affectant d'ailleurs que les intérêts de particuliers (*public local acts*). Les juges du district sont tenus de les connaître.

## CHAPITRE VIII.

### AUTORITÉ FINANCIÈRE DU PARLEMENT.

Revenu ordinaire. — Temporel des évêques. — *Corodies*. — Domaines. — Pêche royale. — Bâtiments naufragés. — Or et argent. — Trésors. — Épaves. — Bêtes perdues. — Biens vacants. — Biens en déshérence. — Revenu extraordinaire. — Budget. — Taxe territoriale. — Taxe sur le malt. — Excise. — Droit de la chambre des communes de voter l'impôt. — Pouvoir limité des lords. — Impôt sur le papier. — *Tacking bills*. — Vote de fonds pour des usages spécifiés. — Comité des subsides. — Comité des voies et moyens. — Dette publique. — Emprunts. — Droit de la chambre des communes de rejeter le budget en bloc.

Il y a entre le revenu ordinaire du roi ou de l'État et son revenu extraordinaire la distinction que le premier est surtout casuel ou accidentel et ne dépend pas, comme le second, d'un vote du parlement. Cependant tous ces revenus, indistinctement, sont soumis au contrôle des lords de la trésorerie, du gouvernement de l'un des partis par conséquent.

Le revenu ordinaire comprend :

1° Le temporel des évêques (*bishop's temporalities*), revenus que le roi tirait autrefois des sièges épiscopaux vacants. De nos jours, on restitue ce temporel au nouvel évêque ;

2° Les *corodies*, droit qu'avait le souverain, mais qui est tombé en désuétude, de faire entretenir un de ses chapelains par un évêque ;

3° Les revenus des domaines (*terræ aominicales regis*),

formés des parts que s'était attribuées Guillaume I<sup>er</sup>, lors de la conquête, ou de terres confisquées. Au moyen âge, les états révoquèrent souvent des concessions royales de terres, par des actes de reprise (*acts of resumption*). Un statut de la première année du règne d'Anne, section 1, chapitre 7, déclara nulles toutes les concessions de terres domaniales faites pour plus de trente et un ans, ou pour plus de trois générations. D'après un acte du règne de Victoria, les rivages de la mer et des fleuves et les terres abandonnées peuvent être concédés pour quatre-vingt-dix-neuf ans, en faveur de l'établissement de chantiers, de docks et de ports.

4° La couronne tire quelques petits revenus de certains actes de procédure légale.

5° Le roi protégeant le commerce maritime contre la piraterie, toute baleine ou tout esturgeon pris dans le voisinage du littoral, lui appartient à titre de poisson royal (*royal fish*) (1).

6° Les carcasses et débris des navires naufragés sont aujourd'hui délivrés au propriétaire du bâtiment, s'il se légitime comme tel, dans le délai d'un an et d'un jour; autrement ils échoient à l'État.

7° Les mines d'argent et d'or sont seules qualifiées de mines royales. Sur l'or et sur l'argent trouvés dans les mines d'étain, de fer ou de plomb, le roi n'a qu'un droit de préemption, à un taux fixé par la loi.

8° D'après le droit saxon, les trésors appartenaient à celui qui les trouvait (*treasure trove*). Depuis la conquête normande, les rois en eurent une part.

9° On appelle *waiifs* (*bona waviata*) non pas préci-

(1) Blackstone, I, 290.

sément des épaves, mais plus particulièrement des objets volés, que le voleur a jetés. On les adjuge au roi, pour punir le propriétaire d'avoir négligé de poursuivre le voleur. Mais, le propriétaire poursuivant en justice, les objets volés lui sont restitués.

10° On appelle *estrays* les animaux domestiques égarés, autres que les chiens, chats, etc., qui ne rentrent pas dans cette catégorie. Ils étoient au roi, quand les moyens de publicité prescrits n'ont pu en faire découvrir le propriétaire.

11° Les biens vacants (*bona vacantia*) étoient au roi en sa qualité de haut suzerain.

12° Il en est de même des biens confisqués et forfaits (*escheat*). Le *deodand*, c'est-à-dire la forfaiture de tout animal ou de tout instrument qui avait causé la mort d'un homme, n'est plus que de l'histoire ancienne, comme le tribut danois (*danegeld*) et les revenus que le souverain tirait de la curatelle des biens des idiots et des aliénés.

Les droits de tonnage et de *poundage*, ainsi que l'accise ou excise, étoient accordés au souverain viagèrement, jusqu'à Charles II. Mais, depuis la Révolution, le parlement s'est chargé de dresser, annuellement, des états spéciaux pour toutes les dépenses de l'État. On couvre presque exclusivement avec les revenus extraordinaires de la couronne l'énorme dépense occasionnée par les besoins toujours croissants du gouvernement d'un empire qui s'étend sur les cinq parties du monde.

Les revenus extraordinaires comprennent :

1° L'impôt territorial ou foncier (*landtax*), dérivé de l'ancien droit d'escuyage (*scutage*), dont le paiement dispensait de la prestation des services féodaux. En

1692, on procéda à une nouvelle cadastration et on régularisa la *landtax*. Soumise à un vote annuel du parlement, de 1693 à 1798, et variant de un shelling à quatre shillings par livre sterling de revenu foncier net, elle s'établissait en moyenne à trois shillings trois deniers.

Un acte de la trente-huitième année du règne de George III, chapitre 60, convertit cette taxe en un impôt fixe de quatre shillings, et, comme la législation avait appliqué, en Angleterre, la théorie de la rente à l'appréciation de la nature de cet impôt, il fut déclaré rachetable, par suite d'un acte de la quarante-deuxième année du règne de George III, chapitre 116. On le répartit sur les comtés, où l'assiette en est réglée par les propriétaires fonciers les plus considérables. Il formait, en 1848, un produit de 1,158,245 livres sterling, qui est loin d'égaliser celui des contributions foncières locales.

2° La taxe sur la drèche (*malt-tax*) fut introduite en 1697 et n'était aussi, jusqu'en 1821, votée chaque fois que pour un an. La loi de la troisième année du règne de George IV, chapitre 18, en fit également un impôt permanent.

Les autres impôts fixes à mentionner sont :

3° Les droits d'importation et de douane en général;

4° Les revenus de la poste;

5° Les revenus du timbre;

6° L'impôt sur les domestiques mâles;

7° Les revenus provenant de concessions ou licences;

8° Les taxes sur les chiens, les chevaux et les voitures de luxe;

9° L'impôt sur les successions;

10° L'impôt frappant les assurances sur la vie et les assurances maritimes (\*);

11° L'impôt sur le revenu (*income and property tax*), qui jusqu'à présent, toutefois, n'est accordé que pour un temps déterminé. La première taxe sur le revenu date de 1798. En 1803, on mit aussi une taxe sur la propriété (*property tax*). L'*income-tax* actuelle a été établie sous l'administration de sir Robert Peel, par la loi du 22 juillet 1842. En 1853 déjà, tout revenu dans les limites de cent livres sterling avait été exempté de la taxe, tandis qu'un revenu de cent à cent cinquante livres payait sept pence par livre, et tout revenu supérieur dix pence par livre sterling (1). Depuis, la taxe a été fixée à neuf deniers par livre sur la rente et à moitié seulement pour les fermiers, dans la catégorie supérieure, à six deniers dans celle des revenus de cent à cent cinquante livres, et à trois deniers généralement pour l'Écosse et l'Irlande (\*\*). Cette taxe, qui dépend maintenant d'un vote annuel, a en partie le caractère d'une contribution indirecte, étant immédiatement portée en déduction, lors du paiement des intérêts de la dette publique et des dividendes des actions.

12° La taxe sur les maisons habitées (2);

13° Enfin, l'excise. Cet impôt très-impopulaire fut

(1) *Mémorial du parlement*, vol. III, 70, 76.

(2) On appelle *assessed taxes* les impôts des rubriques 6, 8 et 12. Ce sont des taxes somptuaires, établies en 1798 comme impôts de guerre. Depuis 1820, on les a beaucoup réduites. L'Irlande en a été entièrement affranchie en 1823. (Rau, *Traité d'économie politique*, III, 2<sup>e</sup> partie, 201.)

(\*) R. Jenery Shee, p. 492.

(\*\*) *Ibid.*

établi pour la première fois par le long parlement, sur une motion de Prynne, en 1643. On y soumit l'ale, le cidre, la viande, etc. Le contre-parlement d'Oxford fit de même. Plus tard, on taxa aussi le tabac, le vin et le sucre. En 1660, l'excise fut mise sur la bière et les spiritueux, mais supprimée sur les autres articles. Il y a une liste d'objets encore aujourd'hui soumis à cet impôt de consommation intérieure (1).

Le droit d'exiger des impôts et des taxes n'appartient ni au pouvoir exécutif, ni au pouvoir législatif. Les uns et les autres ne sont que des dons et des contributions volontaires, accordés par les communes, de l'avis, comme il est dit dans les actes de l'espèce, des lords spirituels et temporels. Mais, au fond, le consentement des pairs et de la couronne à un impôt n'est qu'une simple formalité, nécessaire pour donner la forme d'une loi aux concessions d'argent faites par les communes (2). D'après une résolution définitive de

(1) L'excise a toujours été très-impopulaire. On la considérait comme un instrument d'oppression. Rushworth, dans sa *Collection historique*, nous a conservé le mémoire d'un jésuite, qui conseillait à Charles I<sup>er</sup> de se servir de l'excise pour comprimer l'Angleterre. En 1733, Pulteney qualifiait l'excise de monstre, et l'introduction de cette taxe de complot, tendant au rétablissement du pouvoir absolu. Johnson, dans son *Dictionnaire*, en parle comme d'un impôt odieux, dont la répartition n'est point commise à des juges, mais à de vils mercenaires, vendus à ceux qui lèvent l'excise. Quand Walpole proposa d'introduire une excise générale, on cria partout contre lui : « Liberté, propriété, point d'excise ! » Ce fut alors que William Windham dit à la chambre des communes : « En tous pays, les accises, d'un genre quelconque, ont toujours été regardées comme des signes d'esclavage. » Frédéric le Grand, dans l'*Histoire de son temps*, dit de ce projet d'excise de Walpole : « S'il avait réussi, les produits que l'on aurait pu retirer d'impôts pareils eussent été suffisants pour procurer au roi un pouvoir illimité. »

(2) Suivant l'expression du premier Pitt (lord Chatham), en 1766. — Voir l'*Histoire du parlement*, XVI, 99.

1678, l'imposition de toutes les taxes doit procéder, originairement, de la chambre des communes, dont la couronne est obligée de solliciter le consentement à ses demandes. La couronne seule, d'ailleurs, a le droit, qui n'appartient à nul fonctionnaire ou simple citoyen, de solliciter de cette chambre un vote pareil. Aussi, suivant une résolution du 11 décembre 1706 et une règle fixe (*standing order*) du 11 juin 1713, les communes n'admettent-elles pas de pétitions tendant à des votes de fonds, et ne prennent-elles en considération que les demandes de l'espèce qui leur sont recommandées par la couronne. Il est de même interdit de faire des motions pour un vote de fonds, autrement que dans la forme d'une motion d'adresse des communes à la couronne. Depuis une résolution du 22 février 1821, il faut même que de pareilles motions d'adresse, en matière de finances, procèdent du comité de la chambre entière. Celle-ci prie, en pareil cas, la couronne de lui présenter un projet de loi concernant un vote de fonds bien déterminé. L'expression d'un simple désir des pairs de voir les communes s'occuper du vote de subsides fut déclarée, en 1640, une infraction de privilège. La jalousie avec laquelle la chambre des communes garde ce droit va si loin que même toutes les lois pénales qui prononcent des amendes doivent, si elle y tient, lui être soumises d'abord (1). Ainsi, en 1830 encore, un bill sur la police de la chasse fut rejeté, pour avoir été porté d'abord à la chambre haute (2). Mais la rigide observance de cette règle fut trouvée si incommode et pleine d'inconvénients que l'on crut devoir adopter, en 1831,

(1) Hansard, série III, vol. III, p. 478.

(2) *Ibid.*, série II, vol. XXV, p. 416.

une règle fixe, qui fait à l'Orateur un devoir de dire chaque fois, dans son rapport sur un de ces cas, si l'intention des lords y paraît être soit d'imposer aux citoyens une obligation d'argent ou une charge, soit de modifier ou d'abolir une charge de l'espèce, ou s'ils n'ont en vue que la punition de délits. La chambre détermine ensuite si elle juge convenable, dans le cas donné, d'insister sur l'exercice de son privilège.

Les lords ne peuvent apporter aucun changement au budget, ni à quelque bill d'argent que ce soit.

D'après sir Mathieu Hale, les lords ont cependant le droit de réduire à un minimum. Ainsi, selon lui, lorsque par exemple les communes votent un impôt pour quatre ans et les lords pour deux seulement, il n'en résulte pas la nécessité d'un renvoi du bill à la chambre des communes. Cependant les lords n'ont plus une seule fois tenté d'agir de cette façon, depuis 1671, époque à laquelle ils avaient cru pouvoir, en fait de subsides, accorder moins que n'avaient voté les communes. Le différend qui s'éleva sur ce point, entre les deux chambres, n'eut pas de solution; seulement, le fait est que, depuis cette époque, les lords ont renoncé à tout amendement d'un bill d'argent dans ce sens (1). Cependant le droit de la chambre haute de rejeter des bills d'argent fut expressément reconnu, la même année (2). Mais il reste douteux si, après la suppression d'un impôt par les communes, les pairs ont le droit de persister à le maintenir, par le rejet du bill d'abolition. C'est ainsi qu'en 1860 les lords rejetèrent, même après sanction de l'*income-tax* et de l'impôt du timbre par la couronne, le bill

(1) *Débats parlementaires*, I, 10, etc.

(2) May, *Histoire constitutionnelle*, I, 471.

de suppression de la taxe sur le papier (1). Malgré le vif mécontentement que ce rejet excita dans la chambre des communes, la majorité de celle-ci n'y put trouver aucune violation formelle de son privilège, au point de vue de la stricte légalité. Cependant le droit des lords, d'imposer ainsi une charge au peuple, ou, plus exactement, de la maintenir par un vote négatif de l'espèce, peut, d'après les idées anglaises sur la légalité, en matière de taxation, paraître plus que douteux, puisque, comme on l'a dit plus haut, le vote de toutes les taxes doit procéder de la chambre des communes.

Sur une motion de lord Palmerston, furent adoptées, presque à l'unanimité (2), trois résolutions portant :

1° Que le droit d'accorder des fonds à la couronne appartient aux communes seules;

2° Que, bien que les lords eussent quelquefois exercé le droit de rejeter des bills de divers genres, l'exercice de ce droit avait cependant toujours été surveillé, avec une jalousie particulière, par la chambre des communes, comme touchant au droit de celles-ci d'accorder des fonds et de statuer sur les voies et moyens de pourvoir aux besoins annuels de l'État;

3° Que cette chambre avait dans sa main le pouvoir d'établir et d'abolir des taxes, comme d'en arrêter la forme légale, et qu'il s'agissait de maintenir intact le droit des communes de fixer, de leur propre et seule autorité, tout ce qui concerne la nature, le mode d'imposition, la mesure et la durée d'une taxe.

Au temps où le pouvoir des communes était encore restreint, on avait l'habitude d'identifier avec les bills

(1) May, *Histoire constitutionnelle*, I, 477.

(2) *Ibid.*, 478 et 479.

d'argent tous les griefs possibles. Alors, quand la couronne ne voulait pas renoncer au bénéfice des votes de fonds, elle était obligée de céder aussi sur les griefs. On appelait cette manière d'extorquer certaines mesures « *tacking bills* ».

Mais, en 1702, la chambre haute déclara cette association d'objets hétérogènes avec les bills d'argent non parlementaire et dangereuse pour la constitution. Maintenant, cette manière de procéder n'aurait plus de raison d'être, la chambre des communes ayant d'autres moyens de faire prévaloir sa volonté. Il arrivait souvent aussi que l'on rattachât certaines conditions au vote des fonds. Ainsi, le parlement ayant accordé, en 1339, à Édouard III une aide de trente mille sacs de laine, stipula que la valeur en fût exclusivement employée dans un but spécifié, et une commission formée de prélats et de barons fut élue pour surveiller le roi dans l'usage qu'il en ferait. Ainsi, le 18 mai 1861, on ne permit la deuxième lecture du *Customs and inland revenue bill* qu'à la condition de la suppression définitive de la taxe sur le papier. C'était mettre les lords dans l'alternative forcée de rejeter le budget tout entier, ou de consentir à la suppression de cette taxe (1).

La chambre haute prit ce dernier parti, ce qui a fait disparaître cet impôt, sans qu'il y eût lieu d'y pourvoir par un bill spécial.

Le budget est l'état des comptes de finance, annuellement dressé par le chancelier de l'Échiquier (2).

(1) *Mémorial du parlement*, IV, 88.

(2) Le budget des recettes pour l'exercice 1862-63 présentait les chiffres suivants : douanes, 23,674,000 livr. sterl.; excise, 18,332,000; timbre, 8,591,000; impôt territorial et *assessed taxes*, 3,160,000;

Comme il n'est jamais voté que pour un an, il rend aussi nécessaire la réunion annuelle du parlement. L'habitude de n'accorder des fonds à la couronne que pour des usages déterminés, ne date que du règne de Charles II. Clarendon appela cette règle une innovation républicaine (1). La forme actuelle du budget a son caractère de fixité depuis la paix d'Utrecht. En temps de guerre, on accorde généralement à la couronne un crédit extraordinaire, qui la met en état de poursuivre la guerre pendant les vacances du parlement. On a même vu des ministres, sûrs de la majorité à la chambre des communes, comme le second Pitt, s'affranchir de toute autorisation préalable du parlement. C'est ainsi qu'il accorda en 1797, à l'insu des communes, 1,200,000 livres sterling de subsides à l'empereur d'Allemagne et 200,000 au prince de Condé. Cette manière d'agir, si inconstitutionnelle, fut pourtant sanctionnée plus tard, par une grande majorité de la chambre des communes, comme ayant été commandée par une impérieuse nécessité (2). Le parlement a sanc-

impôt sur le revenu, 10,365,000; postes, 3,510,000; revenus des domaines de la couronne, 295,000; recettes diverses, 1,482,000; indemnité de guerre payée par la Chine, 266,000; total des recettes : 69,675,000 livres sterling, avec un déficit de 1,442,000 livres, pour l'excédant de la somme des dépenses. Dans celles-ci, le budget de l'armée figurait pour 15,571,000 livres sterling; celui de la marine, pour 12,598,000; celui de l'intérieur, pour 7,984,000; celui des finances, en frais de perception, pour 4,700,000. Le reste était absorbé par le service des intérêts de la dette publique, la liste civile et les autres charges du fonds consolidé. (*Mémor. du parl.*, vol. V, 68.) (\*)

(\*) Les estimations pour l'exercice du 1<sup>er</sup> avril 1863 au 31 mars 1864 portaient le total des recettes à 68,171,000 livres sterling, pour couvrir 67,705,000 livres de dépenses prévues.

(1) Bowyer, 206.

(2) *Annual Register*, XXXIX, p. 433-41. — *Revue d'Édimbourg*, de septembre 1816, vol. XXVII. — Il arriva aussi, à l'époque de la

tionné de même, en 1859, un excédant de dépense de plusieurs millions sur l'état budgétaire de 1857 (1).

Le budget est soumis à une discussion préalable dans les deux comités déjà mentionnés de la chambre entière, celui des subsides (*supplies*) et celui des voies et moyens.

Le comité des voies et moyens est chargé d'examiner les lois d'impôt que le chancelier de l'échiquier croit nécessaires pour couvrir les dépenses de l'État, ainsi que les lois tendant à l'introduction de nouvelles ou à la suppression d'anciennes taxes, comme à l'élévation ou à la réduction des taxes établies. Le comité prend des résolutions à cet effet. Le vote sur les rapports des deux comités a lieu dès le lendemain du jour de la remise de ces rapports. Les résolutions du comité des voies et moyens sont alors introduites dans les projets de lois ou bills. Les modifications générales, à opérer dans les charges de l'État, sont d'abord examinées par des comités spéciaux. Le comité des subsides, de son côté, a pour tâche de fixer l'étendue des besoins de l'État, dans le budget des dépenses. Ses résolutions sont introduites, à la fin de la session, dans le bill dit d'appropriation du fonds consolidé, autorisant le gouvernement à faire de toutes les sommes accordées, par le comité des voies et moyens, l'emploi spécifié dans ce bill. Le 12 janvier 1784, la chambre des communes prit une résolution qualifiant de crime et délit des plus graves (*high crime and misdemeanour*), d'abus de confiance des plus audacieux, attentatoire

guerre contre la France, qu'une flotte russe fut entretenue dans les ports anglais, sans l'assentiment du parlement, qui finit par s'accommoder du fait accompli.

(1) *Mémorial du parlement*, vol. II, 37.

aux privilèges du parlement et à la constitution, tout emploi, dans un département, de sommes accordées par des résolutions, avant la sanction formelle de la dépense ultérieure de ces fonds par un bill d'appropriation (1). Ce bill renferme aussi la clause que les fonds votés ne doivent être affectés qu'aux usages mêmes pour lesquels ils ont été votés. Il n'y avait d'exceptions admises que pour l'état des dépenses de l'armée et pour celui de la marine. Là, des déviations de l'état des allocations déterminées pouvaient avoir lieu sous l'autorité d'une disposition spéciale du même acte, dans le cas où les besoins du service l'exigeraient. Même dans ce cas, il était admis que l'on ne s'écartât jamais de l'état qu'après que les commissaires de la trésorerie y eussent eux-mêmes consenti, sur une représentation par écrit de l'administration militaire. Cependant, de récents débats du parlement nous ont appris qu'on ne se gênait pas toujours pour violer la loi, à cet égard. Ainsi sir H. Willoughby établit, le 11 mars 1861, qu'un virement de 38,000 livres sterling, entre deux chapitres de l'état des dépenses de l'armée, avait eu lieu sur une simple conférence entre les secrétaires des sections administratives qu'il concernait. Sur l'état des dépenses de la marine, une somme de 519,000 livres, accordée pour le service des transports, avait été employée en approvisionnements de la marine, et sur 503,830 livres, votées pour des bâtiments cuirassés, on avait disposé de 200,000, pour remonter les arsenaux, et de 38,521, pour des machines (\*).

(1) *Mémorial du parlement.*

(\*) Cette faculté d'opérer des virements de crédit a été complètement supprimée depuis.

Ordinairement, le bill d'appropriation n'est même pas livré à l'impression avant d'être voté (1). Une motion de lord Robert Montague, du 29 juillet 1861, tendant à ce que l'on commençât par faire imprimer le bill et ne procédât qu'ensuite à la deuxième lecture, fut repoussée (2). Cette manière de procéder est irrégulière. Mais, comme le parlement a toujours le pouvoir de forcer les ministres à rentrer dans les voies d'une plus grande régularité, l'indulgence n'est pas aussi inquiétante, pour l'ordre légal, en Angleterre, que dans les États dont le régime parlementaire n'a pas encore de maturité.

Au moyen des bons de l'échiquier (*exchequer bills*), le gouvernement fait chaque année, par anticipation, sur les revenus de celle-ci, des emprunts qui sont remboursés, dans un court délai, à terme fixe. C'est la Banque qui paye les intérêts de ces bons, introduits par Montague en 1696. Le parlement fixe, chaque année, le chiffre auquel ils peuvent être portés (3). Ils atteignaient, d'après l'acte sur les bills de l'échiquier de 1859, une somme de 13,277,400 livres sterling en cette année (4). Les bons émis en outre, pour un temps très-court, sous le nom d'*exchequer bonds*, portent un intérêt quotidien. Tous les emprunts de cette nature forment ce qu'on appelle la dette non fondée, c'est-à-dire flottante.

La dépense principale du budget britannique, c'est le paiement des intérêts de la dette publique, montant à 28,091,589 livres sterling, sur un budget total

(1) *Mémorial du parlement*, vol. IV, 37.

(2) *Ibid.*, 179.

(3) Rau, *Traité d'économie politique*, II, 2<sup>e</sup> partie, 316.

(4) *Mémorial du parlement*, vol. II, 77.

des dépenses de 50,231,984 livres, en 1850. La dette publique elle-même a successivement atteint, au principal, les chiffres suivants :

	liv. st.
En 1688, à l'avènement de Guillaume d'Orange	664,263
1702, sous la reine Anne . . . . .	15,730,639
1714, — le même règne. . . . .	37,750,661
1727, — George I <sup>er</sup> . . . . .	52,092,288
De 1756 à 1763, sous George II et George III. .	138,863,530
1774 à 1784, — George III. . . . .	249,831,628
En 1793, sous le même . . . . .	261,735,000
1802, — le même . . . . .	637,000,000
1816, — le même . . . . .	885,186,000
1849, — la reine Victoria. . . . .	797,792,849
1861, — la même . . . . .	799,949,807

capital grevé d'un intérêt de 26,090,260 livres sterling (\*).

C'est la révolution française qui a surtout contribué à l'accroissement de cette dette publique. De 1793 à 1814, l'Angleterre ne paya pas moins de 46,289,459 livres sterling de subsides (1). Le premier emprunt fut contracté en 1693. En reconnaissance, on a émis des titres détachés de registres à souches (*stocks*), portant intérêt pour un temps limité ou à perpétuité. Les revenus du pays forment la garantie du capital et des intérêts des emprunts. Le service du paiement des intérêts est confié à la Banque d'Angleterre. Les dettes de cette nature constituent seules la dette nationale (2).

(\*) R. Jenery Shee, p. 497.

(1) Meidinger, 479.

(2) En Angleterre, nominalement, tout appartient au roi, qui lui-même ne doit jamais rien. C'est ce qui fait que l'on y dit le revenu du roi et la dette nationale. Le temps classique du régime parlementaire s'y distingue par l'accroissement des taxes et des emprunts. Schlosser (II, 57) s'exprime, sur le temps de George II, en ces termes

Les dépenses annuelles de l'État se répartissaient ainsi, sur la population totale du Royaume-Uni :

En 1801, on comptait	2 liv. 4 sh. 9 d. par tête.				
1811, —	3	10	3	—	
1814, —	5	2	»	—	
1821, —	2	12	8	—	
1831, —	2	6	5	—	
1841, —	4	18	10	—	
1851, —	4	18	6	—	(1).

Il n'est pas douteux que la chambre des communes peut rejeter le bill d'appropriation du fonds consolidé et, avec ce bill, tout le budget de l'État. « Les communes, » dit le 17 mai 1832 le comte Grey, « ont un contrôle sur la couronne elle-même et peuvent refuser l'impôt, dans des cas extrêmes (*privilege of refusing the supply*) » (2). Cependant, la nécessité de l'exercice de ce droit ne s'est pas représentée pour les communes, depuis la Révolution. En 1784, elles se bornèrent, pour renverser l'administration de Pitt (3), à différer la discussion et le vote du budget. Or, nous verrons aux chapitres X et XI comment Pitt parvint à vaincre cette résistance des communes.

caustiques : « Que d'impôts le peuple ne fut-il pas obligé de payer, d'abord pour acheter les voix des citoyens, lors de l'élection des membres du parlement, puis, après l'élection, celles de ces membres eux-mêmes ! De session en session et d'année en année, les impôts, marchant de front avec les progrès de la richesse, augmentaient, ainsi que la dette de l'État. »

(1) Meidinger, 462.

(2) Hansard, série III, vol. XII, 1006.

(3) May, *Histoire constitutionnelle*, I, 472.

## CHAPITRE IX.

## LE PARLEMENT COUR SUPRÊME DE L'ÉTAT.

Pouvoir du parlement sur la vie, les biens et la liberté des citoyens. — Bills d'*attainder* ou de peines et pénalités. — Clarence. — Thomas Morus. — Catherine Howard. — Procès de Strafford. — Fenwick. — Les directeurs de la Compagnie de la Mer du Sud. — La reine Caroline. — L'*impeachment*. — Responsabilité des ministres. — Des commoners peuvent-ils être jugés pour félonie par la chambre des lords? — Mise en accusation tentée par Anstey. — Chefs d'accusation. — Cour du lord high steward. — Amnistie et grâce. — La dissolution du parlement ne fait pas tomber l'*impeachment*. — *Managers* de la chambre des communes. — Le premier *impeachment* et le dernier. — Sir Robert Peel et Cox sur l'*impeachment*.

Indépendamment de son autorité judiciaire, en matière de privilège, et de la juridiction ordinaire de la chambre haute, comme suprême cour d'appel et comme for privilégié des pairs et des pairesses, le parlement, dans son ensemble, a aussi le pouvoir de statuer sur la vie, la liberté et l'honneur de tout citoyen, en ce qu'il peut, au moyen d'une loi spéciale, rendue dans la forme législative ordinaire, condamner une ou plusieurs personnes à des peines spécifiées. La chambre des lords est, en outre, la haute cour politique appelée à juger certains grands criminels d'État, mis en accusation devant elle par la chambre des communes.

L'*attainder* (en latin *attinctura*) est une proscription, une dégradation publique entraînant la « corruption du sang ». Telle est la conséquence de toute condamnation à mort, suivie en outre de l'exhérédation des descendants du condamné, qui ne peut être levée que par le parlement seul. Un bill *of attainder*, ou *of pains and penalties*, inflige les conséquences d'un arrêt

pénal à tout criminel d'État (1). Les lois de l'espèce sont des statuts nouveaux, relatifs à un cas déterminé (*pro re nata*) (2). Un bill pareil entraîne d'ordinaire aussi les peines attachées au crime de haute trahison. Avec l'autorité absolue dont il est investi, le parlement peut, toutefois, infliger arbitrairement des peines, selon son bon plaisir, conformément ou contrairement au droit commun. Il ne dépend d'aucune autre cour de justice de sauver la personne ainsi condamnée.

Nous trouvons, sous Édouard IV, le premier exemple d'un bill pareil. Les communes furent alors obligées de confirmer la condamnation à mort du duc de Clarence (3), que l'on noya dans un tonneau de malvoisie, par ordre du roi. Cette manière commode et expéditive de se débarrasser d'adversaires désagréables, fut notamment en grande faveur sous Henri VIII. On faisait passer d'urgence, au parlement, ces lois de pénalité, sans même écouter les accusés. Ainsi l'illustre Thomas Morus et l'évêque Fisher périrent victimes d'un véritable meurtre judiciaire, opéré législativement (4). Anne de Boleyn subit, à la chambre haute, un jugement dans les formes, comme accusée de haute trahison ; mais la tête de Catherine Howard ne pouvait tomber que sous l'arrêt d'un bill d'*attainder*. Ce fut le premier cas d'une condamnation pour laquelle le crime jugé digne de la mort dut être inventé et défini par le bill même contre lequel la prétendue criminelle était accusée d'avoir péché (5). Sous Phi-

(1) Blackstone, IV, 380.

(2) Bowyer, 314.

(3) Crabb, 423.

(4) Bowyer, 314.

(5) Lingard, *Histoire d'Angleterre*, VI, 316.

lippe et Marie, le bénéfice du clergé fut retiré par un bill à un certain Rufford.

Ce qui avait été, sous les Tudors, un moyen à l'usage du despotisme royal, devint, sous les Stuarts, une arme du parlement contre la couronne. Les chefs d'accusation élevés contre Strafford étaient si faibles que la chambre haute l'aurait acquitté. Ce fut alors que Sir Arthur Haslerig proposa de condamner Strafford par un bill d'*attainder*. Malgré la résistance d'amis éprouvés de la liberté, tels que Pym, Hampden, Selden et Digby (1), à cette mesure, elle passa à la chambre des communes (2). Après que trente-cinq des pairs qui assistaient au procès de Strafford se furent éloignés, la chambre haute, terrorisée, adopta le bill, à la majorité de vingt-six voix contre dix-neuf, bien que Strafford y eût produit sa défense en personne comme par l'organe de ses conseils judiciaires. Ces défenseurs furent ensuite également menacés de la vengeance de la chambre des communes, mais la chambre haute les prit sous sa protection. Le roi effrayé consentit au bill et intercéda, mais vainement, auprès des communes, pour obtenir la grâce de Strafford (3). L'infortuné ministre fut décapité, et Taylor, qui avait appelé cette exécution un assassinat judiciaire, expulsé de la chambre des communes et envoyé à la Tour (4).

(1) Selden, *The table talk*. Londres, chez John Russel Smith; préface xxxix.

(2) Forster, *Débats sur la grande remontrance*, 134.

(3) Rushworth, III, vol. I, 265.

(4) Voici en quels termes était conçue la partie essentielle du bill d'*attainder* contre Strafford. Après le préambule ordinaire de toute loi, commençant par les mots *Whereas, etc., etc.*, et l'énumération des crimes de Strafford, il porte textuellement :

« *Be it therefore enacted by the King's most excellent Majesty,*

Après la révolution de 1688, le bill contre Fenwick, auquel fut accordé un défenseur, passa en 1696, avec une faible majorité (de soixante-huit voix contre soixante et une), à la chambre des communes (1). A cette occasion, la minorité des lords protesta contre toute la procédure, suivant elle, attentatoire aux lois du royaume : attendu, disait-elle, que c'était un acte d'arbitraire de porter un bill d'*attainder* contre un homme justiciable des tribunaux ordinaires, d'après la *common law*, et de se départir à son égard, dans l'administration de la preuve, de toutes les règles de la procédure ordinaire ; qu'enfin l'inculpé était un homme de trop peu d'importance pour qu'il y eût raison de procéder contre lui d'une façon aussi insolite. En 1723, l'évêque Atterbury, après s'être défendu devant les pairs, fut condamné à la destitution et à l'exil par un bill de pénalité. La confiscation des biens ne fut pas prononcée, mais on déclara félonie toute correspondance avec lui, ajoutant que le roi ne pourrait lui faire grâce qu'avec l'assentiment du parlement (2). Le premier parlement septennal, étourdi par la clameur populaire contre les directeurs de la compagnie de la mer du Sud, qui, d'après la loi, n'étaient même pas punissables, s'oublia au point d'adopter, à leur égard, un bill de pénalité avec force

*and by the Lords and Commons in this present Parliament assembled, and by the authority of the same, that the said Earl of Strafford, for the heinous crimes and offences aforesaid, stand and be adjudged and attained of High Treason, and shall suffer such pain of Death, and incur the forfeitures of his goods and chattels, lands and tenements and hereditaments of any estate of freehold or inheritance, etc., etc.* » (Rushworth, III, vol. I, 263.)

(1) *Débats parlementaires*, III, 78, 88, 89.

(2) Mahon, II, 47.

rétroactive, qui les condamnait à la confiscation des biens et à de fortes amendes. La chambre des communes alla même si loin, dans son obséquiosité servile devant l'irritation populaire, qu'elle ne permit même pas aux accusés de se justifier à sa barre, et la couronne sanctionna le bill (1). Le dernier de ces bills de pénalité, qui commençaient à dormir depuis la première moitié du dix-huitième siècle, fut celui contre la reine Caroline, que lord Liverpool présenta en 1820 à la chambre haute, et qui concluait non-seulement à la rupture de son mariage avec George IV, mais voulait encore que la reine fût déclarée déchue de tous ses honneurs et dignités (2). Ce n'est pas à dire, cependant, que l'on ait renoncé pour toujours à cette justice de cabinet parlementaire (3).

Tandis qu'un bill d'*attainder* ne se rapporte qu'à un cas donné de nature complexe, et qu'il peut servir à punir des actes auxquels la loi n'a point attaché de pénalité, l'*impeachment* s'applique toujours à une violation de principes reconnus du droit, en dehors des cas prévus par des dispositions spéciales de la loi.

L'*impeachment* est une accusation solennelle, poursuivie par les communes devant la chambre des lords, qui y fonctionne comme cour de justice. Il a été, suivant lord Somers, introduit comme une garantie de la sécurité du royaume, ainsi que pour le maintien de ses libertés et de ses droits. Une minorité des lords, dans une protestation de 1689, le déclarait introduit en vue de faire répondre de leurs actes des malfai-

(1) Gibbon, *Mélanges*; Londres, chez B. Blacke; XXXVII, p. 7. — *Débats parlementaires*, VIII, 147, 1, etc.

(2) Gervinus, *Histoire du dix-neuvième siècle*, IV, 126.

(3) Gneist, I, 289.

teurs trop haut placés pour être traduits devant les cours de justice ordinaires (1). Burke appelait cette forme de procédure « le ciment général de la constitution, sans lequel l'Angleterre ne serait pas l'Angleterre (2). » La mauvaise administration des affaires publiques, la violation de droits constitutionnels, des malversations, et d'autres crimes et délits analogues contre l'État, peuvent former l'objet d'un *impeachment*. Mais, depuis les Stuarts, il est devenu une arme de parti, le principe que la rumeur publique pouvait motiver suffisamment la mise en accusation d'un ministre ayant été, dès 1626, établi dans celle de Buckingham. Plus tard, en 1678, dans le procès Danby, on fit valoir que les ministres n'étaient pas seulement responsables de la légalité, mais aussi de l'honnêteté, de la justice et de l'utilité de toutes leurs mesures. Lord Brougham a formulé sa définition de cette responsabilité politique, non simplement judiciaire, des conseillers de la couronne, dans la déclaration que les ministres sont responsables, non pas seulement de la légalité, mais aussi de l'opportunité et de la sagesse de leurs mesures; car si, d'une part, ils ont le devoir de déployer tout leur zèle au service de la couronne, ils sont aussi coupables, de l'autre, lorsqu'ils assument la charge d'obligations aussi graves, sans avoir la capacité nécessaire pour les remplir. Ajoutons qu'un acte du gouvernement peut être inconstitutionnel et engager la responsabilité d'un ministre, sans

(1) *Débats parlementaires*, II, 466.

(2) Si ce vraiment unique et grand privilège des communes, le droit de *l'impeachment*, était menacé, tous les vrais fils d'Albion trembleraient à l'idée d'une tentative contre la constitution. (*Craftsman*, vol. III, 289.)

être précisément illégal (1). Cependant une responsabilité des ministres, dans le sens constitutionnel moderne, ne pouvait exister en Angleterre, par la raison déjà que la loi ne connaît point de ministère, mais seulement des conseillers de la couronne, individuellement, sans distinguer s'ils sont ou non préposés à un département. Aussi l'*impeachment* n'est-il pas restreint à la mise en accusation de ministres seulement, mais tout haut fonctionnaire de l'État peut-il être traduit devant la cour suprême du royaume, comme par exemple Warren Hastings, les lords écossais, en 1715, et les quatre lords d'Écosse Balmerino, Cromartie, Kilmarnock et Lovat, en 1746 (2). Il est cependant douteux, en droit, si des *commoners* aussi pourraient être, par un *impeachment*, traduits pour félonie devant la chambre haute, tout Anglais devant, d'après la grande charte, être jugé par ses pairs (3). Aussi la chambre haute, dans la quatrième année du règne d'Édouard III (\*), refusa-t-elle d'intervenir pour haute trahison contre un *commoner*, en objectant qu'il n'était point pair, et les lords se défendirent-ils expressément de juger, contrairement aux lois du royaume, toutes personnes autres que des pairs (4). Ce principe fut encore maintenu sous

(1) Discussion de l'adresse du 22 janvier 1846. — Bowyer, 136. — « Les ministres, dit aussi Hallam (*Hist. const.*, II, 554), sont responsables de la justice, de l'honnêteté et de l'utilité, ainsi que de la légalité même de toutes les mesures procédant de la couronne. Aussi, le pouvoir exécutif est-il ou devrait-il du moins être soumis, pour toutes les grandes mesures politiques, à la surveillance et au contrôle des deux chambres du parlement. »

(2) Mahon, III, 335.

(3) Hallam, *Histoire constitutionnelle*, II, 605. — Bowyer, p. 316.

(4) Blackstone, IV, 259.

(\*) R. Jenery Shee, p. 502.

Charles II. Fitzharries, accusé de haute trahison le 26 mars 1680, dut être traduit devant les tribunaux ordinaires, sur le refus de la cause par la chambre haute (1). Dans un autre cas, toutefois, celui de l'accusation de haute trahison portée contre Adam Blair, en 1689, les lords se déclarèrent compétents pour le juger, bien qu'il fût *commoner* (2); mais la dissolution du parlement fit tomber le procès. Warren Hastings, bien aussi *commoner*, fut jugé pour félonie par la chambre haute, et il paraît généralement admis, maintenant, qu'un *commoner* peut être jugé par elle pour trahison et félonie. Anstey proposa de même, le 8 février 1848, une motion de communication de pièces, sur laquelle il voulait fonder une accusation de *high crimes and misdemeanours* contre lord Palmerston. Le noble lord, quoique pair d'Irlande, passe pour un *commoner*, parce qu'il siège à la chambre des communes, et par *high crimes* on entend toutes les espèces de trahisons (*treason*) alors reprochées par Anstey au secrétaire d'État (3). Lord Palmerston ne produisit aucune objection contre la partie formelle de l'accusation. Ce qui ne souffre plus aucun doute, en définitive, c'est que, dans tous les cas, un *commoner* peut être accusé pour *misdemeanours* devant la chambre haute, la grande charte n'accordant le jugement par des pairs (personnes de la condition de l'accusé) que dans les cas de félonie.

Un *impeachment* commence ou par une motion préparatoire, demandant communication des papiers nécessaires, comme dans le cas précité d'Anstey, ou

(1) Treizième journal de la chambre des lords, p. 755.

(2) Quatorzième ditto, 260.

(3) Blackstone, IV, 5.

tout de suite par une motion tendant à la mise en accusation. Si la chambre adhère à la motion, l'auteur de celle-ci va se rendre à la barre de la chambre haute et y accuse la personne dont il s'agit, au nom de la chambre basse et de toutes les communes du royaume. Il promet en même temps que cette chambre produira et justifiera, en temps utile, les divers chefs de l'accusation ou articles particuliers de la plainte. Ces articles, rédigés par un comité de la chambre des communes, forment une espèce de bill d'accusation. Dans le procès contre Clarendon, les lords refusèrent de se prêter à une accusation générale de haute trahison. On l'accusa alors, article par article, d'incarcération arbitraire de citoyens anglais dans des possessions d'outre-mer, ainsi que de l'entretien d'une armée permanente (1). En 1701, lord Somers, le comte d'Oxford et lord Halifax furent mis en accusation, à propos du projet de partage de la monarchie espagnole. La chambre des communes chercha à traîner les choses en longueur. Mais, les chefs d'accusation n'ayant pas été soutenus par ses membres, au jour fixé, il y eut un acquittement de la part de la chambre haute (2).

La cour devant laquelle l'accusé doit répondre de ses actes est la même que celle qui se tient sous la présidence du lord *high-steward*, pendant la session du parlement, et dans laquelle tout pair est juge assesseur. Les évêques ne peuvent siéger en justice que dans l'accusation contre des *commoners*, mais il leur est interdit de participer au vote, parce que celui-ci pourrait entraîner une sentence capitale. La cour siège

(1) Hallam, *Hist. const.*, II, 496.

(2) Smollet, *Histoire d'Angleterre*, ch. vi.

ordinairement à Westminster-Hall. Elle est tenue à l'observance des règles ordinaires de la preuve.

Un pair accusé est arrêté sur l'ordre de la chambre haute (1); un *commoner*, livré au sergent d'armes. L'accusé répond, à la chambre haute, article par article. Sous les Stuarts, il y avait doute sur la question de savoir si une amnistie (*abolition*) ou, comme on dit, un pardon sous le grand sceau, peut terminer le procès. En 1680, Danby écrivit à lord Montague une dépêche, par laquelle il l'autorisait à offrir la neutralité à la France, pour six millions de livres sterling. Danby s'excusa en disant n'avoir agi ainsi que sur l'ordre direct du roi (2). Les communes ne l'en ayant pas moins mis en état d'accusation, il plaida en cherchant à se couvrir de l'ordre d'abolition du roi; mais les communes déclarèrent pareille amnistie une illégalité, dans le cas d'un *impeachment*. Cette controverse n'a été décidée que par l'acte de *settlement*, et désormais il ne put plus être accordé d'amnistie, lors d'un *impeachment*, mais il peut être fait grâce après la sentence. Ainsi furent graciés trois pairs écossais, en 1715 (3), et lord Cromartie, en 1746 (4). Or, comme le droit ne fait aucune différence entre des ministres et d'autres personnes accusées par voie d'*impeachment* devant la chambre haute, il n'y a point de doute que le roi peut faire grâce à un ministre, après la condamnation. Mais on chercherait vainement un exemple de l'application effective de ce principe au cas d'un

(1) Rushworth, III, vol. I, 43.

(2) Hallam, *Hist. const.*, II, 553.

(3) May, *le Parlement*, 505. — Mahon, I, 205. — L'*impeachment* des sept rebelles écossais eut lieu le 9 janvier 1715. (*Ibid.*, 203.)

(4) Mahon, III, 335.

ministre condamné, et il est même probable que l'application dont il s'agit n'eût jamais été possible, en face de l'opposition, facile à prévoir, de la chambre des communes.

Le procès de Danby souleva une autre question controversée, celle de l'effet de la dissolution ou de la prorogation du parlement sur un *impeachment*. Le parlement de 1680 fut prorogé, après sa déclaration que l'*impeachment* ne serait point fini par là. Mais le suivant laissa provisoirement dormir l'affaire. Danby resta ainsi à la Tour jusqu'en 1682. En cette année, il s'adressa au banc du roi pour son élargissement; mais cette cour refusa d'intervenir dans des affaires concernant le parlement. Il ne fut relâché que par Jeffreys, devenu grand-juge sous Jacques II. Le servile parlement de 1685 déclara ensuite que toute dissolution ou prorogation impliquait l'abandon d'un *impeachment*. Après la Révolution, ce principe reçut un démenti pur et simple dans le procès contre le comte d'Oxford, en 1717. Dans celui de Warren Hastings, on reconut formellement, au contraire, le principe qu'une accusation élevée par la chambre des communes n'était annulée ni par une prorogation, ni par une dissolution du parlement. Il va sans dire, cependant, qu'une nouvelle chambre des communes peut laisser tomber l'accusation portée par une chambre antérieure.

Pour la conduite de la procédure devant la chambre haute, les communes nomment des procureurs spéciaux dits *managers*, dont les fonctions, dans le procès Warren Hastings, furent confiées à Burke, à Fox et à Shéridan. Les *managers* plaident devant la chambre haute, amènent les témoins, apportent les moyens

de preuve et invitent les lords à l'audition des témoins. L'audience commence par le plaidoyer du *manager*, et se continue par l'administration de la preuve, pour chaque chef d'accusation. Puis vient le tour de plaider des avocats de l'accusé, avec les dépositions des témoins à décharge, confrontés avec les témoins à charge (*cross examination*); finalement, la réplique des *managers*. Le lord *high-steward* recueille, article par article, les voix des pairs, en commençant par le plus jeune. Chaque pair vote sur son honneur : « *Upon my honour* ». Si le vote est négatif de la culpabilité, l'acquittement de l'accusé s'ensuit; si celui-ci est reconnu entièrement ou partiellement coupable, la sentence n'est rendue que sur un renouvellement de la motion des communes.

Le premier *impeachment* date du règne d'Édouard III. Sous Richard II, la chambre des communes décréta d'accusation, en 1386, par un *impeachment*, le chancelier de la Pole. Sous les Tudors, les bills d'*attainder* se substituèrent aux *impeachments*, qui reparurent sous les Stuarts. Nous avons déjà vu comment l'*impeachment* contre Strafford aboutit à un bill d'*attainder*, dirigé par la chambre des communes contre la couronne. Sous Charles II, les communes pourvurent à ce que leur droit de mettre en accusation par *impeachment* ne se perdit point, faute de précédents (1), tandis que, sous les premiers rois de la maison de Hanovre, les *impeachments* alternèrent avec les bills d'*attainder*. Le dernier *impeachment* a eu lieu dans ce siècle, contre un ministre, lord Melville, pour concussion (*malversation in his office*) (2). Sir Robert

(1) Hallam, *Hist. const.*, II, 504.

(2) May, *Hist. const.*, I, 464.

Peel déclarait à la chambre des communes que le temps des *impeachments* était passé (*the days of impeachment are gone*).

Anstey, en 1848, échoua complètement dans sa tentative de faire mettre en accusation lord Palmerston. Cependant Cox (1) a raison de dire que ce moyen subsiste toujours en droit. Certaines conjonctures politiques pourraient aussi faire revivre de fait les *impeachments*, qui feraient alors de la responsabilité des ministres en corps, non individuellement, plus qu'une réminiscence.

---

## CHAPITRE X.

### LA PRÉROGATIVE ROYALE SOUS LE RÉGIME PARLEMENTAIRE.

#### § 1.

Personnalités à considérer. — Abus fait de la prérogative par les Stuarts. — Guillaume III. — La reine Anne. — Balourdise de George I<sup>er</sup>. — Insignifiance de George II. — Accroissement apparent du pouvoir royal sous George III. — Destitutions. — Alliance de George III avec lord North et le parlement. — Affaire de Wilkes. — Chute de lord North. — La coalition. — Bill des Indes Orientales de Fox. — Pitt tout-puissant. — Prétentions et impuissance de George IV. — Guillaume IV et le bill de réforme. — Jeune âge de la reine Victoria. — Le prince époux. — Esprit royaliste des Anglais.

En considérant la position faite à la royauté, il ne faut jamais perdre de vue la personne de chacun des princes qui ont régné en Angleterre, depuis 1688, ni l'attitude qu'auparavant les Stuarts avaient prise vis-à-vis des libertés nationales. Jacques I<sup>er</sup> ne voyait dans la prérogative royale qu'un moyen d'anéantir les droits

(1) *La Communauté politique de la Grande-Bretagne*, 266.

du peuple. Sur sa route d'Édimbourg à Londres, ce prince fit pendre, à Newark, un voleur par un ordre de cabinet, sans procès ni jugement, uniquement pour démontrer, de cette façon symbolique, à ses nouveaux sujets qu'il était le représentant de Dieu. Ses prédécesseurs avaient souvent affiché le mépris du droit, parce qu'ils se sentaient forts; lui prétendit au droit de se mettre au-dessus des lois (1). Mais, ce que les Anglais avaient supporté de souverains de la trempe de Henri VIII et d'Élisabeth, ils ne pouvaient se résigner à le souffrir d'un pédant couronné, sans vues ni desseins politiques. La déclaration de Charles I<sup>er</sup>, de l'année 1628, « qu'il n'avait à répondre de ses actes qu'à Dieu », marqua les premiers degrés par lesquels Laud, Strafford et, finalement, le roi lui-même, montèrent à l'échafaud. Charles II chercha à gagner par la corruption ce que son père avait cru pouvoir atteindre de force, jusqu'à ce que le balourd Jacques II se mit à bouleverser les lois du pays, au profit de l'église à laquelle il appartenait. Son acte d'indulgence effaroucha même la servile Église d'Angleterre. « *Nolumus leges Angliæ mutari* » était la devise de l'aristocratie, et Jacques tomba, par suite d'une conspiration de la noblesse (2). La masse du peuple ne prit, à vrai dire, aucune part à cette révolution (3), surnommée « la glorieuse », bien qu'il n'y

(1) Bucher, 403.

(2) Bancroft, *Histoire des États-Unis*, éd. Rutledge, vol. II, 677, 678.

(3) *Ibid.*, 675. — Macaulay, dans ses *Essais*, à l'occasion du jugement qu'il porte sur l'*Histoire constitutionnelle* de Hallam, dit : « S'il y eut peu de gloire dans la Révolution même, il y en eut encore moins dans les événements qui la suivirent. Dans l'Église, qui avait, comme un seul homme, déclaré antichrétienne la doctrine de

eût, assurément, rien de glorieux pour les Anglais à laisser chasser leur roi par des étrangers, et à subir avec indifférence, comme nation, les événements qui les avaient amenés. Nulle part il ne fut question du peuple, dans cette révolution. Guillaume, dans ses proclamations, ne parlait jamais que de son parti dans la *gentry*.

L'habile prince d'Orange poursuivait un grand but : la destruction de la prépondérance française et l'indépendance des Pays-Bas. Patriote hollandais et grand politique, il se servait de l'Angleterre pour travailler à la réussite de ses plans. Au fond, il n'avait pas plus de sympathie pour ce pays et le peuple anglais que de goût pour la liberté anglaise. Son habileté consistait à user l'un contre l'autre les deux grands partis qui s'y disputaient le pouvoir, les whigs, fiers d'avoir été les auteurs de la Révolution, et les tories, qui, bien qu'ils se fussent opposés à son élection, n'en étaient pas moins le meilleur instrument de garantie pour la prérogative de la couronne (1). Guillaume, ne tenant sa couronne que du parlement, ne pouvait, toutefois, conserver son influence qu'en neutralisant l'un par l'autre les deux grands partis parlementaires, dans l'impuissance où il se trouvait de faire prévaloir sa prérogative contre tous les deux. La masse inculte du bas peuple avait eu peu à se plaindre des Stuarts; aussi détestait-elle le roi hollandais comme un étranger, dont la froideur ne lui souriait pas.

Quant à la reine Anne, elle avait hérité en tous points de l'esprit borné de son père. Elle haïssait la Ré-

la résistance, il ne se trouva que quatre cents personnes qui refusèrent le serment d'allégeance à un gouvernement fondé sur la révolte.

(1) Bancroft, vol. II, 696.

volution, nourrissait manifestement des tendances jacobites et abominait le droit de succession de la maison de Hanovre. Vivant sous la dépendance d'intrigants, elle n'était pas en état de retirer aux partis dominants de la noblesse l'exercice de la prérogative royale. Le retour des Stuarts ne fut déjoué, après sa mort, que par la contre-mine d'une fraction de la noblesse opposée aux intrigues de Bolingbroke.

A la nouvelle de cette mort, l'électeur de Hanovre, George, alors âgé de cinquante-trois ans, se hâta de partir pour l'Angleterre, avec ses deux maîtresses, la baronne de Kielmannsegge, depuis comtesse de Darlington, et Mélusine d'Eberstein, créée duchesse de Kendal (1). Telle fut la solennité du début de la dynastie actuelle dans la Grande-Bretagne ! George I était, en tous points, un prince allemand du dix-huitième siècle, c'est-à-dire infatué de son importance princière, et sans la moindre intelligence de l'esprit du peuple sur lequel on l'appelait à régner, bien qu'il ne sût pas dire un mot d'anglais. Lors de son entrée dans son nouveau royaume, il se conduisit néanmoins avec beaucoup de réserve et de circonspection. Il ne laissa percer aucune joie, ayant toujours présente à l'esprit l'idée qu'il pourrait bien, lui aussi, être obligé de déguerpir un jour. Ne se regardant que comme un locataire dans ses palais, il résidait le moins possible à Saint-James et à Hamptoncourt (2). « La fidélité, dut-il penser lors de son couronnement, est, à mon adresse, une dérision, puisqu'il y a là une cinquantaine d'héritiers plus

(1) Bancroft, vol. II, 630. — George I<sup>er</sup> avait fait emprisonner sa femme et tuer par jalousie un jeune homme, dans lequel il soupçonnait un amant.

(2) Thackeray, *les Quatre Georges*, éd. Tauchnitz, 13.

proches du trône. Je ne suis ici qu'à la faveur d'une bonne chance. Vous, Messieurs les whigs, qui faites tant les beaux, ne m'avez pris que dans votre propre intérêt, et vous, Messieurs les tories, vous me détestez . . . » (1) Vu la forte opposition des jacobites et l'impuissance du parti dit des tories hanovriens, il dut laisser faire les whigs, ce qui décida de la translation complète de la prérogative au cabinet et au parlement.

George II se trouva, au commencement de son règne, dans une situation pire encore que celle de son père. Petit de taille, il n'avait rien de royal dans sa figure, ni peut-être même, dans son caractère, une seule des qualités qui font un roi (2).

A la manière des princes allemands de l'époque, il aimait par-dessus tout à jouer aux soldats. « Comme roi d'Angleterre, il était toujours, » suivant la remarque de Frédéric le Grand, « trop préoccupé des intérêts de l'électorat et trop peu maître de lui pour diriger une nation idolâtre de la liberté. » Si en 1745 son trône ne s'écroula pas, ce fut grâce aux fautes et à l'apathie des jacobites d'Angleterre, non grâce à l'appui de ses sujets anglais. Il ne pouvait même être question d'un gouvernement personnel du roi, sous George II, trop heureux quand il trouvait des ministres avec lesquels il pût s'entendre.

« Il a été très-heureux pour nous, » dit un des plus spirituels romanciers anglais (3), « que nos premiers Georges ne fussent pas des hommes éminents, et particulièrement heureux qu'ils aimassent le Hanovre au

(1) Thackeray, *loco citato*, 27.

(2) Mahon, II, 118.

(3) Thackeray, *loco citato*, 41.

point de laisser l'Angleterre suivre son propre chemin. Nos tribulations recommencèrent quand nous eûmes un roi fier d'être Anglais, de nationalité et de naissance, se proposant de gouverner le pays, sans avoir plus de talents pour cela que son aïeul et son bisaïeul, qui n'avaient osé mordre à cette tâche, ni l'un ni l'autre.»

Il est souvent question, dans les écrits des historiens anglais, d'un accroissement de l'influence de la couronne sous George III. Certainement, le pouvoir de ce prince avait déjà de bien plus fortes racines dans le pays que celui de ses prédécesseurs. George III avait vu le jour en Angleterre; le parti jacobite s'était éteint sous la brillante administration de Pitt, et, tandis que les deux premiers Georges étaient complètement sous la dépendance des whigs, George III réussit à retrouver également un appui chez les tories et à tenir par eux les whigs en échec. Si, le 6 avril 1780, M. Dunning s'avisa de faire la motion qu'il y avait lieu de réduire l'influence grandissante de la couronne (1), cette influence ne reposait au fond, en majeure partie du moins, que sur l'accord du roi avec la majorité parlementaire et le ministre whig au pouvoir. Le Premier de l'époque, lord North, était le principal favori du roi, qui s'identifia complètement avec sa politique, pendant les douze années de la période 1770 - 1782 (2). Il est vrai que le roi allait souvent son propre chemin, et qu'il ne s'était même pas fait faute d'influencer les élections contre les prédécesseurs de lord North au ministère. Mais il ne faisait en cela ni plus ni moins que tout gentilhomme de son royaume. Il corrompit des électeurs, comme,

(1) May, *Histoire constitutionnelle*, I, 44.

(2) *Ibid.*, 38, 41.

par exemple, à Portsmouth, vers l'époque de la convocation de son premier parlement, en suscitant de l'opposition à son propre ministre des finances (1). Dans le parlement aussi, le roi, tant que lord North ne fut pas au pouvoir, entretenait, par le moyen d'officiers dépendants de sa cour, une opposition contre les ministres. Lord Bute, son ancien favori, conserva même, après sa chute, une influence occulte, sous le ministère Grenville (2).

Ce fut, il est vrai, sur les instances du roi qu'on raya de la liste des conseillers privés le duc de Devonshire, pour avoir fait de l'opposition. Une mesure de rigueur aussi insolite n'avait encore été prise qu'à l'égard de lord Bath, à la suite de procédés outrageants de sa part, et de lord George Sackville, en raison de la sentence infamante prononcée contre lui par une cour martiale, après la bataille de Minden, sous George II. Ce fut également à l'instigation du roi qu'on élimina du conseil privé le comte de Temple, à cause de son amitié pour Wilkes (3). Mais rien de tout cela n'eût été possible, si le cabinet avait résisté, en s'appuyant sur le parlement. La circonstance qui fait le mieux ressortir l'impuissance du roi, sans cet appui d'un parti dans le parlement, c'est qu'il fut obligé d'accepter pour ministres, en 1765, le marquis de Rockingham, qu'il avait destitué, peu d'années auparavant, avec les ducs de Newcastle et de Grafton, des fonctions de lord-lieutenant, pour avoir parlé défavorablement de la paix avec la France (4),

(1) May, *Histoire constitutionnelle*, 1, 15.

(2) *Ibid.*, 21, 11.

(3) *Ibid.*, 24.

(4) *Ibid.*, 20.

et le général Conway, auquel on venait de prendre son régiment, pour le punir de son opposition (1).

L'idée de la prérogative royale réveille, assez communément, chez l'Anglais, le souvenir de la tyrannie des Stuarts. Tels empiétements du cabinet et du parlement ont souvent, dans la forme, l'air de venir de cette prérogative, dont l'usage est précisément dévolu au cabinet. Or, sous George III, les aspirations absolutistes du roi, poussé par son intérêt dynastique, furent, pendant quelque temps, en parfaite communion avec les tendances arbitraires du cabinet et du parlement. Rien de plus naturel, avec la prédominance du sentiment populaire constaté plus haut, que de faire retomber, quoique à tort, sur l'un des facteurs du gouvernement, toute la responsabilité d'actes auxquels tous les deux avaient concouru. Mais, en réalité, le roi n'était puissant qu'autant que le parlement se prêtait de lui-même à ses désirs. Le scandale de Wilkes et la guerre d'Amérique furent le résultat de cette alliance du roi, de lord North et du parlement.

Le roi était l'ennemi personnel de Wilkes (2); mais, pour l'écarter, il lui fallait absolument la connivence de la suprême autorité parlementaire. Cette tactique de George, couvrant ses désirs du masque des privilèges du parlement, a été parfaitement caractérisée par Junius (3).

« Les personnes, dit-il, qui, naguère se faisaient le plus remarquer par leur zèle pour la haute Église et la prérogative, sont devenues maintenant, à ce qu'il semble,

(1) May, *Histoire constitutionnelle*, I, 28.

(2) *Ibid.*, 25.

(3) 44<sup>e</sup> Lettre à l'éditeur du *Public Advertiser*, du 22 avril 1771.

les grands champions des privilèges de la chambre des communes. Cette transformation soudaine de leurs sentiments et de leur langage a une apparence qui la rend suspecte. Lorsque j'entends les tories et les jacobites exalter à l'envi les privilèges illimités de l'élément populaire de la législature, et cela aux dépens de ces principes du droit strict qui sont bien connus de tout sujet et définis par les lois, je ne puis me défendre du soupçon qu'il s'ourdit une trame perfide, par laquelle on cherche à frapper du même coup et la loi et le privilège, en les mettant en opposition l'un avec l'autre. Ceux qui ont, unanimement, contesté le pouvoir de la législature tout entière, de changer l'ordre de succession au trône, et dont les ancêtres ont combattu pour cette doctrine au péril de leur vie, en pleine révolte contre la famille de Sa Majesté, viennent maintenant nous dire que le privilège du parlement est l'unique règle du droit et la garantie principale des libertés publiques. »

Il n'y a pas de meilleure preuve de l'omnipotence du corps politique derrière lequel le roi lui-même était obligé de se cacher, pour atteindre un adversaire sans conséquence.

Ce ne fut de même qu'avec l'aide d'un ministre, qui comptait parmi ses adhérents la plupart des grandes familles du parti whig et qui avait mis à la disposition du roi la majorité de la chambre des communes, que George III put s'arroger tout le patronage (1) et destituer, pour l'opposition qu'ils lui faisaient au parlement, des lords lieutenants tels que le comte de Pembroke, dont la famille était, depuis des siècles, investie de cet office dans le Wiltshire.

(1) May, *Histoire constitutionnelle*, I, 50.

Mais les Américains rompirent cette dangereuse triple-alliance du roi, du cabinet et d'un parlement corrompu. Le 4 mars 1782, la motion du général Conway, déclarant ennemis du peuple tous ceux qui conseilleraient à la couronne de continuer la guerre avec l'Amérique, passa à la chambre des communes (1). Lord North, bien qu'il fût prêt à conformer sa politique au programme de l'opposition, dut se retirer et céder au marquis de Rockingham, chef de celle-ci, la place de premier ministre. Avec lui Fox, personnellement odieux au roi, pour diverses raisons, et Burke aussi, entrèrent au ministère ; mais, à la mort de Rockingham, ses deux amis résignèrent, parce que le roi avait nommé premier ministre, au lieu du duc de Portland, qu'appuyait Fox, le comte de Shelburne, contre lequel on vit alors se former une opposition factieuse. Fox, l'âme du parti de feu Rockingham, se coalisa avec lord North, chef de la haute aristocratie whig, en déclarant « que la guerre d'Amérique seule l'avait séparé de North. »

Le 24 février 1783, Shelburne fut battu sur l'adresse, et la chambre des communes insista pour avoir une administration qui eût « la confiance du peuple ». Lord Gower et William Pitt refusèrent de se charger de la formation d'un cabinet, dans ces circonstances. Fox et lord North firent la déclaration qu'ils n'accepteraient des portefeuilles qu'ensemble, et le roi, auquel North commençait également à devenir odieux, menaçait de se retirer à Hanovre. Mais lord Thurlow, consulté à ce sujet, fit observer qu'il serait facile d'aller à Hanovre, mais difficile d'en revenir, en rappelant l'exemple de

(1) May, *Hist. const.*, 1, 48.

Jacques II (1). Le 2 avril, enfin, North et Fox furent chargés de former le ministère de coalition, dans lequel ils entrèrent comme secrétaires d'État, avec lord John Cavendish comme chancelier de l'échiquier et le duc de Portland comme premier ministre (2).

La coalition était très-impopulaire, hors du parlement, et le roi manifestait hautement la répugnance qu'elle lui inspirait. « Un ministère, disait-il, contre la formation duquel j'ai lutté jusqu'à la dernière extrémité, en faisant appel à tous les hommes auxquels je pusse m'adresser, ne saurait avoir ni ma faveur, ni ma confiance, et je refuserai mon consentement à toute dispensation d'honneurs que le cabinet me proposera. » Celui-ci ne tarda pas, d'ailleurs, à mettre le comble à son impopularité, par une mesure qui fit trouver au roi, dans l'appui de la nation, le moyen de vaincre la majorité parlementaire. George avait donné d'abord son assentiment au bill des Indes orientales de Fox. Bien que ce bill fût vivement combattu, à la chambre des communes, par Pitt, qui accusait Fox « de chercher à perpétuer l'infâme coalition entre l'oligarchie et les libéraux, » il y passa très-rapidement, avec une majorité de plus de cent voix, dans chacune de ses phases. A la chambre haute, lord Temple le qualifia de bill ignominieux, attentatoire à ce qu'il y avait de plus sacré dans la constitution, aux droits garantis par des chartes. Cependant, le bill y arriva aussi, avec quatre-vingt-dix-sept voix contre quatre-vingts, à la seconde lecture. Ce fut alors que lord Temple réussit à changer la disposition du roi hésitant, et à l'éclairer sur le ca-

(1) May, *Histoire constitutionnelle*, 1, 55. — Hughes, ch. xxv.

(2) *Journal et Correspondance* de lord William Auckland; Londres, 1864, 1, 4. — Voir aussi Jenery Shee, p. 512.

ractère dangereux de ce bill. Par suite, George écrivit sur une carte, pour les amis qu'il avait parmi les pairs, qu'il autorisait lord Temple à leur dire que ceux d'entre eux qui voteraient pour le bill de l'Inde présenté par ses ministres, non-seulement ne pourraient plus être ses amis, mais seraient considérés par lui comme des ennemis ; et que, si ces expressions ne paraissaient pas assez fortes à lord Temple, on s'en remettait à lui pour tenir un langage encore plus énergique. Le prince de Galles s'abstint, en conséquence, d'assister à la troisième lecture, ainsi que la plupart des évêques ; l'archevêque de Canterbury, les lords de la chambre à coucher et les lords écossais passèrent à l'opposition (1).

Le bill fut ainsi rejeté (2). Il s'ensuivit une résolution de la chambre des communes, qualifiant de *high crime et misdemeanour* la conduite de lord Temple. Le même jour, 17 décembre 1783, Fox était encore ministre de la couronne. Plein de dépit, par suite de la défection qu'il venait de subir, et se rappelant les paroles de Granville, prononcées dans un cas semblable, il dit que des prétoriens, des janissaires avaient étranglé son bill. Cependant, il ne résigna pas ses fonctions ; mais, dans la nuit du 18 au 19 décembre, le roi lui fit redemander les sceaux, et nomma ministre Pitt, qui réussit, après bien des luttes, à rompre la majorité du parlement.

Il est difficile de décider jusqu'à quel point George III, en faisant de sa prérogative un usage incontestablement légitime, quand il congédia Fox, avait en vue l'intérêt de l'État. Ce prince possédait, certainement,

(1) Auckland, I, 68.

(2) Schlosser, IV, 365.

plus d'une qualité pouvant justifier le surnom de « bon vieux roi », qu'on lui donna plus tard. Il était notamment honnête homme (1). Mais il y avait chez lui une propension marquée à l'absolutisme, et, à l'envers de ses bonnes qualités, c'était un homme obstiné, têtu et bigot, de très-peu d'instruction (2). Ce jugement a été confirmé en particulier par sir Herbert Taylor. Ce qui prouve combien George III était borné dans ses idées religieuses, c'est qu'il déclara, par exemple, l'émancipation des catholiques du jacobinisme de la pire espèce (3), et retira, en 1807, la permission, donnée au ministère Grenville, de présenter un *Catholic relief bill*, aimant mieux congédier le ministère que de se résoudre à la proposition de ce projet de loi au parlement.

Les droits « garantis par des chartes » ne gagnèrent rien à la chute de la coalition. Le bill des Indes orientales de Pitt ne se montra pas plus favorable, à cet égard, que celui de Fox (4). L'influence royale disparaissait d'ailleurs sous la puissante administration du jeune Pitt, qui, s'appuyant, depuis la Révolution française, sur les terreurs de l'aristocratie et la docilité d'une majorité telle qu'on n'en avait pas vu depuis Walpole, gouvernait en maître absolu, autant que cela se pouvait en Angleterre (5). Mais la prérogative royale ne pouvait gagner en force à ce que le roi fit, à plusieurs reprises, payer ses dettes par le parlement, ni

(1) Mahon, IV, 217.

(2) Lord Brougham, *Hommes d'État de l'Europe*, I, 10.

(3) Gervinus, *Dix-neuvième siècle*, IV, 1.

(4) Mill, *Histoire de l'Inde*, IV, 557.

(5) May (*Histoire constitutionnelle*, I, 75) appelle cela, dans le jargon ordinaire du parlement, le régime absolu du roi et de ses ministres.

à ce que celui-ci eût à délibérer deux fois sur l'état de santé de Sa Majesté; ni à ce que Pitt, lors de la première maladie du roi, pour empêcher Fox et le prince de Galles d'arriver aux affaires, revendiquât pour le parlement le pouvoir absolu de nommer un régent de son choix, même sans la sanction de la couronne; ni, enfin, à ce que le règne de George III se terminât par une régence prolongée du prince de Galles. George IV, malgré toutes les prétentions qu'il affectait, n'était pas homme à maintenir la dignité de la couronne (1). Le portrait méprisant que Thackeray (2) a tracé de ce prince, surnommé, par ses flatteurs, le premier gentleman de l'Europe, n'est malheureusement que trop conforme au jugement de l'équitable postérité. Le procès contre sa femme surtout n'était pas fait pour relever le prestige de la royauté (3). Il était, cependant, très-jaloux de sa prérogative et affectait, notamment en tout ce qui regardait le militaire, des prétentions despotiques auxquelles on n'était plus habitué depuis longtemps, de la part des rois de la Grande-Bretagne. Suivant l'observation de Hughes (4), faite à

(1) La lettre virulente que la reine Caroline lui écrivit, pendant son procès, fut dictée à cette princesse par des démagogues. Elle n'en est pas moins très-caractéristique, chargée, mais pourtant vraie au fond. La reine écrivait à son royal époux : « Votre cour offrait l'image, non des nobles manières et d'un commerce poli, mais de la basse intrigue et du dévergondage. C'était une cour hantée par des mouchards, des conteurs d'histoires obscènes et des conspirateurs sans foi ni loi. » (Hughes, ch. LX.)

(2) *Loco citato*, 106, etc.

(3) Le 29 décembre 1820, M. Freemantle écrivait au marquis de Buckingham : « Ses invectives (celles du roi) contre lord Grey étaient d'une véhémence telle que je ne saurais les répéter. Il tempêtait de même contre toute l'opposition. » (May, *Histoire constitutionnelle*, I, 111.)

(4) *Histoire d'Angleterre*, éd. Baudry, en un volume, 512, 513.

l'occasion d'un blâme exprimé en 1812, par M. Whitbread, au sujet des changements dans l'uniforme anglais, tels que le remplacement partiel des habits rouges par des habits d'autres couleurs, « se mêler d'uniformes, c'était boucher la source de la plus grande jouissance que procurât au régent sa haute position, du vivant de son père encore. Adonné depuis la première jeunesse à cette passion, que flattaient ses courtisans, il la choya toujours et n'en démorfit jamais. Aussi, les réunions de Carleton House, ce paradis des tailleurs, n'étaient-elles pas seulement le théâtre animé de savantes dissertations sur le costume et l'uniforme, mais y consacrait-on même une partie de chaque matinée à de brillants essais dans le noble art de la coupe. » George IV fut, comme George III, un adversaire déclaré de l'émancipation des catholiques. Mais, dans cette question et d'autres, son opposition ne pouvait être d'un grand poids, en face d'hommes tels que Canning et Wellington.

Guillaume IV était un marin loyal, franc, et qui ne manquait pas d'intelligence. D'abord contraire au bill de réforme (1), il s'appliqua de son mieux à le faire passer, quand il eut reconnu cette mesure nécessaire pour le repos du pays. C'est pour en favoriser l'adoption qu'il prononça la dissolution du parlement, et détermina, le 18 mai 1832, par la fameuse circulaire de Taylor, les lords de l'opposition à s'abstenir du vote (2). Quoi que l'on pense du bill de réforme, c'était là faire de la prérogative royale un usage aussi louable que salulaire, et qui préserva l'Angleterre d'une révolution. Mais, pour diriger avec initia-

(1) May, *Histoire constitutionnelle*, I, 415.

(2) *Ibid.*, 417, 419.

tive le navire de l'État dans de nouvelles eaux, pour cela Guillaume IV était trop âgé et son règne fut trop court.

A l'avènement d'une princesse aussi jeune que la reine Victoria, la domination des partis qui alternent au pouvoir était assurée d'avance. Le rôle d'une femme de dix-huit ans, sans expérience, ne pouvait être que de suivre patiemment la routine de la vie politique anglaise, non d'exercer sur le gouvernement une influence active. Cependant, il faut reconnaître que la reine Victoria a su, nous ne dirons pas seulement maintenir, mais relever, à bien des égards, le prestige de son trône; qu'elle s'est toujours montrée aussi pénétrée de l'importance qu'attentive à l'étendue de ses devoirs et bien résolue à faire de ses droits le meilleur usage possible, dans l'intérêt du pays.

L'état de dépendance de la jeune reine, vis-à-vis des partis qui dominant au parlement, parut compromis par son mariage avec un prince étranger intelligent. Le droit du défunt prince Albert, son devoir même, en sa double qualité d'époux et de conseiller privé, de donner des conseils à la reine sur les affaires de l'État, a été reconnu par lord Aberdeen, lord Campbell et lord John Russell. Lord Melbourne déjà avait approuvé l'entente politique de la reine avec le prince (1). Mais, afin que les conseils de ce dernier ne pussent en rien porter atteinte à la puissance des coteries dominantes, la presse s'est employée à propager dans les masses, et souvent avec succès, l'épouvantail d'un accroissement de la prérogative, le fan-

(1) *Annual Register*, 1834, p. 10.

tôme d'une influence allemande. Il faut ajouter que la nation entière a, depuis, rendu pleinement justice, sur une tombe, à la sagesse et à l'esprit libéral du prince Albert, de mémoire à jamais regrettable.

Si la prérogative royale a été de plus en plus diminuée par les fautes d'une lignée de tyrans comme les Stuarts, de pauvres têtes comme les premiers Georges, ou d'un roi aussi peu digne que Georges IV, et par suite de la faiblesse naturelle du sexe d'une femme, s'il n'y a même, dans les rapports donnés, rien d'étonnant à ce résultat, il n'en faut pas moins admirer l'esprit conservateur des Anglais, en considérant, chez eux, l'intégrité parfaite du prestige extérieur de la couronne, qui est restée, de nos jours comme autrefois, l'ornement principal de leur édifice politique. En droit, les prérogatives de cette couronne ne sont pas ensevelies dans l'oubli du passé; elles n'ont été que transférées au parlement et au cabinet. Elles pourraient même, dans certaines circonstances, se ranimer un jour, en Angleterre, sous la main puissante d'un véritable monarque.

« Le pouvoir exécutif, quoique privé de son éclat, » dit Hallam, « avait, par suite de la Révolution, moins perdu, en puissance réelle, qu'on ne l'admet communément. Il n'est pas facile de prédire tout ce que pourrait atteindre dans ce pays, un roi prudent, actif, populaire et ambitieux, si, par malheur, il devait jamais en surgir un parmi nous (1). »

Finalement, il est un point qu'il ne faut pas perdre de vue, dans l'appréciation de la position faite à la royauté anglaise. Celle-ci s'est, comme nous l'avons

(1) Hallam, *Histoire constitutionnelle*, III, 240.

vu, développée comme un produit de la nécessité historique, un produit de la réaction d'un peuple libre, en état de légitime défense, contre ses oppresseurs royaux. Elle n'est point le produit de la spéculation politique, non plus que celui de la domination d'une classe. L'histoire du Danemark au dix-septième siècle et de la Suède au dix-huitième, ainsi que celle de la république de Pologne, nous montre ce que des castes nobiliaires peuvent faire de la royauté. Ce n'est pas de la condition actuelle de la royauté anglaise, mais des forfaits des Stuarts que doivent se défendre et s'épouvanter les princes. Les rois d'Angleterre ont systématiquement travaillé à la dépression du pouvoir royal, depuis deux siècles. Si Anne, George III et George IV avaient eu plus de pouvoir qu'ils n'en eurent, ils en auraient certainement abusé. Ou s'imaginerait-on que le gouvernement personnel de tels princes eût été plus avantageux pour l'Angleterre que l'administration de Godolphin, du second Pitt et de Canning ?

## § 2.

Déjà le long parlement aspire à gouverner par lui-même. — Le souverain ne peut choisir ses conseillers à sa guise. — Probabilité du sort de tout cabinet non aristocratique. — La couronne peut refuser de dissoudre le parlement. — Droit de congédier les ministres. — Lettre de la reine à lord John Russell. — Lord Palmerston et le coup d'État en France. — Lord John Russell sur la conduite de lord Palmerston. — Communications orales du ministre avec les ambassadeurs étrangers. — L'affaire de la chambre à coucher. — Plus de secrétaire politique depuis sir Herbert Taylor. — Initiative du ministère. — Le veto tombe en désuétude. — Impuissance de la chambre haute contre la couronne, les ministres et la chambre des communes. — Contre-seing des actes royaux. — Proclamations. — Droit de faire la guerre. — Troupes étrangères en Angleterre. — La prérogative passe au cabinet. — Droit de faire grâce. — Manque de délicatesse chez le parlement. — L'étendue de la prérogative varie constamment.

Quand éclata la guerre civile, les communes demandèrent à Charles I<sup>er</sup> de ne plus créer aucun ministre

ni pair, sans leur consentement, ainsi que de renoncer au commandement suprême de l'armée (1). Charles leur répondit : « Si j'acceptais de pareilles conditions, on pourrait encore se présenter devant moi la tête découverte, me baiser la main, et continuer à me traiter de Majesté ; les mots « la volonté du roi exprimée par les deux chambres » pourraient rester la forme de vos commandements ; je pourrais encore faire porter devant moi la canne et l'épée, et jouir de l'aspect du sceptre et de la couronne, branches flétries d'un arbre mort, qui ne refleuriraient plus. Mais, quant à la puissance réelle, effective, je ne serais plus que l'image, le semblant, l'ombre vaine d'un roi. » A ces conditions, repoussées par Charles I<sup>er</sup>, la couronne a été obligée de se rendre depuis, non par l'action législative, mais par la force des choses. Nominalelement c'est la couronne, par le fait le parlement qui nomme les ministres, et la pression d'une majorité de la chambre des communes peut forcer le souverain de procéder à des créations de pairs. En effet, ces créations n'ont jamais lieu qu'avec l'assentiment du cabinet ou comité parlementaire au pouvoir. L'armée ne vit légalement que de la grâce du parlement, et depuis la bataille de Dettingue elle n'a plus été commandée par un roi d'Angleterre. Le commandant en chef de fait a été longtemps le ministre d'un parti. Actuellement, son office a perdu toute signification politique, vis-à-vis du parlement du moins.

Nous avons déjà vu plus haut, au livre II, chapitre III, quelle est l'étendue de la prérogative, en théorie. Il nous reste à la considérer, maintenant, du

(1) Macaulay, I, 44.

côté pratique en particulier. Le souverain a incontestablement le droit de choisir ses conseillers comme il veut, mais cette liberté n'est qu'une magnifique illusion ; par le fait c'est l'aristocratie qui les choisit. Il faut que les sommités du parti le plus puissant de l'aristocratie arrivent au pouvoir, avec ou malgré la volonté du souverain (1). Aussi n'est-il pas extraordinaire, en Angleterre, de voir ce dernier élevant aux plus hautes fonctions, dotant des plus gros traitements qu'il puisse conférer, des personnes signalées par leur opposition à ses tendances personnelles (2). Nous avons déjà mentionné l'exemple d'un ministère de coalition. Erskine, après avoir été un membre de l'opposition des plus hostiles à la couronne, devint ministre. George IV se débattit longtemps et vivement contre la nomination de Canning. Celle de sir Robert Peel non plus ne pouvait être très-agréable à la reine Victoria, après l'affaire de la chambre à coucher (*bedchamber question*), quand elle fut obligée de le prendre pour ministre, en 1841. Lors de la chute du ministère Derby en 1859, elle voulut, pour empêcher l'avènement de lord Palmerston, former un ministère Granville. Mais, lord Granville ayant refusé, la reine dut s'accommoder de lord Palmerston, comme autrefois son grand-père, de Fox. C'est seulement quand les partis sont aussi désorganisés qu'ils l'étaient en 1852, lors du renversement du cabinet tory par une coalition, que la reine devient libre de porter elle-même son choix sur un des chefs de la majorité victorieuse. Ce fut lord Aberdeen, autrefois lié avec Peel, qu'elle choisit alors.

(1) Bulwer, *l'Angleterre et les Anglais*, éd. Fleischer, p. 15.

(2) William Paley, liv. VI, ch. VII.

« Mais la reine pourrait-elle former un cabinet de gens ignorés de l'aristocratie, de personnes n'appartenant ni au parti whig, ni au parti tory? Certainement non ! Le parti aristocratique des deux chambres serait bien vite sous les armes ; et quel esclandre cela ferait ! Que l'on se représente la superbe indignation d'un lord Grey et d'un lord Harrowby ! Quel discours, plein de considérations profondes, ne manquerait pas de faire à ce sujet lord Brougham ! Toute l'histoire serait finie le lendemain par le renvoi du ministère de la reine et la réintégration de celui de l'aristocratie, auquel on ne refuserait aucune satisfaction désirable. Ce qu'on appelle le pouvoir du souverain n'est que le cérémonial dont se drape la puissance réelle des magnats. Il jouit du privilège de contempler, du haut de sa loge royale, la lutte entre les deux partis, qui se combattent en champ clos, et de couronner le vainqueur (1). »

(1) Bulwer, *loco citato*, 15. — Lord John Russell, lors de la discussion de l'adresse, en 1862, dit : « J'ai l'avantage de connaître là-dessus les idées du prince Albert, les tenant de sa bouche même. Il y a peu de mois, il me fit l'honneur de me communiquer ses observations sur l'opinion reçue qu'un souverain anglais ne peut prétendre à l'exercice d'un pouvoir réellement absolu que dans une seule occasion, celle du choix de son premier ministre. Or, le prince me dit que, dans son opinion, ce n'était pas là, pour le souverain, le cas de vouloir statuer ou rien décider péremptoirement ; car, lorsqu'un ministre résigne, parce qu'il ne se sent pas en état de rester à la tête des affaires, il y a toujours un autre parti tout prêt à se charger de la responsabilité des plus hautes fonctions du gouvernement, et très-probablement aussi en mesure de gagner la confiance du pays. Après un renouvellement pareil des hommes en place, le devoir du souverain, suivant lui, était, au contraire, de conférer aussitôt des mesures à proposer, de la situation du pays et de toutes les éventualités, dans les termes de la plus entière confiance et sans la moindre arrière-pensée, avec le nouveau ministre, de quelque

Il y a réellement lieu à l'exercice de la prérogative, dès que le ministère et le parlement ne sont pas d'accord. Dans ce cas, il peut arriver que le premier ait la confiance du souverain, mais non celle du parlement. Ce fut le cas en 1784 quand Pitt, après plusieurs tentatives de la chambre des communes pour le renverser, finit par la dissoudre et obtint une forte majorité dans les nouvelles élections. Le même fait se reproduisit en 1807, avec un résultat de la dissolution du parlement également favorable. Il en fut de nouveau ainsi en 1831, quand Guillaume IV prononça la dissolution du parlement, dans l'intérêt de l'administration de lord Grey (1). En 1834, ce fut Guillaume qui congédia le ministère Melbourne, parce qu'il n'avait pas sa confiance, et la nouvelle administration torie, qui provoqua la dissolution du parlement (2); mais, cette fois, sans le même succès. En 1841, enfin, l'issue défavorable des élections fit tomber l'administration de lord Melbourne. La dissolution d'un parlement ne peut être imposée à la couronne; elle dépend entièrement de celle-ci et a été souvent refusée à des ministres.

parti qu'il fût, la conviction du prince étant que la plus parfaite confiance, abstraction faite de tous les points de vue de parti, devait toujours exister entre le monarque et le ministre, qui se présente au parlement comme la tête visible du pouvoir.»

C'est, ajoutait lord John, à ce sentiment, Mylords, dont la Reine est animée, comme naguère son époux, que j'attribue en grande partie le fait heureux qu'il n'existe dans ce pays, chez aucun parti, de l'aigreur provenant de son exclusion de la politique, et qu'il n'y a eu chez tous, pour leur souveraine, dans les vingt dernières années, qu'un concert d'hommages si bien mérités, grâce à la sagesse des conseils donnés par le prince-époux à la couronne, et dont le pays tout entier récolte les bons fruits.

(1) Lord John Russell, *Mémoires sur Fox*, II, 246.

(2) May, *Histoire constitutionnelle*, I, 136.

Le souverain a conservé, sous le régime parlementaire, le droit de congédier des ministres, même investis de la confiance du parlement.

Nous avons déjà plusieurs fois mentionné l'exemple de la coalition. L'administration de lord Melbourne aussi tomba, en 1834, par la volonté du roi. Mais la majorité victorieuse des whigs la ramena dans le conseil du souverain. La reine Victoria, dans une circonstance analogue, n'a pas été plus heureuse. Elle avait congédié, à la fin de 1851, le ministre des affaires étrangères, lord Palmerston; or, une année s'était à peine écoulée que Palmerston fut rétabli au pouvoir, cette fois comme ministre de l'intérieur, il est vrai, par une coalition de whigs, de radicaux et de Peelites.

Il est reconnu qu'il faut se procurer d'avance l'assentiment du souverain à tous les actes politiques importants, de nature à engager la couronne d'une manière quelconque (1). Lord Palmerston avait essayé de s'émanciper de ce contrôle royal, quand, au mois d'août 1850, la reine émit l'ordre suivant :

« La reine demande, tout d'abord, que lord Palmerston s'explique sur ce qu'il a l'intention de faire, dans un cas donné, pour que la reine puisse bien se rendre compte de ce qu'elle est appelée à sanctionner.

« Elle demande, en second lieu, qu'après la sanction d'une mesure, celle-ci ne soit plus arbitrairement modifiée ou dénaturée par le ministre. Toute façon d'agir pareille ne saurait être envisagée par Sa Majesté que comme un manque de sincérité envers la couronne, c'est-à-dire comme un acte commandant l'usage de son droit constitutionnel de congédier le mi-

(1) May, *Histoire constitutionnelle*, 1, 432.

nistre en faute. Elle s'attend donc à être informée par son ministre de ce qui se passe entre lui et les ministres étrangers, avant de prendre des décisions importantes, qui ne seraient basées que sur de simples conversations. Insistant pour recevoir en temps utile communication des dépêches étrangères, elle désire aussi que les copies des dépêches à expédier, auxquelles doit se rapporter son assentiment, lui soient soumises assez tôt pour qu'elle ait le temps d'en prendre connaissance, avant l'expédition. » Finalement, la reine invitait lord John Russell à faire passer sa lettre sous les yeux de lord Palmerston.

Cela n'empêcha pas ce dernier de déclarer son approbation du coup d'État *privatim* au comte Walewski, en décembre 1851, et d'écrire le 16 du même mois, de son propre chef, ainsi que lord John Russell ne manqua pas de le constater au parlement, le 3 février 1852, à lord Normanby, ambassadeur d'Angleterre à Paris, une dépêche dans le même sens, sans la communiquer à la reine (1).

Ce manque de procédés fut vivement blâmé par lord John Russell, qui déclara ne pouvoir admettre que le ministre des affaires étrangères se substituât ainsi lui-même à la couronne. « Le point important pour moi, » ajouta le Premier, pour justifier le renvoi de son collègue, « c'était de décider si un secrétaire d'État avait le droit d'écrire, de sa propre autorité,

(1) Ce différend entre la reine et lord John Russell, d'une part, et lord Palmerston, de l'autre, est regardé, en Angleterre, comme tellement important pour l'intelligence de la forme actuelle du gouvernement britannique, que Cox, dans sa *Commonwealth*, et May, dans son *Histoire constitutionnelle*, ont cru devoir publier toutes les pièces qui s'y rapportent.

une dépêche rédigée sans la coopération de ses collègues et sans le consentement de la couronne. Il me semblait qu'un ministre, ayant commis cette faute, ne pouvait rester plus longtemps en fonctions, sans que la dignité de la couronne en souffrit. »

Il résulte de la lettre précitée de la reine, du mois d'août 1850, que son ministre des affaires étrangères prétendait, dès lors, à une autonomie complète dans le ressort de son département, et on peut admettre le maintien de cette prétention par lord Palmerston de 1846 à 1852, c'est-à-dire pendant tout le temps qu'il fit lui-même partie de l'administration de lord John Russell.

On entendit en effet ce dernier se plaindre, le 3 février 1852, de manquer de l'influence qu'avaient eue sur son collègue lord Grey et lord Melbourne, et d'avoir souvent trouvé sa responsabilité fort engagée.

La mention de ces circonstances fait mieux comprendre les expressions de lord Palmerston, déclarant, en 1850, à un comité de la chambre des communes que le commerce diplomatique, entre l'Angleterre et la France, ne pouvait être exclusivement entretenu par des communications écrites, que de grands avantages y résultaient des rapports personnels avec les ambassadeurs. Ces communications orales, qu'entendait blâmer la lettre de la reine, se déroberaient naturellement au contrôle des autres membres du cabinet, de la reine et du parlement. Et, cependant, elles ont souvent déjà conduit à de très-importants actes politiques.

C'est sur la base d'une de ces conversations de son ministre des affaires étrangères avec l'ambassadeur de Russie, que l'Angleterre avait arrêté, le 16 novembre 1831, une nouvelle convention fort onéreuse pour

elle, touchant l'emprunt russe en Hollande. Quant au contrôle que la reine exerce sur la politique extérieure depuis 1852, c'est un point que nous n'avons pas la prétention d'éclaircir, faute de données certaines (\*).

Nous avons déjà vu au livre II, chapitre VII, que le souverain est tenu de congédier, en même temps que ses ministres, une partie des officiers de sa propre maison, qu'il ait ou non des rapports d'amitié personnelle avec eux. C'est là une conséquence du gouvernement de parti, attendu que l'influence personnelle de courtisans, faisant opposition au parti gouvernant, pourrait devenir très-dangereuse pour ce dernier. Quand George III congédia, en 1782, le ministère de lord North, il dut aussi consentir au remplacement du comte d'Hertford, qui avait été quinze ans son grand chambellan, par le comte d'Effingham, qu'il détestait. Le septuagénaire lord Bateman, qui était particulièrement lié avec le roi, dut céder de même à un autre sa place de maître des meutes (*master of the buckhounds*) (1).

Lors de la démission du cabinet Melbourne, en 1839, sir Robert Peel, chargé de former le cabinet, demanda à la reine de congédier même ses dames d'honneur. Mais elle déclara ne pouvoir entrer dans une voie qu'elle croyait contraire à l'usage, et qui répugnait à ses sentiments. Par suite de cette affaire de la chambre à coucher (*bedchamber question*) ou «*conspiration*, » dans le langage de l'opposition d'alors, le cabinet Melbourne resta en place, tandis que la presse de l'oppo-

(1) Schlosser, IV, 332.

(\*) C'est ici le cas de mentionner l'influence que l'on prête à la reine sur l'attitude présente du gouvernement britannique, dans l'affaire du conflit dano-allemand. (*Observation du traducteur.*)

sition, le *Times* notamment, se répandait en invectives contre la cour. Mais quand, en 1841, la reine, devant la forte majorité que Peel avait contre Melbourne, ne put plus se refuser à l'accepter comme premier ministre, elle se vit forcée de congédier la maîtresse des robes et toutes celles des dames de sa chambre à coucher qui, par leurs relations de famille avec des hommes politiques du parti contraire, pouvaient porter ombrage au parti conservateur (1).

On en a usé de même à tous les changements de ministère postérieurs (2).

La défense faite au roi, par l'acte de *Settlement*, de sortir du royaume sans la permission du parlement, a été levée en 1716. Cependant, les partis qui dominent ont jugé convenable, depuis l'avènement de la reine Victoria, de ne plus permettre à celle-ci l'adjonction d'un secrétaire politique tel que sir Herbert Taylor, dont l'influence avait, à leurs yeux, rendu Guillaume IV trop indépendant de leur propre direction.

La couronne ne peut influencer sur la législation que par les ministres. Tandis qu'il est, formellement, presque impossible à la première de proposer des lois, c'est aux ministres qu'appartient surtout l'initiative de celles-ci. Il en résulte naturellement que la couronne est souvent obligée de souffrir que des ministres, ayant l'appui du parlement, y fassent passer des mesures qui la contrarient, jusqu'au plus haut degré même.

(1) May, *Histoire constitutionnelle*, I, 132.

(2) « Depuis la conspiration de la chambre à coucher, s'écrie Disraeli, dans *Coningsby* (t. IV, ch. XIII), la royauté est un zéro. » Il oublie qu'il n'y a pas de raison pour qu'une règle qui s'applique à l'entourage masculin d'un roi, ne s'applique pas également à l'entourage féminin d'une reine régnante.

On sait, par les papiers de lord Eldon, que George IV prétendait avoir été pris dans un piège par ses ministres, dans l'émancipation des catholiques, sans qu'il osât pourtant interjeter son veto. « Si on me force d'y consentir, disait-il, j'irai sur le continent aux eaux et de là à Hanovre, je ne retournerai plus en Angleterre, ne créerai point de pairs catholiques romains, et ne ferai rien de ce que ce bill doit m'autoriser à faire : bref, je ne reviendrai plus. »

Mais lord Eldon lui-même dit au roi qu'il ne pourrait plus retirer l'ordre donné à ses ministres de présenter le bill (1).

Le droit de la couronne d'opposer son veto à un bill n'a plus été exercé depuis 1707, époque à laquelle la reine Anne refusa sa sanction à un projet de loi concernant la milice d'Écosse (2). La perte de ce droit

(1) Miss Martineau, III, 1.

(2) May, *le Parlement*, 391. — Bowyer (166) et d'autres se sont trompés, en admettant qu'il avait été fait pour la dernière fois usage du veto en 1692, contre un bill pour des parlements triennaux. Mirabeau, le 16 juin 1789, déclarait aux états généraux qu'il regardait le veto royal comme absolument nécessaire, à tel point qu'il vaudrait mieux vivre à Constantinople qu'en France, si ce veto n'existait pas; qu'il n'y avait enfin, à ses yeux, rien de plus épouvantable que l'aristocratie souveraine de six cents hommes, qui pouvaient se rendre demain inamovibles, après-demain héréditaires, et finiraient, comme les aristocrates de tous les pays, par tout absorber en eux. — Les Tudors firent souvent usage du veto. Ainsi Élisabeth, à la fin d'une session, après avoir donné sa sanction à vingt-quatre bills d'intérêt public et dix-neuf d'intérêt privé, opposa une fois son veto à quarante-huit autres bills. La formule « le roy s'avisera » exprimait d'ailleurs, dans l'origine, la réserve d'un plus mûr examen. Elle dérive de celle qu'employaient les tribunaux différant un jugement : « *Curia advisare vult.* » Il existait en effet, au temps des Plantagenets, à côté de cette forme, à l'égard des pétitions des communes, le refus positif du roi d'y satisfaire. Dans un statut de la trente-septième année du règne d'Édouard III, n° 33, il est dit : « Quant au ceste arti-

est une conséquence nécessaire du régime de cabinet. L'opposition ne fait passer aucun bill dans les deux chambres, sans qu'un changement de cabinet s'ensuive, si le cabinet en fonctions ne s'est pas résigné à l'acceptation du bill de l'opposition.

Pour faire usage du veto, il manque donc à la couronne des conseillers couvrant cet acte de leur responsabilité. Aussi George III ne songea-t-il pas à interjeter son veto dans l'affaire du bill des Indes orientales de Fox, mais se borna-t-il à la menace d'abdiquer ou du moins de quitter l'Angleterre, pour le cas où le bill passerait. Quand le roi peut s'appuyer sur un des partis qui dominant au parlement, ou sur une grande masse de la nation, il ne saurait lui être bien difficile de faire échouer un bill à la chambre haute, attendu que les évêques votent en général avec la couronne. Ce serait, il est vrai, une démarche très-hasardée, de manœuvrer aujourd'hui, comme l'avait fait de son temps George III, lors du bill des Indes orientales, à moins qu'un grand danger du pays ne procurât au roi l'appui du peuple, hors du palais de Westminster.

Mais, si des ministres, ayant pour eux la majorité de la chambre des communes, sont appuyés par la couronne, alors, il est vrai, la résistance de la chambre haute équivaut à zéro. Cela s'est vu lors du rappel des lois sur les céréales, où il suffit d'une simple menace du duc de Wellington pour déterminer la chambre haute à céder. Quand, dans la lutte sur le bill de réforme, l'administration de lord Grey eut été

cle, il demande grand avisement, et partant le roi se en avisera par son conseil. » (Christian, dans Blackstone, édition de 1809, I, 484, note 61.)

réduite à l'appui d'une minorité, et que les lords apprirent que le roi méditait la dissolution de la chambre des communes, lord Wharncliffe fit, le 21 avril 1831, la motion de le prier de ne point la dissoudre. Le roi, ayant entendu parler de cette motion, accourut alors précipitamment à la chambre haute, presque au fort du tumulte causé par l'excitation des pairs, pour y prononcer la prorogation du parlement (1). La nouvelle chambre des communes était favorable aux ministres. Mais quand, le 13 avril 1832, à la chambre haute, les lords n'admirent la deuxième lecture qu'avec neuf voix de majorité, le ministère de lord Grey se retira. Sur quoi, la chambre des communes résolut, le 10 mai 1832, le vote d'une adresse, dans laquelle elle pria le roi de ne pas appeler auprès de lui de conseillers hostiles au bill de réforme (2). Le roi rétablit par suite l'administration de lord Grey, « par amour de la tranquillité de l'Angleterre » (3). Il permit aussi à ses ministres de créer, durant chacune des phases du bill, autant de pairs qu'ils le jugeraient nécessaire (4). Bien que le duc de Wellington eût déclaré le projet de ces fournées de pairs le renversement de la Constitution (5), la peur qu'on en avait, conjointement avec la lettre de Sir Herbert Taylor, détermina l'adoption du bill. Voilà la manière dont un roi d'Angleterre peut, encore aujourd'hui, exercer de l'influence sur la législation.

(1) Hansard, série III, vol. III, 1807.

(2) *Ibid.*, vol. XII, 886.

(3) En 1831 déjà, de Lacy Evans avait, dans un *meeting* de la taverne de la Couronne et de l'Ancre, menacé de marcher sur Londres avec dix mille hommes du comté de Sussex, si le bill ne passait pas.

(4) Brougham, *Constitution*, 269.

(5) Hansard, série III, vol. XII, 996.

Il n'est donc pas un simple grand électeur, un zéro absolu.

Il y a cette restriction légale que tous les actes de la reine, pour acquérir de la validité, ont besoin d'être contre-signés d'un ministre ou secrétaire d'État. Les proclamations sont exceptées. Elles commencent par ces mots : *By the Queen, A proclamation, Victoria, etc.*, et finissent par ceux-ci : *Given at our court, etc. God save the Queen* (1); mais elles ne sauraient établir un nouveau droit; elles ne peuvent qu'appliquer l'ancien.

La prérogative de déclarer la guerre et de faire la paix a toujours été soumise à des restrictions essentielles, résultant du droit absolu du parlement de refuser l'impôt. En 1678, la chambre des communes déclara qu'elle ne pouvait accorder des fonds qu'autant que le roi l'informerait de ses alliances. Plus tard, une résolution de la même chambre, du 4 mars 1782, en déclarant que tous ceux qui conseilleraient de continuer la guerre d'Amérique devaient être considérés comme des ennemis du roi et du pays, mit un terme à cette guerre, nonobstant les inclinations belliqueuses du roi. Maintenant, cette prérogative est essentiellement exercée par le cabinet. Cependant le souverain, supposé qu'il eût pour lui le parlement, et par celui-ci le cabinet, aurait encore beau jeu pour faire, comme George III, des guerres impopulaires (2). Nous verrons au chapitre suivant comment le cabinet s'émancipe du contrôle parlementaire, relativement

(1) Voir l'*Annual Register*, 1852, p. 439.

(2) En 1795, la populace insulta le roi, lorsqu'il ouvrit le parlement, en criant : « La paix ! la paix ! » et lançant des pierres contre la voiture royale.

à cette prérogative. Celle du roi de faire venir des troupes étrangères en Angleterre a été reconnue par le parlement, en 1794, à l'occasion du débarquement des Hessois dans l'île de Wight. D'après cela, le roi, ou plutôt le pouvoir dominant, a le droit d'introduire temporairement des troupes étrangères dans le royaume. Cette thèse est, il est vrai, en contradiction flagrante avec l'esprit de la déclaration des droits. Elle l'emporta cependant alors dans le parlement, entièrement dévoué à Pitt, sur l'observation du Premier que la mesure était inoffensive, l'argent nécessaire pour l'entretien de ces troupes pouvant être refusé (1). Ce fait n'en a pas moins établi un dangereux précédent.

Dans les fonctions du pouvoir exécutif, comme dans la législation, il convient de substituer le mot cabinet au mot roi, partout où ce dernier figure en théorie. C'est donc par erreur que Duport dit, en 1790, à la Constituante française : « En Angleterre, c'est au roi seul qu'appartient le pouvoir exécutif. Une fois les lois faites au parlement, il est seul chargé de les exécuter, et nomme à cet effet tous les fonctionnaires de l'ordre exécutif, les juges, les employés de l'administration et ceux du fisc. »

Nous avons déjà vu, par l'exemple de George III, que la bonne intelligence avec ses ministres permet au roi d'éloigner des fonctionnaires qui lui déplaisent (2). Il est certain que l'influence de la couronne, même dans les limites du patronage que les partis se

(1) Archenholz, XII, 73.

(2) En 1774, lord North écrivait à Fox : « Sir, Sa Majesté a jugé à propos de nommer une nouvelle commission de la trésorerie, dans laquelle le nom de Charles Fox ne se trouve pas. »

réservent, est encore aujourd'hui grande, quoique toujours subordonnée à l'appui du gouvernement de parti. Un accroissement de l'influence de la couronne, par l'emploi des moyens de la corruption, vis-à-vis des membres du parlement, que l'on pouvait ainsi faire agir contre les ministres, ne paraît guère à redouter aujourd'hui, d'autant moins que les moyens financiers de la couronne ne sont pas très-considérables.

Même le droit le plus inséparable de la couronne, le droit de grâce, ne s'exerce que dans les limites du contrôle parlementaire. A l'époque où la prérogative était le mieux garantie, par l'alliance entre George III et lord North, en 1769, deux porteurs de chaises, Mancuirk et Balf, devaient être pendus pour un homicide, commis lors d'une des émeutes qui eurent lieu au sujet de Wilkes. M. Boyle Walsingham, un marin, déclara à la chambre des communes qu'il désirait avoir la grâce de ces deux hommes, mais qu'il ignorait les démarches à faire pour l'obtenir. Sir William Meredith, se joignant au préopinant, la demanda. Lord North répondit qu'il n'était pas nécessaire de faire une motion à cet effet; qu'il avait la conviction que le roi, sachant que tel était le désir de la chambre des communes, serait tout disposé à gracier ces malheureux (1). Ils furent en effet graciés. Si, dans le procès de l'amiral Byng, sa grâce fut refusée, malgré les dispositions favorables de la chambre des communes, ce fut uniquement parce que l'on tint plus compte de l'exaspération du peuple que de l'opinion du parlement timoré. Pour les délits d'un caractère privé, la couronne ne peut, légalement, exercer son droit de grâce.

(1) Walpole, III, 467.

Le roi est garanti contre toute insulte personnelle, de la part du parlement et de ses membres, par le sentiment monarchique dont tous les partis sont, à certains égards, animés en Angleterre. Mais cela n'empêche pas que des débats d'une nature extrêmement pénible ne s'engagent parfois, au sujet de personnes placées près du trône, comme en 1854 au sujet du prince-époux, ainsi que de tous les actes et arrangements de la cour, en matière de dépenses notamment. C'est ainsi qu'en 1777 Burke porta la discussion sur la table du roi. Dans le débat sur l'apanage de la princesse Victoria, en 1857, on ne se piqua pas non plus d'une extrême délicatesse. Les dettes de George III, et plus récemment l'affaire de la chambre à coucher, amenèrent aussi des explications désagréables et souvent peu respectueuses. Elles avaient atteint leur point culminant dans le procès de la reine Caroline, il est vrai par la faute du roi lui-même.

C'est un phénomène curieux de la vie politique de l'Angleterre que les trois princes de Galles, qui devinrent plus tard George II, George III et George IV, se soient trouvés successivement en opposition avec les inclinations paternelles et les ministres qui possédaient le plus la confiance royale. De la part du prince de Galles actuel il n'y a pas lieu, cependant, de craindre une activité parlementaire aussi incisive. La maison de Hanovre sent son intérêt dynastique si bien affermi en Angleterre, qu'elle peut se passer de la parade d'un prince royal faisant de l'opposition (1).

(1) *Le Spectateur* du 8 novembre 1862, à l'occasion de l'âge de majorité que venait d'atteindre le prince de Galles, a fourni, sur la royauté moderne, en Angleterre, un article intéressant, dont voici un extrait :

« Il n'est que trop naturel que la cour, dans l'affliction où l'a

Nous avons essayé de décrire les rapports de fait de la prérogative. Ils ont, comme on l'a vu, constamment varié, tout dépendant des individualités appelées à en faire usage. Aussi n'est-il pas possible d'établir des règles absolues sur l'étendue réelle de la prérogative.

plongée une perte irréparable, s'abstienne demain de toute fête pour célébrer l'anniversaire de la naissance du prince, et cependant il est presque dommage que le sentiment national ne trouve pas à s'exprimer d'une manière ou de l'autre. La royauté, en Angleterre, a la tendance de devenir par trop une abstraction; aussi devrait-on s'empresse de saisir toute occasion propice à un rapprochement naturel et cordial entre le peuple et le prince. Il est difficile, quand on songe à une position comme celle du prince de Galles, de retenir certaines considérations sur quelques-unes des nombreuses particularités qu'elle présente. Il n'est pas sur la terre de position aussi pleine de singulières anomalies que la sienne. Héritier du lot des plus grandes destinées de ce monde, avec une immense fortune et un arbre généalogique d'un millénaire, il n'a rien à gagner autrement que par un malheur domestique, et ne peut rien faire, à moins de prendre l'attitude d'une opposition inconvenante ou impossible. La Constitution, qui le munit de droits, ne lui assigne pourtant aucune sphère d'activité. Autrefois, même en Angleterre, l'héritier du trône était le premier, sinon le plus influent dignitaire de l'État, et généralement nos rois craignaient leurs premiers-nés. Sur le continent, de nos jours encore, le fils aîné du souverain est ordinairement un soldat et un homme politique. Le prince de Galles n'a point la ressource de prendre une position semblable; il ne peut ni présider à un département, ni gouverner une colonie, ni même se placer à la tête d'une armée, parce que l'irresponsabilité du trône couvre de fait, sinon légalement, aussi l'héritier. Il ne peut, par la même raison, jouer un grand rôle au parlement, bien qu'il y siège. Personne ne voudrait se poser en adversaire du prince de Galles, dont un discours ne serait, par conséquent, ni plus ni moins qu'un manifeste personnel. Il pourrait, il est vrai, se faire le coryphée de la société, et, en le supposant un homme d'un certain calibre, exercer une influence énorme et peut-être dangereuse sur la classe dominante; mais, de cette espèce de calamité, la plus grande de toutes, d'avoir un homme de génie sur les marches du trône, le ciel a préservé la Grande-Bretagne, depuis la mort du prince Noir. »

## CHAPITRE XI.

## LE GOUVERNEMENT PARLEMENTAIRE.

Part des différents facteurs du gouvernement parlementaire dans celui-ci. — Parlements septennaux. — Dissolutions fréquentes de nos jours. — Corruption de membres du parlement. — Walpole et Fox sur la corruption. — Elle diminue sous le second Pitt. — Corruption à l'occasion de bills d'intérêt privé. — Impopularité du parlement. — Importance de la chambre haute. — Prépondérance de la chambre des communes. — La chambre haute sans initiative. — La chambre des communes délègue son pouvoir au cabinet. — Junte. — Cabale. — Acte de *Settlement*. — Il n'y a pas de responsabilité du cabinet. — Votes de défiance. — Chute de Walpole. — Contrôle défectueux. — Pouvoir dictatorial du ministre des affaires étrangères. — Gouvernement de l'Inde. — Dangers résultant de la suppression de la Compagnie. — Influence nuisible du parlement sur les affaires de l'Inde. — Lord Chatham sur l'Inde. — Premiers ministres depuis 1830. — Composition du cabinet. — Le premier lord de la trésorerie n'est pas toujours le ministre dirigeant. — Chute d'un cabinet. — Cabinets gouvernant sans avoir la majorité pour eux à la chambre des communes.

La répartition de l'autorité presque absolue que le parlement exerce, depuis l'avènement de la maison de Hanovre, entre la chambre haute, la chambre des communes et le comité parlementaire qui forme ce qu'on appelle le cabinet, a varié dans la suite des temps. Macaulay (1) fait ressortir, comme une conséquence de la Révolution, que la chambre des communes, par la discussion annuelle du budget, décide de la guerre et de la paix, et qu'elle institue et dépose les ministres. Cependant, cette chambre elle-même avait été longtemps, en majeure partie, dans les mains de l'aristocratie, qui subissait d'autre part la direction d'une petite oligarchie de familles du parti whig, étroi-

(1) *Essai sur l'Histoire de la Révolution*, de sir James Mackintosh.

tement unies entre elles, et devant, comme le prétendait lord Chatham, finir nécessairement par ruiner le pays (1).

La déclaration du long parlement, que la chambre des communes représentait la nation, n'était plus qu'une phrase au siècle dernier.

Pendant plus de soixante ans, en effet, on y vit gouverner nominalement, sous les princes de la maison de Hanovre, une chambre des communes dont les membres étaient nommés par un parti très-peu nombreux, mais souverainement exclusif, qui dominait complètement à la chambre haute. Cette chambre des communes n'était responsable envers personne et ne se laissait plus intimider par la couronne.

La publicité y était rigoureusement exclue des débats. Les députés des bourgs pourris n'avaient à prendre souci que de la faveur des patrons aristocratiques qui les envoyaient au parlement. Ainsi, avec l'accroissement de l'autorité formelle des communes, le pouvoir du peuple sur elles diminua de plus en plus (2). La loi qui établit les parlements septennaux fut une dérivation de cette omnipotence de la chambre.

Deux longs parlements, sous Charles I<sup>er</sup> et Charles II, avaient déjà, passagèrement du moins, fondé la puissance parlementaire. Des parlements de courte durée, c'est-à-dire triennaux, suivirent.

Mais, afin que le parlement, comme corporation, pût consolider sa puissance, il fallait qu'il fût permanent, ou du moins élu pour une durée de plus de trois

(1) Mahon, VII, 199.

(2) Macaulay, *Essais*, vol. II. — Voyez l'*Essai sur Horace Walpole*, et Disraeli, *Sybil*, t. I, ch. III.

ans. On abolit donc les parlements triennaux, en 1716, pour ériger la septennalité des parlements en loi du royaume. Par le fait, ils ne durent guère plus de six ans, de nos jours. Mais, les cinq premiers parlements des règnes de George I<sup>er</sup> et George II, eurent réellement une durée septennale. Cette prolongation donnait à la chambre des communes la stabilité et l'esprit de corps nécessaires pour la mettre en état d'apporter de l'unité et de la conséquence dans le gouvernement parlementaire. Aussi les parlements septennaux, au lieu des fluctuations de partis qui avaient régné sous la reine Anne, présentèrent-ils, sous les deux premiers Georges, une physionomie assez constante (1).

Aux élections des années 1722, 1727 et 1734, le gouvernement l'emporta. En 1741, il est vrai, Robert Walpole n'obtint qu'une majorité de seize voix, et peu de temps après il fut renversé. Mais, en 1761, Pitt eut une forte majorité. A cet égard aussi, le bill de réforme a beaucoup dérangé l'ancienne routine et rendu les dissolutions plus fréquentes qu'elles ne l'étaient antérieurement. Dans les années 1834, 1841, 1852, 1857 et 1859, on prononça la dissolution en guise d'appel au peuple. Des mesures telles que ces cinq dissolutions consécutives, dans un espace de vingt-cinq ans, étaient très-rares au siècle dernier, mais

(1) Junius, dans la dédicace de ses *Lettres*, dit : « Relativement à l'influence de l'électeur sur la conduite du député, il y a peu de différence entre un parlement septennal et un parlement viager. Bien que la dernière session d'un parlement septennal ne soit, ordinairement, employée qu'à briguer la faveur du peuple, il s'agit de considérer pourtant qu'à ce prix vos représentants ont six ans pour porter atteinte à la liberté, et seulement une année pour réparer ce tort. »

avaient alors une très-grande portée, comme en 1784.

Ces parlements si exclusifs du dernier siècle eussent été complètement à la discrétion de l'oligarchie, ou des intérêts de corporation et des intérêts locaux, si le gouvernement n'avait pas réussi quelquefois, par la corruption, à se rendre indépendant des grands électeurs aristocratiques de la chambre des communes. Le système de corruption adopté à l'égard des membres du parlement commença en 1673. Le parlement que Danby dirigeait alors en eut le sobriquet très-significatif de parlement des pensions. Les chefs de l'opposition, sir Robert Howard et sir Richard Temple, furent apaisés par des places; on les appelait les hommes aux places (*placemen*) (1). Walpole ne put se maintenir au pouvoir que par la corruption. Aussi déclara-t-il publiquement qu'il connaissait le tarif de chaque Anglais. Les sommes dont il avait besoin pour corrompre, il les dérobait en partie sur les fonds secrets, dont il dépensa plus d'un million de livres sterling dans ce but, ainsi que pour les fins de la politique extérieure, dans les dix dernières années de son administration. Chesterfield, le 22 février 1740, se plaignit notamment de la manière dont la corruption s'exerçait, par l'imputation de pensions secrètes sur ces fonds. Cependant Walpole, comme il le déclara lui-même, n'achetait jamais des opposants, parce que, disait-il, pour une bouche que l'on ferme ainsi, il s'en ouvre immédiatement cinquante autres (2). Mais quand, en 1727, il voulut faire passer son bill d'excise, ce moyen même se montra inefficace et ses adhérents lui dirent qu'il ne les payait qu'au taux des

(1) Hallam, II, 537.

(2) Macaulay, *Essais*, vol. II, sur Horace Walpole et lord Chatham.

sottises ordinaires, mais que, pour faire passer celle-ci, toute la corruption imaginable ne suffirait pas (1).

Du temps de la guerre d'Amérique encore, la corruption était dans toute sa fleur. Horne Tooke déclara qu'à la chambre des communes des sièges de législateurs étaient mis en location aussi publiquement que les stalles pour le bétail aux foires (2). En 1780, Fox dit : « Le gouvernement n'a pas, dans tout le royaume, un homme qui appuie ses mesures par conviction. Quand les membres du parlement traversent la salle, pour aller à leurs places, si vous demandez à chacun ce qu'il pense des mesures des ministres, de leur honorabilité et de leur sagesse, il vous répondra inmanquablement qu'il les méprise et les abomine. Mais cela n'empêche pas que ce membre, à peine arrivé à son siège, ne s'empresse de voter dans le sens du ministère, sur toute question pour laquelle celui-ci paraîtra s'intéresser. Cette corruption vient à tout moment ajouter à l'influence de la couronne, influence d'autant plus dangereuse qu'elle s'entoure de formes constitutionnelles, afin de mieux assurer les coups qu'elle porte à la constitution. » A l'époque de la Révolution française, la corruption diminua, l'aristocratie étant alors naturellement poussée dans le camp de Pitt, par la crainte de la démocratie. Plus tard, quand la guerre devint plus populaire, ce fut la voix publique elle-même qui mit le parlement dans l'obligation d'appuyer ce grand homme d'État.

On peut douter que la morale publique ait beaucoup gagné, en Angleterre, par le bill de réforme. Nous

(1) Frédéric II, *Histoire de mon temps*, dans l'édition de ses œuvres réunies en un seul volume, p. 89.

(2) Archenholz, V, 25.

voyons tous les jours combien de convictions se modifient par l'appât d'une participation aux dépouilles opimes, dont dispose le parlement. La corruption non déguisée par le moyen de l'argent, de la part du gouvernement, est, il est vrai, aujourd'hui beaucoup moindre que du temps de Walpole, par la raison déjà que le gouvernement ne dispose plus librement de fonds aussi considérables. Mais l'accroissement du nombre des bills d'intérêt privé et la défaite infligée à des intérêts particuliers réellement hostiles ou supposés tels, ainsi que la poursuite de subventions parlementaires, moyennant finance, ont introduit dans la chambre de nouveaux véhicules d'une corruption exercée, celle-ci, par des particuliers.

Il est naturel que le parlement, comme pouvoir dirigeant du pays, ait largement aussi sa part de l'impopularité qui, d'ordinaire, accompagne les corps dirigeants et tout homme au pouvoir. « Tout grief que ressent un Anglais, » dit Macaulay, « est attribué à la tyrannie ou à la négligence du corps dirigeant. Là, c'est un négociant qui, des cours de justice de Rio-de-Janeiro ou de Saint-Pétersbourg, en appelle au parlement; là, un peintre d'histoire qui se plaint à lui du peu d'encouragement de cette branche de l'art. »

Avant la Révolution, le parlement fut souvent une assemblée démagogique, prompte à devancer le mouvement. Depuis qu'il a pris lui-même en mains les rênes du pouvoir, il ne suit chaque mouvement qu'à pas lents et à distance. « Aussi, » dit le même auteur, « son impopularité ne fait-elle que croître, d'autant plus que le mal qui vient de lui saute aux yeux bien plus que le bien qu'il fonde (1). »

(1) « Si l'Angleterre a échappé à la destinée d'autres pays, tombés

Le bill de réforme a essentiellement déplacé le centre de gravité de la constitution. Quelque grande que soit encore l'influence des pairs sur la formation de la seconde chambre, celle-ci compte aujourd'hui une foule de membres qui échappent complètement à cette influence. Il faut tenir compte aussi de la pression plus grande que la presse et ce qu'on est convenu d'appeler l'opinion publique exercent, maintenant, sur la chambre des communes, d'où il résulte que toute la puissance du parlement réside aujourd'hui, sinon formellement, du moins matériellement, dans cette chambre. Il est vrai que la chambre haute impose encore par le nombre de talents distingués, de grands seigneurs véritables, d'hommes d'État et de légistes éminents qu'elle renferme et ne cesse d'absorber. Lord Stratford de Redcliffe, lord Normanby \*, lord Lansdowne \*, lord Brougham, lord Campbell \*, lord Saint-Leonards, lord Derby, lord Lyndhurst \*, lord John Russell, lord Ellenbo-

sous le régime de l'absolutisme, cela tient à ce que nous avons, pour nous en préserver, des ressources meilleures que la vertu des deux chambres, » dit Junius, dans sa dédicace.—Depuis un siècle et demi, tous les pouvoirs publics sont concentrés dans le parlement, et c'est depuis lors aussi qu'il est devenu de plus en plus impopulaire. En 1830, il essaya de rentrer, par une réforme, dans les bonnes grâces du public; mais, en vérité, plus le parlement est devenu puissant, plus il a provoqué de haines contre lui. (Disraeli, *Coningsby*, liv. IV, chap. XIII.) « Autrefois, » dit Erskine, à l'occasion du procès de Hardy et Horne Tooke, en 1794, « j'aurais considéré les communes d'Angleterre comme une assemblée que son devoir oblige d'interposer son bouclier entre le sujet et la couronne; mais, dans ce cas, je trouvai, au lieu du bouclier, un glaive acéré et destructeur, dans la main de l'ennemi. Ce corps législatif, loin d'être comme autrefois un pouvoir tutélaire, est devenu, par la corruption et l'intimidation, l'accusateur du citoyen dont il aurait dû se porter le défenseur. Il agit comme un avoué d'Old Bailey. » (Hughes, ch. XXXVII.)

(\*) Morts depuis peu.

rough, etc., etc., maintiennent l'éclat traditionnel de l'auguste assemblée, dans laquelle les dissidences des partis n'apparaissent pas aussi tranchées qu'à la chambre des communes. C'est ainsi que s'est conservé l'héritage de l'ancienne gloire du sénat britannique (1).

Il est vrai qu'auparavant déjà le droit de voter l'impôt constituait, formellement aussi, pour la chambre des communes, un moyen d'attirer à elle tout le pouvoir (2) ; mais la plus grande indépendance que lui a procurée le bill de réforme a en partie élevé ce pouvoir jusqu'à l'autonomie complète.

« De même qu'autrefois, » dit la radicale Miss Martineau, « on avait vu l'autorité royale descendre au-dessous de celle du parlement, la chambre haute, on ne peut le nier, ne vient plus, aujourd'hui, qu'après les communes. L'histoire reconnaîtra toujours que la chambre des communes est devenue, en 1832, le véritable pouvoir gouvernant de la Grande-Bretagne, et que, depuis cette époque, les autres pouvoirs se maintiennent moins en vertu de leur propre force que par un accord tacite, fondé sur des considérations d'utilité générale, de haute convenance et d'ancienne

(1) Voir à ce sujet un opuscule fort intéressant de Marquardsen : *la Chambre haute d'Angleterre et la science* ; Erlangen, chez Ferdinand Encke, 1862.

(2) Hume fait sur le pouvoir de la chambre des communes l'observation suivante : « Sous prétexte d'avis, les communes peuvent donner des ordres couverts. En se plaignant d'injustices et de calamités publiques, elles peuvent s'arroger tout le pouvoir du gouvernement. Il ressort de la nature de cette liberté parlementaire qu'elle ne peut être restreinte par la loi, car est-il possible de prévoir le nombre des abus, et dans quelle partie de l'administration ils se glisseront ? D'après la tendance de l'esprit humain, il faut s'attendre à ce que cette liberté se fasse valoir dans la plus forte mesure. »

affection. » Le tory Disraeli (1) envisage de même la position de la chambre haute vis-à-vis de celle des communes, quand il dit : « Tout le pouvoir du pays se concentre dans les communes. La chambre haute elle-même et le monarque ont, publiquement, déclaré et reconnu que la volonté de la chambre des communes est décisive. Un simple vote de celles-ci obligea, en 1832, le duc de Wellington de déclarer, à la chambre haute, qu'il se voyait forcé d'abandonner son maître dans les circonstances les plus difficiles et les plus pénibles. La chambre des communes est absolue ; l'État, c'est elle (2). »

« Il ne sort plus de mesure importante de la chambre des lords actuelle. Elle est réputée de fait une simple cour d'enregistrement, et si, par hasard, elle ose encore apporter quelque misérable changement de détail à une clause d'un bill qui excite l'intérêt public, quelle jubilation dans tout le pays, aux banquets conservateurs, s'extasiant sur le pouvoir, l'autorité et l'indépendance de la chambre des lords (3)! »

La chambre haute n'était certainement pas pour la suppression des droits sur les grains ; mais le duc de Wellington lui déclara qu'il fallait céder, et elle céda. Le vote de défiance que lord Palmerston eut, en 1850, de la chambre haute, dans l'affaire de Don Pacifico, fut emporté par le vent de l'opinion du jour et un vote d'approbation de la chambre des communes. Quand, en 1860, la chambre haute repoussa l'abolition de la taxe sur le papier, il s'éleva dans le pays une tempête générale, comme s'il y avait eu un

(1) *Coningsby*, liv. I, ch. vii.

(2) *Ibid.*, liv. IV, ch. iii.

(3) *Ibid.*, ch. iv.

attentat des pairs à la constitution De temps à autre, cependant, on permet à la chambre haute de rejeter des lois telles qu'autrefois le bill concernant les juifs, ou des lois du genre de celle qui autorise le mariage d'un veuf avec la sœur de sa femme défunte, tant que les communes ne sont pas d'humeur à s'en occuper sérieusement.

De fait cependant, la chambre des communes n'exerce son grand pouvoir que par délégation, un corps politique de 658 membres n'étant guère propre à gouverner, dans la véritable acception du mot. C'est le ministère, le cabinet, *Downing Street*, qui constitue le gouvernement proprement dit de l'Angleterre.

Le cabinet est un comité, choisi dans le sein du parlement par la majorité parlementaire, qui en laisse pourtant la nomination à la couronne. Ce cabinet, dépendant de la majorité, a attiré à lui presque toutes les affaires du conseil privé. Ainsi, tout le gouvernement a passé de la couronne au comité parlementaire, qui a pris la place du conseil privé.

Tous les membres du cabinet étant d'ailleurs conseillers privés, celui-ci est aussi un comité du conseil privé même.

Ce fut Charles I<sup>er</sup> qui forma le plus ancien de ces comités, la junte, comme on l'appelait, entièrement composée de ses partisans dévoués. La dénomination de conseil de cabinet, pour ces délibérations intimes, date du même règne (\*). Le long parlement, de son côté, demanda que tous les actes du roi fussent débattus en plein conseil privé. Plus tard Charles II, à son tour, tira du conseil privé, aussi uniquement en

(\*) R. Jenery Shee, p. 532.

vue de favoriser l'absolutisme, un autre comité d'hommes dévoués, la cabale des Clifford, des Ashley, des Buckingham, des Arlington et des Lauderdale. L'acte de *Settlement* réintégra le conseil privé dans la plénitude de ses droits. Des hommes tels que lord Somers se prononcèrent, de la manière la plus décidée, contre tout gouvernement par le moyen d'un cabinet. « C'est une invention de mauvais ministres, » dit-il, « que la paix et la guerre, ainsi que d'autres affaires de la plus haute importance, puissent être résolues définitivement par une cabale, délibérant en secret, et ne passent par le conseil privé que pour la forme. Si cette mode-là se maintient, on ne saura jamais à qui s'en prendre des avis donnés. »

La clause respective de l'acte de *Settlement* n'en fut pas moins abrogée par une loi, sous la reine Anne, conséquence nécessaire du régime parlementaire, dès lors établi. Le parlement, voulant s'assurer l'exercice ou du moins le contrôle de toute autorité, ne pouvait souffrir à côté de lui un conseil de la couronne, que celle-ci était libre de composer, à son gré, d'hommes de tous les partis. Comme la volonté d'une assemblée délibérante ne se manifeste que par la déclaration de la majorité, la couronne se vit obligée de former d'éléments de cette majorité un gouvernement capable de mettre en pratique les principes dirigeants de la politique du parti dominant, en même temps que de pourvoir aux détails de l'administration courante. La conséquence de cette innovation, c'est la disparition de la responsabilité personnelle des ministres, mais seulement, bien entendu, pour les actes politiques du ministère. Le cabinet, n'ayant pas d'existence légalement définie, ne tient point de protocoles ou

procès-verbaux de ses délibérations. Le souverain n'assiste plus aux délibérations de ce conclave, non reconnu par la loi. Cependant l'usage du cabinet de délibérer sans le roi ne s'établit que sous George I<sup>er</sup>, qui, comme on l'a déjà dit, ne comprenait pas l'anglais. Ce fait purement accidentel d'abord, comme tant d'autres, passa ensuite à l'état de règle constitutionnelle (1). Cependant les résultats des délibérations du cabinet sont communiqués au souverain.

Tant qu'un ministre du cabinet ne s'est pas compromis par sa signature, dans un acte du gouvernement, il n'encourt de fait aucune responsabilité par ses avis. Juste à l'époque où le droit du parlement de poursuivre des ministres coupables était reconnu de la manière la plus positive, le secret, dont purent s'envelopper les coupables, rendit ce droit illusoire. Assurément un lord chancelier, ayant apposé le grand sceau à une convention avec l'étranger, est responsable, si l'opinion de la chambre des communes condamne ce traité, comme préjudiciable ou déshonorant. Mais il ne s'ensuit nullement que le premier lord de la trésorerie et d'autres conseillers intimes de la couronne puissent, en matière de politique extérieure, être mis efficacement en accusation par la chambre, pour un acte dans lequel leur participation ne saurait être légalement prouvée (2). »

Il n'y a, légalement, de responsable, en pareil cas, que le conseil privé, ayant approuvé une dépêche que le lord chancelier aurait refusé de munir de son

(1) Lord Grey, *du Gouvernement parlementaire*, p. 10.

(2) Hallam, *Histoire constitutionnelle*, III, 249. — Voir aussi Bowyer, 128.

sceau (1). Mais on ne saurait, de nos jours, rendre les ministres du cabinet responsables en leur qualité de membres du conseil privé ; car ils y siègent avec nombre de personnes entièrement étrangères à leurs mesures (2).

Ce n'est pas seulement la difficulté de découvrir les coupables, avec le secret dont s'enveloppe le cabinet, qui a rendu la responsabilité politique des ministres illusoire. Depuis 1688, deux partis au parlement se disputent le pouvoir. Avec la majorité dont il disposait, le parti gouvernant perd aussi le banc de la trésorerie, dont l'opposition s'empare alors. La perte du pouvoir n'est donc pas nécessairement la conséquence de fautes commises, mais toujours celle d'un changement de direction ou d'opinion qui s'opère au sein de la majorité parlementaire. L'antagonisme entre les deux partis s'est beaucoup adouci, depuis la Révolution ; leurs luttes, quelque vives qu'elles soient encore, ne vont plus jusqu'à des violences extrêmes. Certains grands principes de liberté sont reconnus par les deux partis, et, tant qu'il n'y a pas violation de ces principes, chacun des deux assure l'impunité à l'autre. Les votes de défiance ont remplacé les arrêts de mort ; la disgrâce temporaire du parlement impérial, le billot et la hache.

En 1742 encore, Robert Walpole était gravement menacé d'un *impeachment*. Mais, si la multitude hors de la chambre demandait du sang, déjà Pulteney, le principal adversaire de l'accusé, inclinait à la clémence et déclarait n'en pas vouloir à sa personne,

(1) Somers, *Traité*s, XI, 276. Somers lui-même fut mis en accusation pour le fait de l'apposition d'un sceau à un acte en blanc.

(2) Bowyer, 128.

mais se contenter de son éloignement du pouvoir. On laissa tomber l'enquête déjà ordonnée ; Pulteney étant devenu lord Bath comme Walpole lord Orford, ils purent ainsi tous les deux inaugurer ensemble, à la chambre haute, la nouvelle et plus paisible ère des simples votes de défiance (1).

« Depuis la chute de Walpole, dit Macaulay, il est de pratique, sinon strictement conforme à la théorie de notre constitution, de regarder la perte de l'office et la désapprobation publique comme un châtement suffisant pour des erreurs dans l'administration, non imputables à des faits personnels de corruption (2). »

Il importe cependant de bien faire observer que des actes pareils aux entreprises des ministres du temps des Stuarts, ne sont plus possibles en Angleterre, et que la grande charte ou la pétition des droits, ne pourrait plus y être violée impunément par des officiers de la couronne, quelque haut placés qu'ils fussent. S'agirait-il, par exemple, de la perception d'une taxe non votée. Eh bien ! le parlement ferait tout simplement mettre en prison, pour infraction de privilège, le percepteur. Tout Anglais connaissant le droit de son pays chasserait de sa maison, par la force au besoin,

(1) Mahon, III, 117, etc.

(2) Macaulay, *Essais*, vol. I, sur l'*Histoire constitutionnelle* de Hallam. — Dans la préface à ses *Lettres*, Junius dit : « Nos ministres et magistrats ont peu à redouter le châtement et peu de difficultés à craindre, outre le blâme de la presse et l'esprit de résistance qu'il excite chez le peuple. Tant que ce pouvoir de censure est maintenu, ministres et magistrats sont presque à tout moment obligés d'opter entre leur devoir et leur réputation. Ce dilemme constant n'opérera pas, sans doute, de prodiges dans leurs cœurs, mais il influera certainement sur leur conduite. Dans tous les cas, ce n'est pas le moment de laisser se relâcher encore le reste des faibles liens de discipline qui subsistent à leur égard.

les officiers du fisc qui voudraient le faire payer indûment, et les assignerait devant les tribunaux pour *trespass* (intrusion violente). Les juges de paix aussi, magistrats entièrement indépendants, poursuivraient ces officiers et les obligeraient à fournir des cautions de paix. Dans une plus haute sphère enfin, on verrait ressusciter les bills d'*attainder* et l'*impeachment*, contre les ministres ordonnateurs de pareils impôts. Partout où il s'agirait de la violation de droits des particuliers et du parlement, le principe de lord Brougham, que les ministres sont responsables non-seulement de la légalité, mais aussi de la constitutionnalité de leurs actes, deviendrait une vérité (1).

Il est au moins douteux que la mise en accusation de ministres par voie d'*impeachment* soit devenue complètement superflue, comme le prétend Bowyer (p. 126). Telle est cependant, il faut le dire, depuis longtemps, l'opinion de beaucoup d'Anglais. Ainsi Fox, que l'on avait vu si ardent pour la mise en accusation de Warren Hastings, appela le 13 avril 1806 un *impeachment* une grossière manœuvre. Toutefois, non la mise en accusation des ministres seulement, mais tout contrôle effectif des mesures politiques de certains ministères, a été supprimé par le gouvernement de parti. Le parlement, qui délègue son autorité aux ministres, peut les reprendre dans son giron, quand ils ne lui conviennent plus. Mais c'est là pour eux le *nec plus ultra* de la disgrâce.

Tant qu'un ministre dispose de la majorité de la chambre, elle le garantit contre tout blâme. Le ministre une fois renversé, les actes antérieurs de son

(1) Bowyer, 136.

administration sont, d'après la théorie de sir Robert Peel, noyés dans l'oubli : « car, » dit cet homme d'État, « il n'est pas d'usage parlementaire qu'un ministre, ayant une grande majorité à la chambre, et auquel toutes les archives de l'État sont ouvertes, cherche à s'en prévaloir pour la condamnation de la politique précédente de ses adversaires (1). »

Malgré la protection qu'assure aux ministres ce double jeu de la scène et des coulisses (*out and in play*), et que leur accordent tous les partis, suivant la maxime charitable qu'il faut que tout le monde vive, ces ministres ne manquent jamais de parler de leur responsabilité; ils affectionnent notamment cette façon de parler, tout à fait vide de sens par le temps qui court (2), pour mieux garder le secret sur certaines affaires de leur ressort. Ainsi, dans les cas d'interpellations, sur des questions de politique extérieure par exemple, on entend souvent de leur bouche la déclaration « que leur responsabilité les empêche de faire des communications au parlement. » Le parlement est-il enfin renseigné et les ministres ont-ils à subir des attaques, comme dans le cas du livre bleu sur l'Afghanistan, ils vous disent alors qu'il y a folie à remuer les cendres de vieilles histoires!

Nous n'avons pas à discuter ici tout le bon et le mauvais de ce régime parlementaire. Bornons-nous à constater que ce fut ce régime qui permit à Walpole de réussir dans l'affermissement de la ligne hano-

(1) Voyez Hansard, *Débats du parlement*, chambre des communes, 1<sup>er</sup> mars 1843.

(2) Une autorité nous dit : La chambre veut enlever aux ministres leur responsabilité; mais cela ne reviendrait-il pas à déshabiller un homme nu? (*Revue du Samedi*, 23 mars 1861.)

vrienne, en Angleterre, résultat qu'on ne saurait priser assez, en vue des garanties qu'il offrait pour la liberté de la nation (1). Bien que le duc de Newcastle, duquel George II avait dit qu'il le croyait incapable d'être le chambellan du plus petit prince d'Allemagne, fût trente ans secrétaire d'État et premier lord de la trésorerie (2), cela n'empêcha pas le grand talent du premier Pitt, depuis lord Chatham, de se faire jour, même sous cet homme (3).

L'Angleterre, sous Pitt et son fils, devint non-seulement la première puissance maritime, mais le plus puissant empire du monde. Sous ce même régime parlementaire, l'Angleterre, malgré toutes les ombres et toutes les plaies de son état social, malgré son prolétariat, est restée une terre de prospérité matérielle et

(1) Robert Walpole n'entendait rien à la politique. Des dames l'invitant à une partie de jeu, il s'excusa en disant : « Le jeu et l'Europe sont deux choses que j'abandonne à mon frère Horace. » (*Œuvres* de Frédéric le Grand, p. 89.)

(2) Macaulay, *Essais* sur Walpole et Chatham, vol. II. — Les hommes d'État anglais sont assez généralement remarquables par leur verdeur physique et leur persistance extraordinaire. Ainsi, par exemple, lord Palmerston fut en 1807 déjà investi d'un office ministériel, en dehors du cabinet. Depuis 1830, il fit plusieurs fois partie de celui-ci, jusqu'à son avènement à la dignité de premier ministre, en 1855.

(3) Les hommes d'État anglais du dix-huitième siècle ne furent pas des astres du premier ordre, tels que Frédéric II ou Richelieu; ils portaient le cachet de la capacité éprouvée, plutôt que celui du génie. Mill, dans son *Histoire de l'Inde* (IV, 544, en note), dit au sujet de Fox et de ses contemporains : « Je ne suis point porté à beaucoup admirer Fox, ni dans les spéculations de son esprit, ni dans sa pratique d'homme d'État; mais, quand je le compare avec d'autres qui ont brillé chez nous dans la vie publique, je n'en vois aucun qui le dépasse, ni même l'égale peut-être. » — Les génies politiques du premier rang sont rares sous le régime aristocratique; ils le sont moins dans les États purement monarchiques, ou démocratiques.

de liberté civile. Mais, dans cette esquisse de l'état réel des rapports existants, il s'agit avant tout de répondre à cette question : jusqu'à quel point la direction politique de l'empire est-elle soumise à l'influence du peuple, jusqu'à quel point, à celle du parlement d'Angleterre?

Excepté en temps de crise, comme par exemple lors de la Révolution française, quand le parlement prête lui-même la main à des persécutions, le pouvoir ministériel est faible vis-à-vis de la liberté du peuple. Il est vrai qu'avec l'introduction du cabinet le pouvoir des secrétaires d'État s'est beaucoup accru (1), quoique, relativement à l'intérieur, il apparaisse toujours encore très-restreint, comparativement aux États du continent. Mais, pour ce qui concerne le département des affaires étrangères, il dépend bien du parlement de changer les dictateurs auxquels il a confié la direction de cette politique, mais la dictature elle-même survit à tous les changements de personnes. Le parlement britannique, comme toute grande assemblée, n'est pas très-apte à lever le voile de la diplomatie occulte, par la raison même qu'il est incapable de pénétrer les secrets et le détail des négociations. Dans tout autre département, la nation tient à être exactement informée des progrès de la législation. En ce qui touche les affaires extérieures, elle s'accommode de l'obscurité dans laquelle on la promène. Ce pernicieux système du mystère, dont on affirme constamment la nécessité, sans jamais la prouver, met à couvert l'impuissance des diplomates, faisant de l'Angleterre, s'il fallait en croire les Anglais, la dupe des artifices, même souvent,

(1) Hallam, *Histoire constitutionnelle*, vol. III, 253.

sans qu'elle s'en doute, l'agente de la tyrannie de l'étranger, et, ce qu'il y a de pis peut-être et nous paraît plus vrai, y habitue le peuple à considérer les lois internationales comme des arrangements auxquels il n'a aucune part, et dans lesquels sa responsabilité morale ne saurait par conséquent être engagée (1).

Le 19 mars 1861, M. Horsman se plaignit, à la chambre des communes, des allures mystérieuses de la diplomatie, et notamment de ce que tant d'affaires d'État étaient traitées par voie de correspondance privée. Or que résulte-t-il de cette ignorance du parlement en matière de politique extérieure? D'une part, on s'y chamaille pour un penny d'impôt, pendant que, de l'autre, la diplomatie forge ses plans, qui peuvent avoir pour conséquence l'effusion du sang à flots et l'épuisement des contribuables. Pendant que, dans la paroisse, on commet une laderie pour économiser six pence, les communes se trouvant, elles, en présence de faits accomplis pendant les vacances de la législature, sont finalement obligées de voter, sans avoir même le temps de la réflexion, dix millions sterling pour telle ou telle équipée (2).

La guerre de 1857 avec la Perse fut déclarée, commencée et terminée, sans que le parlement en fût informé le moins du monde, ni appelé à donner son assentiment à aucune des mesures qu'elle entraîna. Les ministres s'excusèrent en disant qu'ils n'avaient fait qu'exercer la prérogative de la couronne (3). Mais, comme la couronne, en Angleterre, n'a plus aucun droit à l'exercice d'un gouvernement personnel, sa préroga-

(1) Cox, *la Communauté britannique*, 499.

(2) Bucher, 49.

(3) *Annual Register* de 1857, p. 142.

tive, dans ce cas, ne peut être que synonyme de la dictature du cabinet.

C'est une pauvre fiche de consolation, pour un Anglais, de prétendre qu'il n'est impuissant à contrôler le gouvernement que dans la conduite des affaires extérieures. Est-il besoin d'insister sur l'importance de ces affaires pour un empire dans lequel le soleil ne se couche jamais et qui, en Asie seulement, compte plus de cent quatre-vingt millions de sujets? Manchester et Birmingham n'ont-ils pas cruellement éprouvé les conséquences de l'insurrection de l'Inde, et croit-on avoir gagné quelque chose en transférant également au cabinet, comité parlementaire, l'administration directe de l'Inde?

L'acte du 2 août 1858 (de la XXI-XXII<sup>e</sup> année du règne de Victoria, chapitre 106) a chargé du gouvernement de cette vaste contrée un ministère spécialement créé pour l'Inde (voir livre III, chapitre IV) et confié à un cinquième secrétaire d'État, aujourd'hui maître absolu de l'Inde, le conseil qui l'assiste n'étant qu'un zéro. La restriction légale portant que tout ordre de guerre doit être soumis au parlement dans les trois mois et, s'il coïncide avec les vacances de celui-ci, dans le premier mois de la session suivante, n'est qu'une plaisanterie. Quant aux principes généraux de l'administration, la nouvelle loi n'y a presque rien changé.

Le président du *board of control*, maintenant supprimé, était précédemment déjà, dans toutes les questions importantes, le véritable et souverain arbitre des destinées de l'Inde (1), les assesseurs du département

(1) Extraits des papiers de lord Metcalfe, édités par John William Kaye, Londres, 1855, p. 164. — M. Roebuck, dans le *meeting pour*

des Indes orientales ne figurant à ses côtés que comme des comparses. Depuis le bill de Pitt, les directeurs de la compagnie n'avaient conservé de fait, nous ne disons pas en droit, que le détail de l'administration.

« Mon cher général, » écrivait sir John Hobhouse à sir W. Napier, « votre frère semble ignorer que le comité secret de la Compagnie, c'est par le fait le président du *board* de contrôle et que, s'il se sent blessé par un acte du comité, c'est moi qui en suis responsable. C'est moi qui ai écrit la seconde dépêche des directeurs de la Compagnie, celle dont il croit avoir tant à se plaindre (1). »

Tandis que la Compagnie ne faisait avancer ses employés que d'après l'ancienneté, le *board* de contrôle, dans ses propres nominations et promotions, se conformait déjà au système du patronage parlementaire (2). Le choix des plus hauts fonctionnaires, pouvant faire le plus de mal, était déterminé par les considérations ministérielles de l'intérêt de parti. Commettaient-ils des fautes, le parti était là pour étouffer l'affaire (3). Tant que le gouvernement de l'Inde fut indépendant du ministère, celui-ci pouvait espérer d'acquérir de la popularité en découvrant les vices de l'administration aux Indes orientales. Les ministres avaient alors intérêt à provoquer des enquêtes, il y avait le contrôle du parlement, et, quand on péchait, c'était par excès de zèle (4). Mais, depuis l'époque du bill de Pitt,

la réforme du régime des Indes orientales, tenu le 17 décembre 1857.

(1) *Vie de Sir C. J. Napier*, vol. IV, 57.

(2) Mill, *Histoire de l'Inde*, IV, 557.

(3) *Ibid.*, 569.

(4) *Ibid.*, 570.

aucune enquête parlementaire n'eut plus lieu (1).

La cour des directeurs de la compagnie tomba de plus en plus dans la condition d'une petite clique de bénéficiaires sans autorité, dont les ministres se servaient, dans l'occasion, comme d'instruments (2). C'est ainsi que, sous le dernier système, le ministère des affaires étrangères et le *board* de contrôle enveloppèrent l'empire de la Compagnie des Indes orientales dans des guerres périlleuses et dispendieuses. La guerre de 1839, contre les Afghans, eut lieu sans l'assentiment de la compagnie. Aussi la politique du gouvernement fut-elle, dans cette circonstance, expressément condamnée par la cour des directeurs. Le budget de l'Angleterre et celui de la compagnie n'en restèrent pas moins grevés des charges occasionnées par cette ruineuse entreprise, dont personne ne se doutait au parlement, lorsqu'elle fut commencée (3).

« Je ne puis, » écrivait lord Metcalfe, le 29 juin 1820 (4), « me figurer, dans les affaires de l'Inde, un changement qui ne fût de mal en pis. » Le même homme d'État prévoyait, dans l'éventualité de la suppression de la compagnie et de la translation complète du gouvernement de l'Inde à la couronne, la translation effective de celui-ci à la majorité parlementaire. « Si les choses en venaient là, » disait-il, « on ne pourrait plus répondre, ultérieurement, pour dix ans du maintien de la domination anglaise dans cette

(1) Mill, *Histoire de l'Inde*, IV, 571.

(2) *Ibid.*, 573. — Kaye, *Administration de la Compagnie des Indes orientales*, 1853, p. 131.

(3) Le colonel Sykes à la chambre des communes, séance du 19 mars 1861.

(4) *Extraits des papiers de lord Metcalfe*, p. 150.

contrée (1) ». La terrible révolte de 1857 souleva dans la presse anglaise un *tolle* général contre l'impuissante compagnie. Leadenhall-Street fournit le bouc émissaire et l'on immola la corporation d'India-House au courroux de la nation. Disraeli eut beau déclarer, dans la *Press* du 5 septembre 1857, que les vrais coupables étaient dans Downing-Street. Mais, après le déménagement qui s'ensuivit dans Downing-Street, Disraeli lui-même prêta comme ministre la main à l'exécution de la compagnie.

Par le nouvel acte, tout le patronage de l'Inde, jusque dans les moindres branches, a passé au cabinet, et la dernière ombre du pouvoir de la compagnie s'est évanouie. C'est le secrétaire d'État pour l'Inde qui est maintenant responsable, vis-à-vis du parlement. Cela n'a fait qu'ajouter à ce que le système antérieur avait de défectueux. Le contrôle du parlement, celui-ci fût-il animé des meilleures intentions et ses membres ne fussent-ils pas des hommes de parti, est naturellement un vain mot. Que peuvent entendre aux rapports si difficiles et si compliqués de la situation de l'Inde tous ces directeurs de chemins de fer, ces avocats et ces squires de campagne ? Il faut donc que le parlement, dans les questions relatives à l'Inde, se mette en quête, puis à la remorque de guides. Ces guides, il les trouve ou dans les ministres, ou dans les organes de l'opinion publique renseignés jour par jour et tou-

(1) Metcalfe, p. 150-164. — « Il suffirait, dit-il ailleurs, d'une seule tempête pour nous emporter, car nous n'avons point de racines dans l'Inde. Les indigènes les mieux disposés sont indifférents à tout changement de régime, et, dans les provinces du nord-ouest, il n'est peut-être pas un individu qui n'attende un avantage pour lui d'un pareil changement. » (P. 143.) — « Notre position est si précaire qu'une légère méprise peut amener notre expulsion, et qui sait si nous ne

jours prêts avec leurs conseils, dans le *Times*, cet infatigable discuteur, par exemple. Le conseil, formé de gens d'expérience, presque tous les hommes connaissant parfaitement l'Inde, tels que Sykes, Lawrence, Outram, Ellenborough, Dalhousie et Canning, s'opposèrent au bill tendant à la fusion des troupes européennes de l'ancienne compagnie avec l'armée anglaise. Mais le *Times* était pour cette fusion et la loi fut votée, contrairement à l'avis de presque tous les hommes compétents (1). Si le parlement, avec la meilleure volonté du monde, ne pourrait, sans présomption, se flatter d'être en état de rien empêcher de mauvais dans l'Inde, il peut, par la pression qu'il exerce sur les ministres, y faire pourtant beaucoup de mal, et il y en a déjà causé beaucoup. Souvent le fanatisme religieux a trouvé, dans le parlement, des organes qui ont poussé le gouvernement à favoriser le prosélytisme dans une mauvaise direction (2). Depuis la sanglante

serons pas poussés à des fautes par les événements mêmes? Le plus fâcheux de cette situation précaire, c'est que notre puissance ne repose pas sur une force réelle, mais uniquement sur un prestige... Les empires vieillissent, déclinent et périssent. On ne saurait guère appeler vieux notre empire dans l'Inde; cependant il ne paraît pas destiné à vivre longtemps. » (P. 161.)

(1) *Mémorial du parlement*, 1860; vol. III, 454, 475, 210, 211.

(2) Les *minutes of evidence* de 1833 peuvent donner une idée du danger qu'offre le système des missions, tel qu'il se pratiquait alors. Quelques fanatiques prêchèrent publiquement, jusque dans Bénarès (la ville sainte des Hindous), contre les fausses religions. Avec raison, des hommes tels que lord Teignmouth, lord Munro, le colonel Malcolm, s'étaient, en 1813, opposés à l'admission, sans condition aucune, des Européens en général et des missionnaires en particulier dans l'Inde. (Wilson, *Histoire de l'Inde*, I, 313.) Le nombre des néophytes baptisés, d'après les rapports des missionnaires eux-mêmes (*Proceedings of church missionary Society*), est insignifiant. Dans le Pendjab, il n'y a eu, de 1856 à 1857, d'après ces rapports, que cinquante-quatre conversions, dont vingt-cinq d'adultes.

répression de la révolte de 1857, l'animosité des Anglais contre les indigènes, s'étant naturellement accrue, menace d'amener des complications nouvelles. Jusqu'à présent, le gouvernement britannique a eu la sagesse de résister à des suggestions comme celle de soustraire complètement les Européens et les Américains, dans l'Inde, à toute juridiction d'indigènes (1), ce qui, vu le petit nombre des juges européens qui y fonctionnent, équivaldrait souvent à l'impunité complète pour les privilégiés. Mais l'insuffisance de la dictature d'un cabinet dont le personnel change sans cesse, avec le mouvement des partis qu'il représente, pour les affaires de l'Inde, c'est-à-dire pour 180 millions de sujets britanniques, l'impossibilité pour le parlement, d'après la nature des choses, de contrôler ce régime, voilà des faits constants, que ne peut se dissimuler le partisan même le plus enthousiaste des formes actuelles du gouvernement britannique. « Au point de vue de mes idées sur la grandeur, » disait lord Chatham, « je regarde les affaires de l'Inde comme la plus grande de toutes nos tâches. » Ces paroles sont encore bien plus vraies aujourd'hui. La position de l'Angleterre dans le monde ne dépend-elle pas essentiellement du maintien de sa domination dans l'Inde ?

Connaissant la position du cabinet, ses fonctions et sa responsabilité, nous passons à la manière dont il se forme et aux modalités de sa composition. Un minis-

à Umritsir; vingt et une à Kangra; aucune à Moultan; mais quelques-unes à Peshawer. Le 12 juin 1857, lord Ellenborough dit à la chambre haute : Si les Anglais étaient chassés de l'Inde, les convertis sincères restant dans le pays ne feraient peut-être pas la douzaine.

(1) *Times*, 24 novembre 1859.

tère vient-il à tomber, la reine appelle ordinairement auprès d'elle, sur l'avis du Premier qui se retire, le chef de l'opposition. Celui-ci se charge, en général, dans ce cas, de former lui-même le nouveau cabinet, dans lequel il prend, habituellement, la place de premier lord de la trésorerie ou premier ministre. C'est par le premier lord de la trésorerie que le ministère entre en communication avec la reine. Voici la succession des ministres qui ont été à la tête de la trésorerie, depuis l'avènement de Guillaume IV :

- 1830. Le comte de Grey.
- 1834. Le vicomte Melbourne.
- Le duc de Wellington.
- Sir Robert Peel.
- 1835. Le vicomte Melbourne.
- 1841. Sir Robert Peel.
- 1846. Lord John Russell.
- 1852. Le comte de Derby.
- Le comte d'Aberdeen.
- 1855. Le vicomte Palmerston.
- 1858. Le comte de Derby.
- 1859. Le vicomte Palmerston.

Le cabinet comprend actuellement, avec le Premier, le lord chancelier, le chancelier de l'échiquier, les cinq secrétaires d'État de l'intérieur, des affaires étrangères, des colonies, de la guerre et de l'Inde, le lord président du conseil privé, le premier lord de l'amirauté, le président du *board of trade*, le président du département de l'assistance des pauvres, le lord du sceau privé, le directeur général des postes et le chancelier du duché de Lancastre (1). Le payeur (*paymaster*) général et le secrétaire principal (*chief secretary*) d'Irlande appartiennent aussi, parfois,

(1) Almanach de Gotha pour 1864, p. 566.

au cabinet. Le généralissime (*commander in chief*) des troupes en était également membre jusqu'en 1846. En général, chaque changement de ministère entraîne la retraite et le renouvellement de soixante fonctionnaires, qui sont, outre les ministres déjà nommés, les trois *junior lords* et les deux secrétaires de la trésorerie, les *junior lords* de l'amirauté, le secrétaire du département des pauvres, l'attorney général, le solliciteur général, le juge avocat général, le lord-lieutenant d'Irlande, le lord-avocat et le solliciteur général pour l'Écosse, enfin les titulaires de toutes les hautes charges de cour.

Cependant, le cercle du cabinet peut être élargi ou rétréci, au gré du chef de parti qui se charge de le composer. En 1834, le duc de Wellington cumulait, dans sa personne, avec les fonctions de premier lord de la trésorerie la charge de tous les secrétariats d'État. Le lord chancelier, Lyndhurst, était son seul collègue (1).

Dans le cabinet Aberdeen, lord John Russell et lord Lansdowne n'étaient que ministres sans portefeuilles. Le directeur général des postes, le chancelier du duché de Lancastre, le président du *board of trade*, celui du *poor-law-board*, ne faisaient point partie du dernier cabinet, tandis que, dans le ministère actuel, les chefs de ces départements sont membres du cabinet. Tous les membres de celui-ci sont conseillers privés et prêtent serment comme tels.

Chaque ministère est une association d'hommes d'État qui se sont entendus sur les questions du jour, avec la perspective de trouver, à la chambre des com-

(1) May, *Histoire constitutionnelle*, I, 123.

munes, un appui suffisant pour la réalisation de leur programme. Chaque ministre, sans préjudice de cette communauté de vues, est indépendant dans le cercle d'affaires de son ressort particulier (1). Avec la décadence de l'organisation des partis, les questions dites ouvertes, sur lesquelles chaque membre du ministère peut avoir des opinions réservées, ont gagné beaucoup en faveur.

Lord Brougham blâme cette mode dans les termes les plus vifs (2) :

« C'est renoncer, dit-il, à remplir les devoirs du gouvernement, en retenant les avantages et les agréments du pouvoir. C'est précisément sur les questions les plus importantes que, de tous les Anglais, les ministres seuls n'ont pas d'opinion faite, uniquement parce qu'ils aiment mieux reculer devant leur devoir que de lâcher leur portefeuille. »

Bien que le premier lord de la trésorerie soit généralement premier ministre en titre, il ne l'est cependant de fait que lorsqu'il siège à la chambre des communes, comme actuellement lord Palmerston. Car le *leader* de la chambre des communes seul est, en réalité, le ministre dirigeant : ainsi lord John Russell, dans les ministères Grey et Melbourne, et M. Disraeli, comme chancelier de l'échiquier, sous lord Derby.

Un ministère se retire ou cherche à obtenir de la couronne un ordre de dissolution, lorsqu'il ne peut réunir la majorité des voix à la chambre, sur des questions importantes. Quelquefois, cependant, même des questions très-importantes ne sont pas envisagées comme des questions de cabinet.

(1) Macaulay, *Histoire*, VII, 247.

(2) *Constitution*, 64.

Ainsi, en 1719, le ministère ne se retira pas, bien que la loi présentée par lui, sur la pairie, eût été rejetée avec deux cent soixante-neuf voix contre cent soixante dix-sept. En 1742 Walpole essaya, vainement, il est vrai, de gouverner avec une seule voix de majorité. Pitt, qui avait, en 1784, le roi et le pays pour lui, brava cinq résolutions de la chambre des communes, qui passèrent d'abord avec une majorité de cent soixante voix. La chambre des communes déclara inconstitutionnel le maintien d'un ministre qui n'avait pas sa confiance et demanda, par des adresses réitérées, à la couronne de le renvoyer ; mais ce fut en vain. Puis, du 12 janvier au 1 mars, l'opposition se trouva réduite de cent soixante voix à une seule, par les moyens que l'on sait, il est vrai (1).

La dissolution du parlement, en 1841, amena à Westminster une formidable majorité hostile au cabinet Melbourne. Lors de la discussion de l'adresse, un amendement de l'opposition fut adopté, à la chambre haute avec soixante douze, et à la chambre des communes avec quatre-vingt onze voix de majorité. Bien que les membres de l'ancien cabinet fussent personnellement agréables à la reine, elle déclara que, « toujours pleine d'égards pour l'avis du parlement, elle allait immédiatement s'appliquer à la formation d'un nouveau ministère. »

Dans l'état de désorganisation auquel sont arrivés de nos jours les anciens partis, il est devenu commun de voir des ministères continuant à gouverner, de défaite en défaite, jusqu'à ce qu'un vote de défiance direct les élimine de leurs charges. C'est ainsi qu'en 1851

(1) Anstey, 295.

le cabinet Russell se trouva presque constamment en minorité. Il résigna, enfin, à la suite d'une motion de Locke-King sur la réforme électorale; mais, un nouveau ministère n'ayant pu se constituer, on rétablit encore pour quelque temps l'ancienne administration, jusqu'à ce qu'en 1852 lord Palmerston la renversa, avec l'aide des tories. L'administration de lord Derby, de 1858 à 1859, ne se soutint aussi qu'avec des minorités. Elle provoqua la dissolution du parlement et fut ensuite renvoyée par la nouvelle chambre des communes, non que ses actes lui déplussent, car le cabinet s'était complètement accommodé aux exigences de la majorité, mais parce que les ministres personnellement, n'étant point du parti de celle-ci, ne lui convenaient pas. Le cabinet actuel non plus ne dispose d'une majorité sûre et active (*working majority*) comme celle qu'avait fini par avoir Peel. Il est même douteux qu'aucun gouvernement parvienne à en reconstituer une semblable, tant que la décomposition des partis, en Angleterre, suivra son cours. C'est, à beaucoup d'égards, la désorganisation de l'ancien régime parlementaire.

---

## CHAPITRE XII.

### LES PARTIS ET L'OPINION PUBLIQUE.

Bon et mauvais côté de l'influence de parti. — La nation entière animée d'esprit de parti. — Procès de la reine Caroline. — Procès de Walpole. — Cavaliers et têtes rondes. — *Addressers* et *abhorers*. — Whigs et Tories. — Différence de principes entre ces deux partis. — Déviations observées dans leur antagonisme. — Les Jacobites se font démocrates. — Forces du bord de la maison de Hanovre. — Whigs républicains. — Opposition contre Walpole. — Les partis de 1762 à 1789. — Prépondérance

des tories depuis cette dernière époque. — Les whigs et le bill de réforme. — Les tories partisans de la politique des puritains. — Sir Robert Peel. — Protectionnistes. — Peelites. — Whigs du bord de lord Palmerston. — Grands seigneurs radicaux. — Partisans des idées de Bentham. — M. Hume et sa petite charte. — Parti de Manchester. — La brigade irlandaise. — Les chartistes. — L'opinion publique. — Besoin de renseignement. — L'influence de la presse sur l'opinion publique réagissant à son tour sur la presse. — *Le Times*. — Son attitude lors de la discussion de la nouvelle loi sur les pauvres. — Sa grande puissance. — Le parlementarisme compromis par l'opinion publique.

Une des conséquences du gouvernement parlementaire, c'est, dans les partis existants, la formation de groupes serrés qui se disputent la possession du banc de la trésorerie. Avant le trouble que le bill de réforme apporta dans l'harmonie du parlementarisme, les deux grands partis des whigs et des tories y comptaient seuls. On a beaucoup discuté sur la valeur comme sur les inconvénients de cette organisation en partis. Il est certain que le régime parlementaire a besoin de partis fortement organisés. A ce point de vue, Burke, lord John Russell et lord Brougham ont eu raison de se prononcer pour le système du gouvernement de parti (1). On ne saurait pourtant, d'autre part, nier les défauts de ce mode de gouvernement, que Cox a si bien fait ressortir, en disant (p. 123) que sous ce régime on était arrivé à regarder comme tout naturel que la retraite du ministre des finances le plus capable et du plus savant lord chancelier accompagnât toujours celle d'un secrétaire d'État de l'intérieur ou des colonies inhabile et d'un directeur général des postes incapable, et que le rôle du parlement fût abaissé à celui d'une cour d'enregistrement des mesures du cabinet. Lord Brougham lui-même, qui accepte le gouvernement de parti, avec un certain

(1) Cox, 122.

air de résignation, comme une nécessité, ne ménage pas les couleurs, quand il vient à en dépeindre les conséquences. « Le gibier, » dit-il, « qu'immole l'esprit de parti, ce sont les principes les plus nobles. On trompe le peuple, et ses maîtres aristocratiques lui prêtent leurs propres opinions (1). Le peuple est ainsi réduit à n'être lui-même que le jouet et l'instrument de l'aristocratie (2). »

L'esprit de parti a gagné toute la nation anglaise, dans laquelle il se manifeste par l'engouement pour certaines mesures ou certaines personnes, et souvent pour les unes et les autres en même temps. L'esprit de parti est toujours en éveil. Tel qui se pique d'être un homme indépendant prouve, par la vivacité même de ses déclamations contre les partis, que cet esprit a tellement passé dans le sang des Anglais, qu'il déteint même sur ceux qui voudraient rester neutres. L'esprit de parti fausse les jugements, empêche de considérer l'état réel des choses, fait rompre d'anciennes relations, et rapproche les éléments les plus hétérogènes, dans la circonstance. Le *Times* dit, avec beaucoup de justesse, en 1854 : « Si le hasard avait voulu qu'en 1848 les whigs ne fussent pas au pouvoir, on aurait vu lord John Russell haranguer la multitude excitée à Penenden Heath et M. Tuffnell casser des vitres à Trafalgar-Square. » « Y a-t-il, » dit lord Brougham (3), « personne d'assez aveugle pour s'imaginer que Burke et Fox, s'ils avaient été ministres de George III, eussent résigné plutôt que de tenter la soumission des provinces d'Amérique? » Non, avait

(1) Brougham, *Const.*, 384.

(2) *Ibid.*, 382.

(3) *Ibid.*, 375.

déjà fait observer Junius, « Pitt et lord Camden devaient être les avocats des droits de l'Amérique du Nord, parce qu'ils étaient dans l'opposition. »

L'esprit de parti s'empare de toutes les occasions qu'il peut saisir. C'est ainsi que les whigs essayèrent de se faire du procès de la reine Caroline un marche-pied, pour arriver au pouvoir. Cobbet, le démagogue, de son côté, travaillait pour la reine dans l'intérêt des radicaux, afin de rendre impossible tout compromis entre elle et le roi, ce qui lui réussit (1). George IV étant encore prince de Galles et whig, Eldon, Percival et Canning étaient les amis de la princesse ; mais, quand ils virent que le régent laissait les tories au ministère, Eldon et Percival la renièrent (2). A l'époque où lord Melbourne était premier ministre, certains tories exclusifs, afin de le faire sauter, poussèrent le mari de mistress Norton à le poursuivre en dommages et intérêts, pour de prétendues relations d'adultère avec elle (3). Dans le procès contre Walpole, Pitt présenta entre autres la motion d'un bill tendant à faire indemniser, c'est-à-dire récompenser tous les témoins qui déposeraient contre le ministre, et ce bill fut même adopté par la chambre des communes, mais rejeté ensuite par la chambre haute (4).

Encore aujourd'hui, les alliances de famille des whigs et des tories exercent ordinairement l'influence principale, en politique, sur la scène comme dans les coulisses, bien qu'aujourd'hui ces partis représentent beaucoup moins des principes que des personnes.

(1) Cobbet, *Histoire de George IV*, §§ 423, 428, 434.

(2) Brougham, *Hommes d'État*, II, George IV.

(3) Lettre de M<sup>rs</sup> Norton à la reine, 65, 66.

(4) Macaulay, *Essais*, vol. II. Le comte de Chatham.

Cependant ces personnes peuvent redevenir, dans l'occasion, les défenseurs et représentants de principes attaqués ou repoussés par le parti contraire.

Cavaliers et têtes rondes, voilà quelle avait été, tout d'abord, la distinction entre les partis, à l'époque du long parlement et de la guerre civile. Au temps du bill d'exclusion, on ne parla plus que d'*addressers* ou pétitionnaires, partisans dudit bill, et d'*abhorrrers*, royalistes opposés à ce bill, qu'ils combattaient à outrance (1). Mais, bientôt, les deux partis échangèrent ces dénominations contre les sobriquets (*nicknames*) classiques de whig et tory (2). *Whig*, dans le jargon des covenanters écossais, signifiait un mélange de lait aigre et d'eau, dont ils faisaient leur boisson en voyage ; *tory* était le nom d'un brigand irlandais, détroussant tout le monde, sous prétexte de servir la cause royale (3). « Whig et Tory, » dit un auteur anglais, « étaient deux bonnes désignations, simples et utiles. Ce n'étaient que des noms et des noms honorablement acquis, les partis ne les ayant pas volés, mais reçus de leurs adversaires (4). » Il n'y a pas, dans les temps calmes, où la modération prévaut, de distinction fondamentale bien arrêtée entre les principes politiques de ces partis. C'est à certaines époques seulement que, les alliances de familles prenant couleur, dans certaines brûlantes questions du jour, l'antagonisme personnel entre les gouvernants et les hommes convoitant le pouvoir prenait également le caractère d'un antagonisme de principes (5).

(1) Disraeli aîné, *Curiosités de la littérature*, III, 99.

(2) Hallam, *Histoire constitutionnelle*, II, 593.

(3) Disraeli aîné, *loco citato*.

(4) Urquhart, *Mots familiers*, p. 130.

(5) Lord Brougham (*Constit.*, 373) dit : « L'histoire du mouvement

Suivant Mahon (1), la différence entre les whigs et les tories consisterait en ce que ceux-ci redouteraient surtout les débordements du peuple, ceux-là, les empiétements du pouvoir royal. Aujourd'hui nulle crainte pareille n'existe certainement plus chez les whigs; d'ailleurs, on n'a également eu, au siècle dernier, que trop d'exemples de tories démagogues, de même que, dans le nôtre, on en a souvent vu s'appuyer sur l'intérêt des classes laborieuses. Hallam est tombé plus juste dans la distinction qu'il établit, par la raison même qu'elle est conçue dans un sens négatif (2). Selon lui, le tory n'est pas plus un absolutiste que le whig n'est un républicain; mais, tandis qu'aux yeux du premier la constitution est comme immuable et sacrée, le second est disposé à y admettre toute espèce de changements, dans l'intérêt public. On s'est habitué à parler du parti whig comme d'une fraction de l'aristocratie. Sans doute, la majorité de l'aristocratie, depuis la Révolution jusqu'à la mort de George II, était de ce parti. Mais il y a lieu de distinguer ici entre le parti même et les principes (3). Dans leurs principes, en effet, les whigs ont été souvent très-radicaux et au dix-huitième siècle même républi-

des partis, en Angleterre, n'est au fond qu'une histoire de grands personnages et de puissantes familles, défendant leur pouvoir et leur position contre une minorité d'opposants, juste comme sous les Plantagenets, les Tudors et les Stuarts. Rien n'est plus faux que la manie d'attribuer un fondement de principes à toutes ces luttes. » Cela s'applique parfaitement aux principales phases du régime parlementaire depuis 1745.

(1) *Histoire*, I, 7.

(2) *Histoire constitutionnelle*, III, 269.

(3) *Ibid.*, 271. — Si les désignations de parti ne peuvent plus aujourd'hui s'appliquer aux partis, elles caractérisent encore souvent très-bien les individus. (*Ibid.*, 273.)

cains; mais, dans le partage du butin parlementaire, ils se sont toujours montrés bien plus exclusifs que les tories. Pendant que les whigs, au pouvoir sous Guillaume III, y apprenaient la modération, les tories, se trouvant dans l'opposition, s'habituèrent à parler le langage de la liberté. L'opposition que Jacques II rencontra, lors de ses actes les plus néfastes, était beaucoup plus respectueuse que celle qu'eut à subir Guillaume III, aux jours de sa puissance, non-seulement de la part des jacobites, mais de ses propres serviteurs. Rien ne prouve mieux le détraquement des principes antérieurs des partis, à cette époque, sous Anne et sous George I, que les votes des whigs pour les parlements septennaux et des tories pour les parlements triennaux, des whigs pour les droits protecteurs et des tories pour la liberté du commerce, des premiers pour les armées permanentes, des seconds contre celles-ci et pour le maintien de la milice. Les whigs étaient les plus ardents adversaires du papisme (*no poperymen*), tandis que les tories n'avaient pas d'objection contre une alliance avec des catholiques jacobites (1). Enfin, les tories étaient pour toutes les économies possibles et contre les bourgpourris (2), alors pour la plupart entre les mains de grands seigneurs whigs. Des tories modérés, sous Guillaume III et la reine Anne, se rallièrent à la Révolution, sans renoncer à leur théorie de l'obéissance passive, en établissant qu'aucune résistance au pouvoir n'avait été faite en 1688. Sous la reine Anne, un ecclésiastique, Sacheverell, fut décrété d'accusation, par voie d'*impeachment*, pour des thèses pareilles.

(1) Schlosser, III, 333.

(2) Macaulay, *Essais*, vol. II, sur James Mackintosh.

Les commissaires (*managers*) de la chambre des communes établirent qu'il y avait eu bien réellement de la résistance alors. Le défenseur tory de l'accusé déclara que la résistance au pouvoir suprême était certainement illégale, mais que le suprême pouvoir, en Angleterre, c'était le parlement, non le souverain, et qu'il n'y avait pas eu, en 1688, de résistance à la volonté du parlement (1). De même, en 1788, les whigs, sous Fox et Shéridan, défendirent les droits du prince de Galles à la régence; William Pitt, le chef ultérieur des tories, le champion conservateur des droits des corporations, défendit le pouvoir absolu du parlement de choisir seul le régent, sans l'assentiment du roi à la loi de régence.

Après la chute de Marlborough, la chambre haute avait persisté dans le whiggisme; la chambre des communes était imbuë d'un torysme inflexible, presque de jacobitisme. Les jacobites ou partisans des Stuarts tinrent toujours un langage très-démocratique, au parlement et dans la presse. Johnson, qui était des leurs, déclame dans son dictionnaire, comme un véritable républicain, contre *les pensionnaires, les fonctionnaires, les armées, le budget, les impôts, l'excise*. Tous les jacobites faisaient de l'opposition à l'exercice de la prérogative royale. Ils étaient bien pour la couronne, mais pour la couronne sur la tête de qui de droit (2). Cependant leur opposition démocratique avait une portée plus profonde, en ce qu'ils défendaient, à titre de conservateurs, les restes de l'ancienne liberté commune contre le pouvoir de l'oli-

(1) Hallam, *Histoire constitutionnelle*, III, 281. — Sacheverell ne fut condamné qu'à une peine légère.

(2) Hallam, *Histoire constitutionnelle*, III, 273.

garchie, toujours croissant dans la commune et dans l'État. On appelait tories hanovriens, pour les distinguer des jacobites, ceux des tories qui s'étaient ralliés à la maison de Hanovre.

Au parti tory appartenait, sous les deux premiers Georges, le gros des squires de campagne et des fermiers. Les whigs avaient pour eux la plupart des grandes familles et la classe moyenne intelligente (1). Depuis 1767, tous les tories ont été gagnés à la dynastie hanovrienne, par la glorieuse administration de Pitt notamment. En général, les tories représentent surtout les intérêts de la propriété foncière, les whigs plutôt ceux des villes et du capital (*landed and moneyed interests*).

Les mémoires d'Horace Walpole (2) permettent de juger de la tiédeur du sentiment monarchique chez les grands seigneurs du parti whig, au dix-huitième siècle. Il y fait lui-même l'apologie du calme républicain, qui s'accommode parfaitement de voir le fantôme d'une monarchie, semblable au spectre de Banquo, occuper le trône vide, pour que l'ambitieux, le meurtrier, le tyran n'y aspire, approuvant ainsi l'usage du nom de la royauté, mais en excluant la chose! Avec cela, le fantôme d'une république inspirait si peu d'effroi que les deux premiers Georges préféraient, non sans raison, un républicain à un homme exaltant leur prérogative outre mesure, au tory, au

(1) Lettre de Bolingbroke à sir William Windham; Londres, 1753, p. 20.

(2) I, 121. — Il ne faut pas confondre Horace Walpole, fils de Robert Walpole, comte d'Orford, titre dont il hérita, avec son oncle mentionné dans la note 1 de la page 413; ni le comte d'Orford avec le comte d'Oxford (Robert Harley), premier ministre des tories, sous la reine Anne. (Observation du traducteur.)

sceptique, quant à la légitimité de leur pouvoir (1). Horace Walpole lui-même, malgré les sentiments qu'on lui connaissait, remplit de hautes charges dans l'État, bien que l'on sût généralement qu'il avait la sentence de mort de Charles I<sup>er</sup>, avec l'inscription *Major Charta*, suspendue au-dessus de son lit. Un autre grand seigneur whig, lord Strange, alla jusqu'à soutenir au parlement, en 1763, que le droit du parlement et du peuple de juger le roi avait son principe dans la constitution (2). Les tories, éloignés de toute influence sur le gouvernement pendant soixante-dix ans, prirent leur revanche en se faisant, dans leur isolement politique, les défenseurs de tous les préjugés populaires. A leurs yeux, tous les capitalistes étaient des juifs; ils faisaient opposition à la naturalisation de ceux-ci et tonnaient contre l'introduction du calendrier grégorien (3).

Le noyau de l'opposition contre Robert Walpole était formé surtout de jacobites, de tories modérés, de whigs dits patriotes, que leurs ennemis appelaient des chasseurs de places, et des jeunes whigs (*the boys*), qui avaient des tendances républicaines très-prononcées. Après la chute de Walpole, les deux extrêmes des whigs et des tories se rencontrèrent dans la demande de la nomination des officiers supérieurs par le parlement, de la suppression de l'armée permanente et de

(1) Macaulay, *loco citato*. — Rien n'était plus mal vu à la cour que la doctrine de la royauté du droit divin et ses champions.

(2) Walpole, III, 118.

(3) Nous renvoyons aux excellentes scènes d'élections d'Hogarth. Les auteurs des cris : « A bas les juifs, » et « Laissez-nous nos onze jours (*No jews, and Give us our eleven days*), » y forment le sujet de charges très-amusantes. C'est que le peuple croyait réellement que l'abolition du calendrier julien lui faisait perdre onze jours de son existence.

parlements triennaux. Tant il est souvent difficile de déterminer les nuances entre certaines fractions du parti whig et du parti tory!

A l'avènement de George III, l'antagonisme de principes entre les whigs et les tories s'était presque entièrement effacé (1). Les tories ne formaient plus qu'une petite fraction (2). Parmi les whigs, divisés en beaucoup de petites coteries, signalons d'abord les amis personnels du roi (*the king's friends*), qui, dans l'intervalle de l'administration de Bute à celle de North, étaient loin d'être aussi les amis des ministres. Ils se distinguaient par une vénération particulière pour l'autorité royale et par une robuste confiance dans le caractère personnel du roi. Les autres petites sectes dans lesquelles le parti whig se fractionna, en 1767, et qui s'attaquaient entre elles avec violence, suivaient les bannières de Rockingham, de Bedford, de Pitt et de Grenville (3). Comme, jusqu'à la Révolution française, les nominations à la chambre haute avaient porté presque exclusivement sur des whigs, ce parti y était toujours sûr de la majorité et dominait aussi la chambre des communes.

La Révolution française changea complètement les rapports des partis pour une période de quarante ans. Pitt fit alliance avec la noblesse torie des campagnes contre les démocrates novateurs, et le parti tory, redevenu, en face de la révolution, un parti conservateur national, grandit beaucoup en puissance, à la faveur des événements (4). La régence et les victoires sur Na-

(1) Schlosser, III, 333.

(2) Mahon, V, 119.

(3) *Ibid.* — May, *Histoire constitutionnelle*, I, 7.

(4) May, *Histoire constitutionnelle*, I, 74.

poléon favorisèrent, ultérieurement encore, l'accroissement de ce grand parti (1), jusqu'à ce que, sous George IV, il se divisa, en se déclarant soit contre la sainte alliance, sous Canning, soit pour l'émancipation des catholiques, sous Peel et Wellington.

Les whigs firent triompher le bill de réforme de la résistance d'une chambre haute dans laquelle l'opinion torie était devenue de plus en plus prédominante, depuis quarante ans (2). Les whigs arrivèrent alors au pouvoir non par une victoire parlementaire, mais sous la pression des circonstances. Pour montrer combien les Tories, dans la défense de l'ordre de choses existant, avaient déjà renoncé à leurs anciens préjugés légitimistes, il suffit de citer un passage du discours prononcé par sir Robert Inglis, lors du débat sur le bill de réforme. « Je soutiens, » dit-il, « que les membres du vieux parti tory sont les représentants et les successeurs des hommes de la Révolution ; car, de toutes les doctrines des auteurs de celle-ci, je n'en vois pas une que les Tories n'aient également adoptée de nos jours (3). »

Depuis le bill de réforme, les whigs se sont appelés libéraux, les Tories, conservateurs. Plus récemment, toutefois, les réformes de sir Robert Peel ont prouvé que cette opposition de principes était plus apparente que réelle. Le grand parti conservateur, après une durée de quatre ans seulement, se divisa quand Peel réussit, en 1846, avec l'aide des whigs et des radicaux et l'appui des classes moyennes hors du parlement, à faire passer le bill qui abolit les droits sur l'importation des céréales. Une partie des Tories, groupée sous

(1) May, *Histoire constitutionnelle*, I, 107.

(2) *Ibid.*, 255.

(3) Hansard, III, vol. IX, p. 438.

la bannière nouvelle des protectionnistes, resta fidèle à Disraeli et à Stanley (lord Derby). Après la chute du cabinet Derby en 1852, les tories, se dépouillant du protectionisme, firent encore une fois peau neuve. Depuis que lord Palmerston a gagné l'appui des Anglicans exclusifs, et que lord Derby a été vivement attaqué pour son alliance avec les catholiques, depuis qu'un ministère tory a aboli le cens d'éligibilité, ainsi que la Compagnie des Indes orientales, et qu'un homme aussi chatoyant que Disraeli est devenu le chef du parti, il ne peut, sérieusement, pas plus être question d'un parti conservateur que d'un parti libéral. Les partis vivent aujourd'hui sans programme et sans but arrêté, exactement comme ils étaient sous George III, à la veille de la révolution de 1789. C'est tout au plus si la politique extérieure sépare encore un peu les tories des partisans de lord Palmerston. Mais l'antagonisme entre différentes classes de la société est resté. Encore aujourd'hui, la plupart des squires de campagne et des fermiers sont tories, pendant que les anciennes familles des whigs se rallient autour de la bannière des lords John Russell et Palmerston.

Des tories il s'est détaché, avec sir Robert Peel, une cinquantaine d'hommes de talent, connus sous le nom de Peelites depuis la mort de leur chef. Ce sont des utilitaires dans le sens de Bentham, très-portés pour les formes bureaucratiques de l'administration continentale et enclins à un piétisme extrême. Ils ont été graduellement absorbés par les whigs.

Le gros de ceux-ci est, maintenant, sous la conduite d'un homme qui leur était étranger, dans l'origine. Cette circonstance a contribué à la décomposition d'un parti qui, de même que les tories, ne sert

plus qu'à mettre en évidence une espèce de stagnation dans la vie publique de l'Angleterre.

De parti républicain il n'y en a plus, dans ce pays, depuis 1688. Quelques dissidents à tendances extrêmes, sous la reine Anne, et plus tard quelques grands seigneurs eurent, peut-être, des inclinations républicaines. Le mot radicaux paraît avoir été employé pour la première fois en 1798 par Pitt, reprochant à l'opposition le dessein de retenir toutes les taxes jusqu'à l'obtention d'une réforme radicale du parlement. Parmi les radicaux de cette époque figuraient des hommes du plus haut rang, comme par exemple le duc de Norfolk, qui but, à l'anniversaire de la naissance de Fox, en 1798 : « A la santé de notre souverain et à la majesté du peuple. » A côté de ces radicaux aristocratiques, des démagogues populaires défendaient les principes de la Révolution française et de la déclaration des droits de l'homme de Payne.

En 1806, sir Francis Burdett et lord Cochrane commencèrent à se qualifier d'indépendants. Ils avaient pour principe souverain de ne frayer ni avec les whigs, ni avec les tories. Le major Cartwright, qui lutta, depuis le commencement de la guerre d'Amérique jusqu'en 1820, pour le rétablissement du suffrage universel, s'était, lui, placé sur le terrain du vieux droit constitutionnel anglais dans son état antérieur au règne de Henri VI. Bentham et Romilly étaient les avocats de la démocratie française; Ricardo, le précurseur de l'école de Manchester (1).

Aux principes démocratiques des radicaux, entrés en lice depuis le bill de réforme, cette loi ne pouvait

(1) Gervinus, I, 114.

suffire. Aussi Hume opposa-t-il au bill de réforme ce qu'on appelle la petite charte, concluant à la demande du droit de suffrage domestique (*household suffrage*), de parlements triennaux, de l'égalité des arrondissements électoraux et du scrutin secret (*ballot*). Du parti radical est issue, depuis la fameuse ligue de Cobden (*Anti-cornlaw-league*), l'école de Manchester, l'incarnation de la théorie utilitaire de Bentham. Ce parti ne s'attache qu'au côté des intérêts externes et matériels de l'État. A l'intérieur, il veut un self-government fondé sur le principe d'élections, mais qui fonctionne avec la régularité mécanique résultant de l'accompagnement d'un fort appareil de bureaucratie ; à l'extérieur, il ne poursuit que des fins purement utilitaires et n'envisage la politique qu'au point de vue du négociant subordonnant tout aux calculs de son intérêt mercantile. Toutes les visées plus hautes de l'État, en dehors du soin de l'administration proprement dite et de la police, sont désavouées par ce parti, qui ne veut, notamment, pas entendre parler de la mission historique et civilisatrice de l'État (\*).

(\*) L'aspérité de ce jugement de Fischel, publiciste et légiste plutôt qu'économiste, a besoin d'être mitigée. On peut bien contester aux hommes de Manchester la hauteur de vues nécessaire pour s'élever aux résolutions hardies qu'une grande politique peut exiger dans certains moments, mais le genre de matérialisme qu'on leur reproche n'est pas tel qu'il puisse faire tort aux aspirations de la morale et de la justice. En effet, que demande l'école de Manchester ? Elle poursuit la réduction des armements, l'économie dans l'administration, la diminution des charges de l'impôt indirect pour le soulagement des classes laborieuses, l'extension de toutes les libertés, la non-intervention dans les affaires et les querelles des autres peuples, le maintien de la paix autant que possible, conséquemment. Ne nous plaignons pas trop de la propagation d'une fêdance aussi philanthropique dans la vieille Europe, en présence

La force du parti de Manchester est dans les villes manufacturières. Devant l'imminence de la dissolution des anciens partis, il est capable de les tenir tous les deux en échec. Déjà M. Milner Gibson est parvenu à forcer, pour sa personne, l'entrée au cabinet. Les radicaux Horsman, Roebuck et consorts n'appartiennent pas au parti de Manchester ; ce sont des politiques à part plutôt que des hommes de parti.

Si les hommes de Manchester et d'autres radicaux ont déjà réussi à désorganiser le gouvernement parlementaire, en n'y permettant plus la formation de majorités solides et compactes, il dépend encore plus des catholiques irlandais de faire osciller la balance des votes parlementaires dans un sens ou dans l'autre. « Il siège au parlement, » dit Newdegate, « des membres nominalement députés par des arrondissements électoraux d'Irlande, mais réellement élus sous l'influence d'un clergé qui est lui-même l'agent d'un pouvoir extérieur. Tôt ou tard, il faudra que la chambre adopte, pour la marche des affaires, un nouveau règlement approprié aux nouveaux éléments dont elle se compose. » Lord Aberdeen fut le premier qui donna des places à des hommes de la brigade irlandaise. Elle est maintenant un facteur avec lequel il faut compter, dans toutes les combinaisons politiques (1). On ne peut nier que le temps des fortes majorités et des programmes de parti bien arrêtés ne soit, provisoirement du moins, passé pour l'Angleterre. Le régime parle-

de l'incendie dévorant que des passions contraires ont allumé dans la plus riche et naguère la plus florissante partie du Nouveau Monde.

(*Observation du traducteur.*)

(1) Les cent cinq Irlandais décident souvent et emportent la balance, parce qu'ils sont unis, dit Bowyer, p. 41.

mentaire y est entré ainsi dans une ère nouvelle, dont les phases ultérieures échappent à tout calcul.

Un parti, placé presque entièrement hors du parlement et pour le moment faible et inoffensif en apparence, mais qui peut reprendre une importance croissante dans des temps plus agités, c'est celui des chartistes. On trouve le mot chartisme employé pour la première fois en 1838, dans l'*Annual Register*. Le parti qui le professe est issu des démocrates de 1793 et des radicaux de 1835 (1).

La charte populaire à laquelle concluent les chartistes, demande (2) :

1° Le suffrage universel pour tous les hommes adultes et sains d'esprit, tel qu'il existait généralement, jusqu'à Henri VI, et se maintint longtemps après, dans la *vestry*;

2° Des parlements annuels qui, suivant l'opinion de beaucoup de tories, auraient anciennement aussi été de droit en Angleterre;

3° Des indemnités diétales pour les députés, comme ils en recevaient au moyen âge;

4° Le scrutin secret (*ballot*);

5° L'égalité des arrondissements électoraux;

6° La suppression du cens d'éligibilité, vœu maintenant sans objet, puisqu'il a déjà été réalisé par les tories.

En considérant que ce sont les tories qui ont décidé, contre les whigs et les radicaux plus encore, de l'adoption de toutes les lois tutélaires votées en faveur des classes laborieuses, et en outre, combien nombre de tories sont portés à considérer, à tort ou à raison,

(1) Engels, *Situation des classes laborieuses en Angleterre*, 275.

(2) *Ibid.*, 277.

comme démocratiques les rapports légaux et parlementaires de l'ancien ordre de choses, on ne s'étonnera pas de l'appui que ce parti a souvent prêté aux chartistes (1). Il est certain que ceux-ci ne sont pas tous des révolutionnaires, que beaucoup d'entre eux croient défendre et défendent en effet la cause du droit historique. Une grande partie des ouvriers anglais a beaucoup plus de confiance dans les tories, dont la force réside surtout dans la petite aristocratie, la *gentry* de campagne, que dans les grands seigneurs whigs et la bourgeoisie radicale (2). De même les classes laborieuses sont, en Angleterre, beaucoup plus monarchiques que les classes moyennes. Ce que l'on peut admettre comme certain, c'est que la petite charte de Hume ébranlerait le parlementarisme dans ses fondements, tandis que le chartisme le détruirait nécessairement et complètement. La réaction de la prérogative royale commencerait, en Angleterre, du jour où le suffrage universel y serait rétabli.

Lord Brougham (3) est d'avis que la nation doit tendre à s'émanciper de plus en plus de la domination des partis. Cela est parfaitement juste en tant que le gros de la nation est complètement en dehors des alliances de familles, et, par conséquent aussi, toujours flottant dans ses vues de parti, même quand il les prend le plus au sérieux. Cette masse qui ap-

(1) Engels, 278.

(2) En comparant les principes de la jeune Angleterre, qui n'existe plus, il est vrai, même comme coterie politique, avec ceux des chartistes, on ne trouve pas d'abîme infranchissable entre ces deux contrastes, si vifs en apparence. Les comités pour les affaires étrangères (*foreign affairs committees*) ne se sont aussi presque partout recrutés que parmi les chartistes.

(3) *Constitution*, 383.

puie tantôt les whigs, tantôt les tories, selon les circonstances, représente, avec l'influence croissante de la presse et des autres moyens de publicité, ce qu'on appelle l'opinion publique, déjà traitée comme un facteur politique dans des ouvrages de droit public anglais, tels que la *Commonwealth* de Cox (1). Chaque Anglais se croit plus ou moins appelé à donner un jour ou l'autre son avis dans les conseils de la Grande-Bretagne; mais, comme il faut quelques études préparatoires pour se mêler du gouvernement des affaires d'un empire de deux cent vingt millions d'âmes, le public a besoin de quelqu'un qui le dirige. Les guides les plus commodes, ce sont les feuilles quotidiennes. Quelle que soit la matière ou la question à traiter, elles sont toujours prêtes, avec leurs jugements vrais ou faux, et plus souvent encore formés d'un mé-

(1) Quoi que l'on pense de l'opinion, elle est toujours une puissance. Mais, comme tout pouvoir politique, elle est quelquefois juste et raisonnable, plus souvent capricieuse, et, comme presque tous les souverains absolus, assez généralement sans consistance propre. L'opinion qui a la majorité pour elle n'est point pour cela la vérité. « Non pas cet homme, mais Barrabas, » criait la multitude à Jérusalem. Cependant on n'aurait pas moins tort de réprover une chose uniquement parce qu'elle est réclamée par l'opinion publique.

Erasmus écrivit à Ulrich de Hutten, au sujet de Thomas Morus : « *Nemo minus ducitur vulgi judicio, sed rursus nemo minus abest à sensu communi.* » Nous voulons bien admettre que la voix du peuple soit la voix de Dieu; mais ce n'est pas tous les jours le bon Dieu qui converse avec nous par l'organe du *Times*. On trouve aussi dans l'histoire de l'Angleterre contemporaine des exemples de ces manifestations irrésistibles de l'opinion publique, exprimant la ferme conviction de tout un peuple, comme en 1846, dans le cas du rappel des lois sur les céréales, ou en 1854, quand l'opinion contraignit le gouvernement à faire la guerre à la Russie, etc. Il est à noter que les derniers hauts faits de l'opinion publique, qui ne se montre toutefois dans sa gloire qu'à certains jours, se sont accomplis en opposition directe avec le *Times*.

lange de vérité et d'erreur. Tous les jours, chaque Anglais est ainsi mis à même de contribuer pour sa part, sans grand effort de tête, aux manifestations de l'opinion publique sur les affaires de la Jamaïque, de l'île Vancouver ou de l'Inde, sur la législation criminelle, sur M. de Bismark ou sur Nana-Sahé.

Bien des gens, plus ardents que profonds, ne cessent de combler la presse d'éloges, et parlent de son influence comme de celle des lumières de la science, tandis que c'est plutôt l'influence de l'opinion qu'ils devraient dire. Telles classes de la société sont imbues de certaines idées sur tels intérêts de la politique, du commerce ou de la morale. Un journal fait ses affaires en s'adressant précisément à ces classes. Il déploie le savoir et l'érudition nécessaires pour éclairer ces lecteurs, mais surtout pour abonder dans leur sens. C'est ainsi qu'il fait prendre corps aux préjugés, aux passions et à la bigoterie de secte, propres à toute classe d'hommes qui se trouve en opposition avec une autre; c'est ainsi encore qu'il devient l'organe prédominant de l'opinion qu'il représente, et dont il exprime les erreurs aussi bien que les vérités, le mauvais comme le bon, tous les éléments qui surnagent, en un mot. Le journal le mieux achalandé est naturellement celui qui s'adresse à la classe la plus nombreuse. Son influence augmente en raison de son débit, et c'est ainsi que l'opinion la plus populaire finit par devenir la puissance avec laquelle il faut le plus compter. Ce qu'on appelle l'impôt sur le savoir (*taxes on knowledge*) n'est, en réalité, pas autre chose qu'une taxe sur toute sorte d'opinions émises. Pour convertir des opinions en savoir, il faut préalablement

de l'instruction. Aussi, au gré de Bulwer (1), l'acte qui affranchit la presse de taxes devrait-il être accompagné de mesures organisant l'éducation nationale.

Se subordonner en apparence aux opinions du jour et en dominer le courant, tout en ayant l'air de le suivre, tel a été de tout temps le secret de la plus grande feuille publique de l'Angleterre, du *Times*. Il ne fait ainsi que pratiquer la maxime de tous les démagogues : « Si la montagne ne vient pas à Mahomet, il faut que Mahomet aille à la montagne. »

Jusqu'au 16 avril 1834, le *Times* avait été favorable à la nouvelle loi sur les pauvres, quand, le lendemain, à la grande stupéfaction des ministres, il se mit à l'attaquer tout à coup avec une extrême véhémence, les juges de paix de province, ses soutiens et ses lecteurs constants, s'étant prononcés contre la mesure et faisant mine de laisser en plan leur journal. L'imprévu du fait, la soudaineté du revirement, avec la nature de la nouvelle opposition qui surgit ainsi, sont caractéristiques pour ce qu'est et ce que vaut, de nos jours, l'appui qu'une entreprise de journal prête à un gouvernement, comme l'opposition qu'elle lui fait. La question de savoir de quel côté se rangerait le *Times* était alors un point gros de chances, bonnes ou mauvaises, capables d'influer grandement sur le sort de générations entières. Son hostilité fut si violente, si dénuée de scrupules, si funeste dans un sens, qu'on ne saurait, dit miss Martineau (2), « la passer sous silence dans l'histoire d'une époque où la presse est regardée comme notre quatrième pouvoir. »

(1) *L'Angleterre et les Anglais*, 237, 238, 239.

(2) IV, 255.

Les Anglais ont, plus que d'autres peuples, besoin d'autorités pour se guider. Le *Times*, qui s'entend à laisser en apparence à ses compatriotes la liberté de leur jugement, est parvenu, par ce moyen joint à la puissance matérielle dont il dispose, à désarçonner presque tous les autres journaux. Qui gouverne le *Times* est à peu près sûr de gouverner l'Angleterre, à moins que l'opinion publique ne s'avise encore une fois, pour vingt-quatre heures, de s'élever du bavardage quotidien aux majestueux accents de la voix de Dieu. « Le premier ministre actuel, le futur Premier et le *Times*, qui les gouverne tous les deux, » a dit quelque part la *Revue du Samedi*, dans un de ses numéros. On a eu mainte fois, en Allemagne comme en France, l'occasion de juger du caractère ainsi que de la grande influence de ce terrible journal. L'absence constante de tous les principes supérieurs à la morale de circonstance de l'égoïsme, de la spéculation mercantile et de l'utilitarisme athée, est ce qui domine dans le *Times*. Voilà cependant le journal qui représente, en quelque sorte, le génie familier ou le Mentor de la plupart des Anglais. L'aile de son moulin tourne gaiement avec le vent, et subvient, avec la farine élément de sa richesse, à la nourriture intellectuelle et morale de ses compatriotes. Mais ce qui n'est plus en question, c'est le fait que cette farine est adultérée, que le *Times* exerce, dans tout le pays, une pernicieuse et damnable influence sur le foyer domestique. Voilà, sur ce fameux journal, l'opinion, trop bien fondée malheureusement, d'une feuille du parti de Manchester (1).

(1) Le *Times* est certainement une magnifique spéculation ; mais il n'en est pas moins vrai que, dans la mission qu'il se donne d'ins-

Que cette influence de certaines entreprises commerciales de journaux, produisant, réfléchissant des opinions, ou s'appliquant à les fausser, avec une perfidie manifeste, ne puisse tendre qu'à la désorganisation des partis et de tout système parlementaire, cela saute aux yeux. Nous n'entendons pas méconnaître, pour cela, la bonne influence que, d'un autre côté, la presse exerce aussi, et pourrait exercer mieux encore, en tenant la bride à l'arbitraire du parlement et de la justice de cabinet. Des actes d'arbitraire tels que le parlement s'en était permis contre des particuliers, au dernier siècle, ne pourraient certainement plus se renouveler aussi facilement de nos jours. Mais les courants de l'opinion publique, toujours insaisissable, et son organe principal, le *Times*, dominant le parlement, notamment par les nouveaux corps électoraux. Un gouvernement de parti ferme et stable, une administration vigoureuse, sauvegardant l'honneur de l'Angleterre, n'est point possible, quand on voit se renouveler sans cesse des lubies comme celle par suite de laquelle MM. Cobden, Bright et Milner Gibson, chassés, en 1857, du parlement par l'opinion publique,

truire le public anglais de ce qui se passe à l'étranger, l'esprit égoïste et partial de sa rédaction dénature constamment les faits et fausse les jugements.

... Dans son outrage, souvent doublée d'ignorance, il rend d'ailleurs parfois de singuliers oracles. Il n'y a pas longtemps, il crut devoir apprendre à ses lecteurs que l'acte du divorce de 1857 n'était qu'une loi transitoire. Dieu sait où il avait pris cela. C'était deux jours après qu'il eut fait ce coq-à-l'âne bien plus mirobolant encore d'une *accession prochaine* de la Prusse au Zollverein ! Une autre fois, le même journal a conté au public que les ponts, en Angleterre, sont, depuis mille ans, entretenus aux frais des comtés, ce qui, par le fait, n'a lieu que depuis un acte de Henri VIII. — Voir aussi le *Mémorial du parlement*, V, 166, 41.

à cause de leur politique à l'égard des affaires de Chine, furent ramenés en 1859, par cette même opinion publique, précisément en raison de leur amour pour la paix à tout prix, au parlement et jusque sur le banc de la trésorerie; ou bien des inconséquences comme celle qui permit à lord Palmerston, renversé avec l'aide de lord John Russell, en 1858, pour avoir porté atteinte aux libertés de l'Angleterre et persécuté les réfugiés, de faire en 1859, comme ami de toutes les nationalités opprimées, avec l'aide du même lord John, et pareillement sous la pression de l'opinion publique, sa rentrée triomphale à Downing Street. De tels soubresauts dans le choix des personnes, ainsi que dans la conduite des hommes d'État dirigeants, une telle versatilité de l'opinion du peuple, ne peuvent qu'affaiblir l'influence de l'Angleterre, en matérialisant et corrompant de plus en plus le sens politique de la nation.

---

à cause de leur position à l'égard des affaires de  
 l'Etat, furent vaincus en 1850, par celle même qui  
 nous guidait, précisément en raison de leur amour  
 pour la paix à tout prix, au point de vue de l'union  
 de la République, on dit des conséquences  
 évidentes de la (1) de la République, l'union  
 avec l'Etat de l'Etat John Russell, en 1858, pour avoir  
 porté attention aux intérêts de l'Angleterre et pour  
 avoir de l'union de l'union en 1859, comme sans  
 de nous les nouvelles opinions, avec l'Etat de  
 nous, l'Etat John, et certainement sous la pression  
 de l'opinion publique, se vint triomphalement à  
 Downing Street. De tels succès dans le choix des  
 personnes, ainsi que dans la conduite des hommes  
 d'Etat français, sont bien remarquables de l'opinion du  
 peuple, se peuvent attribuer l'histoire de l'Angleterre  
 forte, en matière de gouvernement de plus en plus  
 le sans possibilité de la nation.

Il est évident que les succès de l'Angleterre  
 dans la guerre de 1859, ont été le résultat  
 de la supériorité de son armée et de sa marine.

Il est également évident que les succès de l'Angleterre  
 dans la guerre de 1859, ont été le résultat  
 de la supériorité de son armée et de sa marine.

## LIVRE VIII.

---

### RAPPORTS D'UNION LÉGALE ENTRE LES DIFFÉRENTES PARTIES DE L'EMPIRE BRITANNIQUE.

---

#### CHAPITRE 1<sup>er</sup>.

##### POSSESSIONS EN EUROPE.

Autorité du parlement sur tout l'empire. — Appel au conseil privé et au banc de la reine. — L'Angleterre et le pays de Galles. — Les îles anglo-normandes. — Union avec l'Écosse. — Lois d'Écosse. — Stewards et shériffs. — L'Irlande. — Gibraltar, Malte et Helgoland.

La prétention de l'auteur, dans un cadre aussi borné, ne pouvait être que d'esquisser à grands traits le profil de l'immense domination britannique et les rapports des pays soumis au sceptre de la Grande-Bretagne avec le gouvernement central (\*).

L'empire britannique comprend un vaste assemblage de territoires distincts et très-inégaux, rattachés à

(\*) Nous avons ébauché le même sujet du régime politique des colonies anglaises dans deux articles, publiés dans le *Moniteur* du 17 septembre 1850 et du 31 décembre 1851. Le premier traite du gouvernement central de ces colonies, le second de leurs institutions particulières, à cette époque. (Note du traducteur.)

l'Angleterre par les liens d'une dépendance réelle. Le parlement combiné de l'Angleterre, de l'Écosse et de l'Irlande, gouverne, conjointement avec la souveraine du Royaume Uni, toutes ses possessions d'Europe, ses colonies et l'Inde. Les attributions législatives dont jouissent beaucoup de ces colonies, ne leur appartiennent qu'en vertu d'une délégation. Depuis l'expérience que le parlement a faite avec les treize provinces d'Amérique, il a renoncé à toute nouvelle tentative d'imposer des taxes aux colonies. Mais il n'en a pas moins conservé, sur toutes les parties intégrantes de l'empire, un pouvoir tel, qu'il ne dépend que de lui, s'il veut en accepter les conséquences, d'intervenir directement tous les jours encore, par des actes législatifs, même dans ce qui touche aux usages et coutumes des Hindous. De tous les tribunaux, dans quelque partie que ce soit, de l'empire britannique, il y a le recours de droit à la juridiction de la reine en conseil ou, dans le cas d'un *certiorari*, au banc de la reine et de là à la chambre haute.

L'Angleterre, l'Écosse et l'Irlande constituent, ensemble, le royaume uni de Grande-Bretagne et d'Irlande. De ce royaume collectif dépendent plusieurs petits territoires, en partie directement soumis au contrôle du parlement, en partie exemptés de ce contrôle.

Le royaume d'Angleterre, dans le sens plus large, comprend en outre le pays de Galles et la ville de Berwick sur la Tweed (1). La principauté de Galles a été complètement réunie à l'Angleterre, par un acte de la vingt-septième année du règne de Henri VIII,

(1) Bowyer, 29. — Blackstone, I, 411.

chapitre 26, et partagée en douze comtés. Les Gallois ayant été complètement assimilés aux Anglais, tous les actes du parlement rendus pour l'Angleterre furent déclarés également obligatoires pour le pays de Galles. Plus tard, un statut de la première année du règne de Guillaume IV, chapitre 70, abolit les tribunaux particuliers (cours des grandes sessions) de la principauté et en soumit les habitants aux cours de justice de Westminster.

L'île d'Ely, située non loin de Cambridge, dans les marais de l'Ouse, et dont l'évêque jouissait autrefois de droits régaliens, est maintenant complètement incorporée à l'Angleterre. Celle de Man, qui formait jadis un petit royaume distinct, devint ensuite une seigneurie particulière des comtes de Derby. Depuis 1735, elle appartenait aux ducs d'Athol; mais, en 1765, un traité avec le duc la réunit à la couronne. Elle n'est soumise aux statuts du parlement qu'autant qu'il en est expressément fait mention dans ceux-ci (1).

Les îles de la Manche (*Channel Islands*), Jersey, Guernesey, Aurigny (Alderney), Ciers (Sark), etc., vivent sous le régime de leurs propres coutumes normandes, réunies dans « le grand coutumier. » Les actes du parlement n'ont force de loi, dans ces îles, qu'autant qu'elles y sont expressément mentionnées. Mais tout exercice d'un pouvoir législatif du parlement y est considéré comme une usurpation. Tout récemment encore, Sir G. Cornwall Lewis a déclaré le lien qui rattache les îles de la Manche à l'Angleterre pareil aux rapports de celle-ci avec l'Écosse, antérieurement à l'Union. C'était reconnaître implicitement que le

(1) *Mémorial du parlement*, V, 39.

droit de législation du parlement est exclu des îles de la Manche. Tous les procès, dans ces îles, sont jugés par leurs propres baillis et jurés, des décisions desquels il n'y a d'appel qu'à la reine en conseil.

L'union personnelle avec l'Écosse fut convertie en union réelle par l'acte d'Union de 1707. Le royaume septentrional de la Grande-Bretagne fut ainsi soumis à la législation du parlement, et ses tribunaux passèrent sous la juridiction de l'instance d'appel suprême de la chambre haute. L'église presbytérienne d'Écosse (*the kirk of Scotland*) a conservé son organisation démocratique indépendante. La couronne ou le gouvernement britannique n'y a que le droit de disposer d'un tiers des bénéfices et de nommer, à chaque assemblée générale de l'Église, un lord haut-commissaire, dont l'office est purement honoraire (1).

Les lois de l'Écosse ont été reconnues par l'acte d'Union, mais peuvent être changées par le parlement. Tout acte du parlement est également applicable à l'Écosse, à moins que l'exclusion de cette contrée du régime qu'il établit n'y soit expressément mentionnée. En Écosse, la juridiction d'équité se confond avec celle de la *common law*; le grand jury y est inconnu, ainsi que la règle d'unanimité du jury.

Les shériffs y ont aussi conservé un pouvoir beaucoup plus étendu qu'en Angleterre. Cet office y était, autrefois, souvent héréditaire ou conféré à vie. Certains districts soumis au régime d'exception des *stewartries* ou sénéchaussées, sont administrés par un *steward*. Depuis George II, la couronne a acquis le droit de nommer ces fonctionnaires. Ils doivent être pris parmi les avo-

(1) Brougham, *Constitution*, 298, 386.

cats ayant trois années de pratique, et sont investis de leur office à vie. On les appelle aussi shériffs depuis un acte de la neuvième année du règne de George IV, chapitre 29, sect. 22 (1).

L'Irlande ne fut jusqu'à Henri VIII qu'une seigneurie de la couronne. L'ancien droit national du pays, la loi de Brehon, fut supplanté par le droit anglais, dès l'époque des Plantagenets. Le parlement irlandais avait pouvoir de faire des lois, pour l'Irlande, et seul le droit d'établir des taxes, dans cette contrée. Cependant, le parlement d'Angleterre aussi pouvait rendre des lois pour l'Irlande et, jusqu'à l'Union de 1800, le parlement irlandais fut constamment maintenu dans un état de subordination. Les tribunaux d'équité sont distincts de ceux de la *common law* en Irlande comme en Angleterre (\*).

Gibraltar, Malte et Helgoland sont administrés par des gouverneurs royaux. De même les îles de Sainte-

(1) Bowyer, 39. — Une seule cour supérieure, la cour de session, composée d'un lord-juge général, d'un lord juge-clerc et de douze lords-juges, nommés par la couronne, est investie, en Écosse, de la suprême juridiction civile et criminelle. Elle comprend deux chambres civiles, une cour criminelle siégeant à Édimbourg et des cours semblables, qui se tiennent deux fois par an dans les trois circuits du royaume, pour les comtés, où les mêmes juges connaissent, en outre, des mêmes affaires civiles que les cours de *nisi prius* d'Angleterre. Les degrés inférieurs sont les cours des shériffs et des juges de paix, dans les comtés, et celles des baillis, dans les bourgs. Pour le ministère public, tel qu'il existe en Écosse, voir tome I, page 396. (Note du traducteur.)

(\*) Chacun des deux royaumes a ses trois cours du banc de la reine, des plaids communs ou causes ordinaires et de l'échiquier, sa cour d'appel et sa cour de chancellerie, ainsi que ses cours de banqueroute, de testaments et d'amirauté. Il y a de plus, en Irlande, une cour de propriété foncière (*landed estates court*). L'île est partagée en six circuits, annuellement parcourus par les juges des trois cours de loi. (Note du traducteur.)

Hélène et de l'Ascension, entre l'Afrique et l'Amérique du Sud. Ces diverses possessions ne sont pas des dépendances du Royaume-Uni, mais des parties de l'empire britannique. A Gibraltar, le gouverneur est le seul législateur, sous le contrôle du gouvernement central. A Helgoland, il existe une assemblée communale, pour les besoins locaux. A Malte, un conseil, électif en partie, assiste le gouverneur. A Sainte-Hélène, île complètement assimilée, sous le rapport légal, aux possessions secondaires d'Europe, le conseil du gouverneur est nommé par la couronne.

---

## CHAPITRE II.

### LES COLONIES PROPREMENT DITES.

Colonies de trois classes. — Grande charte des colonies. — Gouverneurs. — Évêchés. — Constitutions coloniales du Canada (pouvoir des gouverneurs), de la Jamaïque, de la Colombie anglaise, de la Guyane anglaise, de la Trinité, de Sainte-Lucie et des îles Falkland, de Ceylan et de Hong-Kong, du cap de Bonne-Espérance et de l'Australie. — Capitaine général de cette dernière. — Constitutions récentes de la Nouvelle-Galles du Sud, de la colonie de Victoria, de la terre van Diémen (Tasmanie), de l'Australie méridionale, de l'Australie occidentale et de la Nouvelle-Zélande.

On distinguait autrefois trois classes de colonies. Celles de la première, dites *provincial establishments*, avaient une constitution provinciale réglée, dans chacune, suivant les termes de la commission délivrée par la couronne au gouverneur. Les assemblées provinciales jouirent de tout temps d'une autonomie locale, subordonnée cependant à la restriction qu'il leur est interdit de prendre aucune résolution contraire aux lois de l'Angleterre. Les colonies de la deuxième classe

étaient celles où certains droits de seigneurie, conférés comme propriété de la couronne, d'après les principes du système féodal, avaient été transmis à des particuliers. C'est ainsi que William Penn, par exemple, fut investi de la Pensylvanie à titre de fief. Dans la troisième classe, enfin, se rangeaient les colonies pourvues de chartes (*with chartered rights*), qui leur conféraient des droits de corporation spécialement déterminés. Aujourd'hui, presque toutes les colonies, à l'exception de Sierra-Leone, rentrent dans la catégorie de la première classe.

La loi de la sixième année du règne de George III, chap. 12, donna au parlement une autorité législative absolue sur toutes les colonies d'Amérique. Mais, en 1782, il renonça formellement au droit d'imposer des taxes aux provinces et colonies à cultures (*plantations*) de l'Amérique septentrionale. Partout où il existe maintenant des représentations coloniales, la couronne ne peut donc plus exercer son pouvoir législatif comme auparavant. D'après l'acte de la dix-huitième année du règne de George III, chapitre 12, le parlement d'Angleterre n'est plus autorisé à imposer aux colonies que les taxes nécessaires pour le règlement des rapports commerciaux, dans l'intérêt des colonies mêmes. On appelle cette loi la grande charte des colonies (*colonial magna charta*). Mais le parlement a conservé le droit de modifier et même d'annuler les résolutions des assemblées coloniales. En général, ses actes n'ont force de loi, dans les colonies, qu'autant qu'elles y sont expressément mentionnées.

Le gouverneur de chaque colonie a le droit de faire grâce et de nommer à tous les emplois de l'État. Il représente la reine à tous égards et est ordinairement

nommé lui-même pour six ans. Il est assisté d'un conseil exécutif, espèce de ministère, qui remplit aussi parfois les fonctions d'une cour d'appel. C'est le gouvernement métropolitain qui nomme, ordinairement, aux offices de judicature importants dans les colonies. Les évêchés y sont institués par patentes royales. Leur juridiction est réglée par le parlement. Quant aux évêques mêmes, ils sont nommés par la couronne et consacrés par les deux archevêques d'Angleterre et l'évêque de Londres.

Nous passons aux diverses colonies en particulier, parmi lesquelles le Canada est, après la Jamaïque, celle qui possède le plus ancien parlement colonial.

I. Par un acte de 1854 (xvii-xviii<sup>e</sup> année du règne de Victoria, chapitre 118), la législature du CANADA a été investie du pouvoir de modifier, de sa propre autorité, la constitution de la colonie. Cependant, ces changements doivent être réservés par le gouverneur à l'approbation de la reine. A l'égard des autres lois coloniales, il a aussi le droit, mais non l'obligation de faire la même réserve. La reine en conseil privé peut refuser la sanction nécessaire pour donner force de loi aux résolutions ou bills du parlement colonial. Elle a, en pareil cas, un délai suspensif de deux ans pour casser les résolutions du parlement canadien.

Le gouverneur est assisté d'un conseil exécutif, dont les membres sont responsables et ne peuvent, légalement, rester en fonctions qu'autant qu'ils ont la confiance du parlement. Depuis l'acte de la iii-iv<sup>e</sup> année du règne de Victoria, chapitre 35, le Haut et le Bas-Canada sont de nouveau réunis. Le parlement canadien se compose de deux chambres, savoir : 1<sup>o</sup> le

conseil, ou chambre haute, dont les membres sont nommés à vie par la couronne, et 2° l'assemblée, ou chambre basse, élue par les colons. Relativement à l'élection de son orateur (*speaker*) ou président, la législature du Canada est, aux termes d'un acte de la xxii-xxiii<sup>e</sup> année du règne de Victoria, chapitre 10, libre de prendre les dispositions qui lui conviennent.

Le gouverneur convoque, proroge et dissout le parlement. Il a, abstraction faite des bills réservés, un veto pour tous les bills. Les bills de fonds doivent être mis en délibération d'abord à la chambre basse, qui ne peut en recevoir que par la voie d'un message du gouverneur. Pour être nommé juge, au Canada, il faut être né dans la colonie. L'organisation judiciaire y est à peu près la même qu'en Angleterre. Du gouverneur du Canada relèvent les lieutenants gouverneurs du NOUVEAU BRUNSWICK, de la NOUVELLE ÉCOSSE et de l'île du PRINCE ÉDOUARD. Ces colonies aussi ont leurs parlements. Quant à l'île de TERRE-NEUVE, elle a une constitution indépendante, qui ressemble à celles du Cap et de l'Australie. (Voyez plus loin.)

II. La JAMAÏQUE a une constitution particulière depuis deux siècles. La chambre haute, dite conseil législatif, y est formée en partie de certaines catégories de fonctionnaires, qui y siègent d'office, en partie de membres nommés à vie par le gouverneur, sous réserve de leur confirmation par la reine. La chambre basse, ou assemblée, est élue pour sept ans par tous les *freeholders*. Elle a des attributions administratives multiples. A la Jamaïque, les votes de fonds n'ont besoin d'être recommandés par le gouverneur, ou le comité exécutif, que depuis un acte de 1854 (\*).

(\*) R. Jenery Shee, p. 371.

III. Un acte de la XXI-XXII<sup>e</sup> année du règne de Victoria, chapitre 98, a investi le gouverneur de la COLOMBIE anglaise (\*) d'une autorité législative ; mais les lois qu'il rend ont besoin de la confirmation du parlement d'Angleterre. En matière civile, il y a appel à la reine en conseil. La couronne est autorisée à introduire une représentation du peuple dans cette colonie, dès qu'elle le jugera à propos.

IV. A la GUYANE anglaise, le gouverneur est assisté d'une corporation dite cour politique (*court of policy*), formée en partie de membres nommés par la couronne, sur la proposition du gouverneur, en partie de fonctionnaires supérieurs, qui en sont membres d'office. Lorsqu'il s'agit de lever des impôts, six députés des colons sont adjoints à ce conseil qui, ainsi renforcé, prend le nom de cour combinée. La Guyane a conservé de son origine toute néerlandaise le régime du droit hollandais.

V. Dans les colonies de la TRINITÉ, de SAINTE-LUCIE et des îles FALKLAND, le conseil législatif comprend aussi certaines catégories de fonctionnaires et des membres nommés à vie par la couronne, sur la proposition du gouverneur. La Trinité et Sainte-Lucie ont été dotées d'institutions municipales, qui doivent y former comme un acheminement vers le régime parlementaire.

VI. Les îles de CEYLAN et de HONG-KONG sont également dépourvues de parlements, mais la première a un commencement d'organisation municipale, dans l'institution de ses officiers des routes (*officers of roads*), élus par les chefs de famille (*householders*). A

(\*) Province au nord de l'Orégon.

Hong-Kong le conseil est encore exclusivement formé de membres ayant un caractère officiel.

VII. La colonie du CAP DE BONNE-ESPÉRANCE reçut de la couronne, en 1853, une constitution discutée et arrêtée l'année précédente au sein du conseil colonial, ou conseil législatif. Le parlement y comprend le gouverneur, le conseil législatif et la chambre d'assemblée (*house of assembly*), procédant l'un et l'autre du suffrage populaire. Le *chief justice* préside à la chambre haute, formée en outre de quinze membres, élus pour dix ans, et qui se renouvelle par moitié tous les cinq ans. La chambre basse se compose de quarante-six députés, élus pour cinq ans et qui reçoivent, pour la durée de cinquante jours au maximum, une livre sterling d'indemnité par jour. Tous les bills de fonds procèdent de la chambre basse. Il doit être tenu un parlement chaque année. Le gouverneur peut dissoudre les deux chambres. A l'égard du veto, il a les mêmes droits et obligations que celui du Canada. Ce que nous avons dit des changements qui peuvent être apportés à la constitution du Canada, sur une résolution du parlement de cette province, s'applique également au Cap. Les ministres, dont les principaux sont le secrétaire, l'*attorney* général, le trésorier et l'auditeur de la colonie, ont toujours le droit de prendre la parole dans chacune des deux chambres, mais non celui d'y participer au vote.

VIII. Les cinq colonies d'AUSTRALIE sont soumises à l'autorité d'un capitaine général, depuis 1850 en même temps commandant en chef des forces militaires. Il y a, dans chaque colonie, un gouverneur ou lieutenant gouverneur. Les chambres hautes des

colonies australiennes unissent à leurs attributions législatives l'exercice de fonctions judiciaires et administratives. Elles forment un conseil privé, ainsi qu'une cour d'appel civile. Leurs membres sont en même temps juges de paix.

Les constitutions australiennes furent d'abord réglées par un acte de la XIII-XIV<sup>e</sup> année du règne de Victoria, chapitre 52, intitulé : *Act for the better government of Her Majesty's Australian colonies*. Il introduisit des constitutions, toutes fondées sur les mêmes bases, dans la Nouvelle-Galles du Sud, l'établissement de Victoria, la terre de van Diémen ou Tasmanie, l'Australie méridionale et l'Australie occidentale.

Mais la Nouvelle-Galles du Sud et Victoria ne tardèrent pas à obtenir de nouvelles constitutions, datées toutes les deux du 16 juillet 1855, par actes de la XVIII-XIX<sup>e</sup> année du règne de Victoria (chapitres 54 et 45), conférant, dans les deux colonies, au parlement colonial le pouvoir de reviser la constitution, de sa propre autorité.

La *Nouvelle-Galles du Sud* fut pourvue en même temps d'une chambre haute, nommée à vie par le gouverneur et son conseil exécutif. La chambre basse y est élective. Un parlement est tenu chaque année. Pour tout changement dans la constitution, il faut un vote à l'appui réunissant les deux tiers des deux chambres, plus la sanction de la reine. Une copie du bill modificatif doit être soumise au parlement de la Grande-Bretagne. Tous les bills de fonds ont besoin d'être recommandés à la chambre basse par le gouverneur. La couronne reçoit ce qu'on appelle une liste civile de 64,300 livres sterling, sur laquelle doivent être préle-

vés les traitements des juges, des autres hauts fonctionnaires et du clergé.

Dans l'établissement de VICTORIA, les deux chambres sont élues par les colons. La validité de tous les bills peut, et celle de tout changement dans la constitution doit y être subordonnée à la sanction de la couronne.

Dans l'AUSTRALIE MÉRIDIONALE et dans l'AUSTRALIE OCCIDENTALE on s'en est tenu, jusqu'à présent, au système d'une seule chambre. Un tiers des membres du conseil législatif y sont nommés par la couronne; les deux autres tiers, élus par les colons. La TASMANIE n'a que depuis 1854 deux chambres électives (\*). Un acte de la XXV-XXVI<sup>e</sup> année du règne de Victoria, chapitre 11, a déclaré également admissibles, avec l'assentiment du gouverneur, les changements dans la constitution de ces colonies. Des assemblées spéciales ont été introduites dans les districts particuliers qui en relèvent.

Il est interdit aux cinq colonies australiennes :

1<sup>o</sup> D'établir aucun droit de douane contrairement aux dispositions des traités de commerce de la Grande-Bretagne avec d'autres puissances ;

2<sup>o</sup> De frapper de taxes aucun article introduit pour l'usage des troupes ;

3<sup>o</sup> Enfin, d'établir des droits différentiels dans leurs ports.

Sur une pétition des habitants de territoires situés au nord du 30<sup>e</sup> degré de latitude S., la reine peut leur accorder des constitutions, fondées sur le sys-

(\*) R. Jenery Shee, p. 574.

tème d'une seule chambre, semblables à celles de l'Australie méridionale et occidentale (\*).

IX. La NOUVELLE-ZÉLANDE consiste en une confédération de six provinces, dans chacune desquelles siège annuellement un conseil provincial, élu pour quatre ans et chargé d'élire à son tour, pour un temps égal, le surintendant de la province. Les surintendants doivent être confirmés par le gouverneur, qui peut aussi dissoudre les états provinciaux. A la tête de la confédération il y a l'assemblée générale, comprenant le gouverneur, un conseil législatif, chambre haute de quinze membres, nommés à vie par la couronne, et une chambre basse ou des représentants, au nombre de trente-six, élus pour cinq ans. Le veto du gouverneur est légalement admis, comme au Canada. La couronne confère des droits de corporation municipale.

Les possessions et colonies anglaises autres que celles dont il a été fait mention, ne sont pas encore, quant à présent, pourvues d'institutions parlementaires (\*\*).

May (1) fait remarquer avec justesse que l'Angleterre, par l'établissement de constitutions comme celles du Canada, de l'Australie et du Cap, est devenue

(1) *Histoire constitutionnelle*, II, 576.

(\*) Ainsi, le district de Moreton-Bay, dans la partie nord-est de l'Australie, ayant été détaché en 1859 de la Nouvelle-Galles du sud, forme actuellement, sous le nom de Queensland, une colonie particulière. *(Note du traducteur.)*

(\*\*) Dans presque toutes, cependant, le gouverneur est assisté d'un ou deux conseils, parmi lesquels figurent aussi des assemblées électives, avec des attributions plus ou moins restreintes.

Maurice, l'ancienne Ile de France, où il y a un gouverneur et un conseil législatif, vit toujours, comme Sainte-Lucie, sous le régime des lois françaises; la Trinité, sous celui des lois espagnoles.

*(Note du traducteur.)*

la mère de démocraties quasi-républicaines. Il est certain qu'en principe comme par le fait le président de la confédération américaine, ou même le simple gouverneur de chacun des États-Unis, exerce un plus grand pouvoir que la couronne d'Angleterre ou ses gouverneurs dans les susdites colonies.

Quelques mécomptes qu'aient pu occasionner parfois, dans ces colonies, les institutions démocratiques, poursuit May (1), tout porte à bien augurer de leur avenir, dont il n'y a pas lieu de s'inquiéter. Déjà ce sont des États affiliés plutôt que des colonies. Le mérite d'avoir procuré un asile sûr à la liberté, dans ces vastes régions, et entouré le globe d'une ceinture de véritable démocratie, est une des gloires que personne ne saurait contester aux hommes d'État, aux citoyens et aux colons de l'Angleterre, une gloire qui brillera peut-être un jour, dans l'histoire, d'un éclat non moins vif que la romanisation de l'Espagne et des Gaules, par la race latine.

### CHAPITRE III.

#### INDES ORIENTALES.

Le gouverneur général. — Son conseil. — Les tribunaux de l'Inde subordonnés aux cours de loi d'Angleterre. — Juges civils indigènes. — Jury. — Cours des sessions. — Tribunaux militaires. — *Sudder Dewanny Adawlut*. — *Nizamut Adawlut*. — Avocats. — Fonctionnaires civils. — Système d'impôt. — Établissement ecclésiastique. — Organisation militaire.

La suppression du *board* de contrôle et du gouvernement de la Compagnie des Indes n'a rien changé

(1) *Histoire constitutionnelle*, II, 578.

dans l'organisation intérieure de l'Inde. Par le bill des Indes orientales de Pitt, du 13 août 1784, le gouverneur du Bengale avait, en sa qualité de gouverneur général, avec son conseil de quatre membres, obtenu un pouvoir de contrôle sur les gouverneurs des deux autres présidences, de Bombay et de Madras (\*).

Ce conseil, dans lequel le gouverneur général n'a qu'une voix, décisive en cas de partage, a d'ailleurs été réorganisé par une loi de 1861. Il se compose maintenant de cinq membres, dont trois sont nommés par le secrétaire d'État ou ministre des affaires de l'Inde et deux par la couronne, c'est-à-dire par le cabinet tout entier. Le ministre pour l'Inde a, en outre, le droit d'adjoindre au conseil, comme membre extraordinaire, le commandant en chef des troupes de l'Inde. Le gouverneur général peut aussi, de son côté, pour aider aux travaux de l'élaboration et de la discussion des mesures législatives et ordonnances générales, nommer pour deux ans de six à douze membres suppléants du conseil ou assesseurs, dont la moitié au moins doit être sans autres fonctions. Cependant le pouvoir législatif du conseil est restreint. Le gouverneur général n'est obligé de le convoquer que dans les cas importants, et il a conservé le droit de promulguer seul des lois, comme auparavant déjà, avec un veto absolu à l'égard des lois votées par le con-

(\*) L'ancienne division apparaît aujourd'hui modifiée par l'annexion de vastes territoires nouvellement conquis aux trois présidences. La lieutenance d'Agra, d'Allahabad, ou des provinces du nord-ouest et le Pendjab, Malacca et les îles du détroit, ainsi que la Birmanie anglaise ou lieutenance des provinces du sud-est, depuis 1862, relèvent plus directement du gouverneur général; la province du Sind et Aden, du gouverneur de Bombay.

(Note du traducteur.)

seil. Dans le cas contraire toutefois, malgré l'assentiment donné par le gouverneur général de l'Inde à des mesures pareilles, le gouvernement britannique reste encore libre de suspendre ou de révoquer et infirmer celles-ci, même après la promulgation.

Les présidents de Bombay et de Madras sont assistés chacun d'un conseil de trois membres. Ils peuvent, eux aussi, d'après la législation ci-dessus mentionnée, nommer pour deux ans de quatre à huit assesseurs (*additional members*).

A la tête de l'ordre judiciaire fonctionne, à Calcutta, une cour suprême, formée de juges d'Europe, et placée elle-même sous la surveillance des cours anglaises de Westminster, vu que l'autorité du banc de la reine s'étend sur tous les sujets de la couronne. En matière civile, les magistrats européens, dans l'Inde, ne jugent le plus souvent qu'en appel, indépendamment de leur mission de surveillance à l'égard des tribunaux inférieurs, composés d'indigènes (*Indian courts*) (1). Quelques-uns des États vassaux ne sont pas moins limités dans leur juridiction que dans leurs relations diplomatiques et leur effectif militaire. A Sirgooja, par exemple, l'appel doit être porté des tribunaux civils du pays à l'agent britannique. Dans tous les cas de criminalité graves, l'agent contrôle les jugements des juges indigènes. Lui seul peut condamner à mort. Dans la partie méridionale du pays des Mahrattes, les Jaghiredars sont de même obligés de porter toutes les affaires criminelles d'une certaine importance devant le for des juges britanniques (2).

(1) Sykes, *la Justice civile dans l'Inde*, p. 34.

(2) *Documents statistiques sur l'Inde*, imprimés pour l'usage de la cour des directeurs; Londres, 1853, p. 5.

En première instance, la justice civile est rendue presque exclusivement par des juges indigènes. Nul habitant de l'Inde n'est excepté de leur juridiction, les Anglais eux-mêmes ne jouissant d'aucun privilège à cet égard.

On distingue trois classes de ces juges. Ceux de la plus élevée, dits *principal sudder aumeens*, connaissent de toutes les affaires civiles, sans distinction de l'importance de la somme qui y forme l'objet de la contestation; tandis que la compétence des *sudder aumeens* ordinaires y est limitée à un objet de 100 livres sterling, et celle des *moonsiffs*, aux affaires minimales, jusqu'à 30 livres sterling seulement (1). Le traitement d'un moonsiff dépasse rarement 200 livres, tandis qu'un sudder aumeen reçoit de 240 à 420 livres sterling par an (2). De ces petits magistrats l'appel va aux sudder aumeens principaux, ou bien au juge européen (*zillah*) du district.

On appelle *vakeels* les avocats qui fonctionnent auprès de ces tribunaux. Leur taxe d'émoluments se règle sur la valeur de l'objet en litige (3).

Il n'y a de troisième instance, pour les affaires minimales, qu'à raison du point de droit. On peut, en pareil cas, former une demande en nullité auprès de la cour suprême déjà mentionnée (*sudder dewanny adawlut*), de composition tout européenne. En matière de litiges dont l'objet dépasse 500 livres sterling, le demandeur peut recourir à volonté, soit au juge *zillah* européen, soit au principal sudder au-

(1) Kaye, *l'Administration de la Compagnie des Indes orientales*, 350. — Jenery Shee, p. 578.

(2) *Ibid.*, 425.

(3) Sykes, *loco citato*, 33.

meen. Le juge zillah peut même retirer tout procès au petit magistrat indigène inférieur, et se saisir en personne de l'affaire; mais il est très-rare qu'il use de cette faculté (1). Dans les deux cas, il y a le recours d'appel à la cour suprême, et, lorsqu'il s'agit d'affaires d'une importance de plus de 10,000 roupies, ultérieurement encore, l'appel de cette cour à la reine en conseil. Tous les tribunaux formés d'indigènes sont tenus de consigner et faire transcrire leurs décisions, qui sont confirmées, dans la plupart des cas, par les tribunaux supérieurs (2). En matière civile, on peut provoquer la remise de la décision d'une affaire à un jury de cinq membres (*paunchayet*, de *paunch*, cinq). Mais cela ne se voit presque jamais dans le Bengale. A Madras, le fait s'est produit cent trente fois en quatre ans; à Bombay, deux cent cinquante-trois fois dans le même laps de temps (3).

Les crimes et délits graves sont jugés par les cours de sessions, formées de juges européens, auxquels on adjoint des assesseurs indigènes. L'adjonction d'un jury à ces tribunaux est aussi d'usage. Ils ne peuvent condamner à plus de seize ans de prison (4). Les juges d'instruction sont, pour la plupart, des juges de paix indigènes. Ces derniers peuvent, comme juges criminels du premier ressort, condamner à l'emprisonnement jusqu'à trois ans, et punir jusqu'à 500 roupies d'amende ou trois mois de prison (\*), pour voies de

(1) *Documents statistiques sur l'Inde*, 45.

(2) Sykes, *loco citato*, 33.

(3) *Ibid.*, 34.

(4) Kaye, 427.

(\*) Le traducteur anglais ne parle que de deux mois de prison, à défaut du payement de l'amende.

fait ou trouble de possession commis par un Européen contre un indigène.

Les tribunaux militaires concernant l'armée indigène sont formés de trois à cinq, ou, lorsqu'il s'agit de méfaits graves, de treize à quinze officiers indigènes, appelés à juger la question de fait et de culpabilité. On vante beaucoup la justice de ces tribunaux (1).

Les membres de la cour de justice suprême de l'Inde, que nous avons vue plus haut fonctionner comme une cour d'appel, pour les affaires civiles, et comme l'autorité chargée de la haute surveillance sur tous les autres tribunaux du pays (2), sont en même temps membres du *sudder nizamat adawlut*, qui est la cour de cassation au criminel. Cette dernière ne peut toutefois, en général, ni revenir sur un acquittement, ni aggraver des peines, mais seulement réprimander le juge inférieur ayant mal jugé. Mais, dans les cas de criminalité grave, où la peine excède seize ans de prison, cette cour décide en premier ressort et, si le crime est de nature à pouvoir entraîner la peine capitale, il faut que deux juges au moins siègent dans le procès. Cette cour a un assesseur indigène mahométan (3). Les Anglais y sont jugés d'après les lois pénales anglaises, les Indous et les Mahométans, d'après les lois musulmanes.

Les avocats ou *vakeels* sont obligés de passer un examen, devant une commission mixte d'indigènes et d'Eu-

(1) Sykes, 34.

(2) A l'époque de l'institution de cette cour de justice, ses décisions, suivant les formes de procédure et les lois anglaises, causèrent d'épouvantables désordres, notamment lorsqu'elle s'avisait d'imiter dans l'Inde le système anglais des *contempts of court*. (Voir Kaye, 330.) — *Documents statistiques sur l'Inde*.

(3) *Ibid.*, 49.

ropéens. Cette épreuve ne paraît pas être facile à soutenir, attendu que, en 1852, 68 candidats sur 72 à Bénarès, 46 sur 48 à Bareilly, et 27, c'est-à-dire tous ceux qui s'étaient présentés, à Agra, échouèrent dans l'examen. C'est parmi les avocats qu'on choisit les moonsiffs; puis, l'avancement suit la filière hiérarchique; le moonsiff devient sudder aumeen et peut être, finalement, nommé principal sudder aumeen (1).

Les Européens se destinant au service civil de l'Inde étaient, naguère encore, formés en Angleterre, au collège de Haileybury. Ils poursuivaient ensuite leurs études professionnelles dans l'Inde même, puis entraient, après avoir également passé un examen, dans la pratique de la carrière comme suppléants (*assistants*) d'un magistrat ou d'un receveur (*collector*). Dans ces fonctions, ils décident des cas moins importants de pénalités ou de réclamations en matière d'impôts, mais toujours sous la surveillance de leur chef immédiat (2). Ils n'étaient définitivement casés comme fonctionnaires qu'après un long stage et la nouvelle épreuve d'un dernier examen. En 1852, 13 candidats sur 20 essayèrent un échec à cet examen.

L'administration des impôts est commise à un *board* du revenu, auquel sont subordonnés des commissaires du revenu, ainsi que les receveurs et percepteurs. Ces derniers ont des aides ou suppléants (*deputy-collectors*) indigènes responsables. Les principales sources de revenu du gouvernement, dans l'Inde, sont l'impôt sur le sel et l'impôt foncier. Les autres recettes proviennent surtout des douanes, du monopole des tabacs et de l'opium, de l'abkarree ou taxe sur

(1) *Documents statistiques sur l'Inde*, 50.

(2) *Ibid.*, 47.

les spiritueux, ainsi que de la poste et du timbre (1).

L'impôt foncier est perçu d'une manière toute particulière. Dans les provinces de Bengale, de Behar, d'Orissa et de Bénarès, les *zémindars* servent au gouvernement une rente constante, sur laquelle les plus grandes variations dans le produit des terres restent sans influence. Ces *zémindars*, qui n'étaient autrefois que des fermiers du fisc (2), ont été reconnus depuis 1793, par le gouvernement britannique, comme propriétaires du sol. Le second système de la rente foncière est celui du *ryotwar*, commun surtout dans la présidence de Madras. Les *ryotwars* sont de simples fermiers auxquels le gouvernement afferme des terres, pour un temps déterminé, moyennant une rente annuelle. Dans le nord-ouest de l'Inde règne un système mixte. La rente foncière y est perçue par villages en bloc.

Les chefs de l'établissement ecclésiastique sont l'évêque métropolitain de Calcutta et les évêques suffragants de Madras et de Bombay, assistés chacun d'un archidiacre.

Un général commandant en chef est préposé aux forces militaires. La rébellion de 1857 ayant fini par la dispersion complète de l'ancienne armée du Bengale, il n'existe plus maintenant que les armées de Bombay et de Madras, renforcées par la nouvelle armée du Bengale et de l'Inde centrale, mosaïque de contingents en grande partie fournis par les tribus les plus hétérogènes de l'Inde, telles que celles des Sikhs, des Ghorkas, etc.

(1) Kaye, *Administr. de la Compagnie des Indes orientales*, 143.

(2) Voir *l'Inde britannique analysée*.

## CONCLUSION DU TRADUCTEUR.

---

Notre tâche de traducteur accomplie, il ne nous reste plus qu'à entrer dans quelques considérations finales sur l'esprit de cet ouvrage, ainsi que sur les conséquences à tirer de l'ensemble de ses résultats.

Une femme distinguée par l'indépendance de ses vues comme par son talent d'économiste, M<sup>lle</sup> Clémence Auguste Royer, écrivait naguère : « Il fut un temps où les livres, étant très-rares, s'imposaient d'autorité au respect des générations successives; c'étaient comme autant de révélations des dieux. Aujourd'hui que chacun, sans être dieu, se croit le droit d'écrire des livres, ils n'ont plus qu'une valeur très-relative, et ils sont soumis à notre critique, bien loin d'en être, comme autrefois, la règle indiscutable. Ils exercent notre jugement, mais ils ne le tyrannisent plus, et la raison, éternellement progressive, est leur maître ainsi que le nôtre. Enfin, on cessera bientôt de dire : telle chose est vraie, juste et bonne, parce qu'elle est écrite à cette page de tel livre de tel grand homme;

on dira : telle chose est bonne, juste et vraie, quoiqu'un grand homme ou un beau livre ait dit le contraire. »

Deux auteurs célèbres du siècle dernier, dont l'un penseur autant qu'écrivain de génie, l'illustre Montesquieu et de Lolme furent longtemps, pour la connaissance de l'état politique et des institutions libres de l'Angleterre, à laquelle ils avaient les premiers initié la France, comme des autorités souveraines, sur lesquelles se réglait le jugement et l'opinion de presque toute l'Europe. Ils ont fait école, et de nos jours encore, leurs noms et leurs écrits, *l'Esprit des lois* surtout, sont continuellement invoqués. Cependant, il faut bien le dire, et on le peut, aujourd'hui, sans porter la moindre atteinte à une gloire consacrée par le temps, le prestige même de ces oracles, en détournant le libre examen de toute nouvelle analyse, n'a pas peu contribué à répandre des erreurs, disons même à entretenir dans une fâcheuse ignorance sur le fond et la nature véritable d'une partie des éléments de la constitution britannique. L'expérience a démontré que pour atteindre aux mêmes résultats, dans des situations différentes, il ne suffisait pas d'une imitation pure et simple du parlementarisme anglais, sur la foi des maîtres de la théorie. Montesquieu et de Lolme, par leurs écrits, appartenaient, tous les deux, à un siècle dont la spéculation philosophique et l'idéalisme politique étaient des caractères distinctifs. Associés au travail des esprits de leur temps, qu'ils dominaient par la pensée, ils durent s'appliquer par-dessus tout aux moyens de frayer, par l'exemple, des voies nouvelles à une société dont ils pressentaient les aspirations futures. S'attachant

d'ailleurs à faire ressortir les avantages politiques plus qu'à pénétrer le fondement social des institutions anglaises, ils en opposèrent le jour éclatant aux ombres du régime de l'ancienne monarchie française, comme jadis Tacite avait idéalisé, pour la société blasée de Rome, le tableau qu'il lui présenta des mœurs primitives des Germains. De Lolme en particulier, dont les vues n'avaient pas la profondeur de celles de Montesquieu, se complut dans la brillante description de la surface du régime parlementaire foncièrement oligarchique de l'époque, ce qui explique la haute faveur avec laquelle son livre fut accueilli, dans le pays même dont il flattait l'amour-propre national. Quant à *l'Esprit des lois*, il ne faut pas perdre de vue que l'analyse de la constitution d'Angleterre ne s'y détache que comme une particularité saillante d'un fond abstrait, dans le vaste cadre de la généralité du sujet traité. Aussi, dans les théories établies sur ces données, la constitution de ce pays était-elle toujours envisagée comme une création plus ou moins systématique et artificielle, tandis qu'elle n'a jamais été, par le fait, autre chose que le produit graduel ou résultat temporaire des expériences et des luttes qui marquèrent le développement incessant d'une législation fondée sur la base originaire de la *common law*, du droit commun, de la vieille coutume anglo-saxonne. On supposait une division absolue, un partage bien arrêté des pouvoirs, une pondération calculée des forces dans le système représentatif, distinctions idéales qui n'étaient pas strictement conformes à la réalité. Or méconnaître, dans le développement et le jeu des institutions anglaises, la persistance de cette prédominante autorité de la coutume, c'était laisser hors de compte le prin-

cipe qui y formait la plus solide garantie de stabilité et de durée. Le respect de l'ancien, l'attachement à l'usage, tel est, en effet, le principal ciment de ces institutions, ce qui en empêche le détraquement et les préserve de toute solution de continuité dans la voie des réformes. Au défaut de cet esprit de suite, on suppléait, dans l'imitation du modèle, sur le continent, par la fiction du contrat social et par l'autorité, si souvent précaire, des chartes écrites. Peu importait, d'ailleurs, avant la Révolution française, que les débats parlementaires de la Grande-Bretagne ne fussent que les débats d'une aristocratie toute-puissante, séparée en deux camps, et que la chambre des communes, illusoire représentation du peuple, fût alors, elle-même, presque entièrement inféodée à l'influence d'une oligarchie terrienne. On n'en admirait pas moins le spectacle de la puissance, de la fortune et de la prospérité toujours croissantes, sous l'administration d'un ministre chef de parti tel que le premier Pitt; on voyait, au temps des lettres de cachet, un pays de liberté dans l'Angleterre; on ne poussait pas encore jusqu'au fond l'examen de la nature des principes, des conditions et des garanties véritables de cette liberté.

Le long et glorieux ministère du second Pitt ne fut pas moins que celui de lord Chatham une espèce de dictature de cabinet, fondée sur l'appui d'une majorité compacte, que la crainte du débordement des idées de la Révolution française avait armée, cette fois, d'un violent esprit de réaction contre toutes les tendances démocratiques. La liberté, loin de gagner du terrain, fit des pas en arrière, refoulée comme elle l'était, dans cette crise, par la tension fébrile du sentiment national, que la guerre surexcitait dans une autre direction.

Mais, après le rétablissement de la paix, le mouvement libéral et radical reprit le dessus, sous l'influence du rapide et prodigieux accroissement de la richesse et du bien-être matériel, dont l'industrie et le commerce étaient les sources vives. Depuis lors, la constitution britannique a subi de grandes transformations. L'acte d'union avec l'Irlande et l'émancipation des catholiques, procurèrent à ceux-ci le droit de participer aux travaux du parlement, dont ils avaient été si longtemps exclus. La réforme électorale dégagna la majeure partie de la chambre des communes des liens du patronage de la haute aristocratie, et y donna la prépondérance à l'intérêt des villes et des bourgs sur celui de l'oligarchie terrienne. Celle-ci dut se reconnaître vaincue par l'opinion, qui décida du rappel des lois sur les grains. La symétrie du jeu de bascule entre les deux anciens partis historiques des whigs et des tories une fois rompue, ils se désorganisèrent, ne conservant que nominale ment la tradition de leurs rôles antérieurs. Par le fait de l'importance décisive des mesures financières, dont elle s'est trouvée, de tout temps, presque exclusivement saisie, la chambre des communes vit se concentrer dans ses propres mains l'omnipotence que le parlement tout entier avait acquise, sous la dynastie hanovrienne, aux dépens de la prérogative dont la couronne avait laissé tomber l'usage, de fait, et n'a conservé l'exercice nominal que pour la forme. Mais, aux anciennes majorités compactes, aussi constantes dans leurs alliances que persévérantes dans leurs programmes, ont succédé des majorités à faible cohésion, flottantes et précaires, dont la composition varie sans cesse. Le genre de régime parlementaire qu'avaient connu et observé Mon-

tesquieu et de Lolme, est tombé complètement en dissolution, et il paraît, encore aujourd'hui, presque impossible de prévoir quel sera le phénix qui renaît de ces cendres.

D'autres changements, non moins considérables, ont été opérés, sous l'influence du progrès des idées radicales, par diverses mesures de réforme, dans l'organisation communale et locale, à tous les degrés de l'échelle de la société anglaise. La liberté, celle de la presse et de la parole surtout, est entrée dans une phase victorieuse et a tellement passé dans l'usage que l'on peut regarder sa cause comme irrévocablement gagnée, de l'autre côté de la Manche. C'est même, on peut le dire, au milieu des épreuves que le parlementarisme y a traversées, ce triomphe de la liberté principalement qui sauve la légalité en Angleterre.

Le continent, au fort de ses propres agitations et devant les mécomptes d'une application souvent fautive du régime parlementaire, devait naturellement chercher à mieux comprendre des institutions dont il n'avait pas encore la clef. On s'appliqua notamment à l'étude, beaucoup trop négligée au dernier siècle, des conditions dans lesquelles se pratique, en Angleterre, le *selfgovernment*, c'est-à-dire l'administration directe des intérêts locaux par les citoyens eux-mêmes.

En France, indépendamment du grand intérêt rétrospectif qui s'attache aux magnifiques travaux historiques de M. Guizot, l'appréciation des rapports économiques, politiques et sociaux d'outre-Manche, au point de vue de l'actualité même, a formé, depuis l'époque de la Restauration jusqu'au temps présent, en divers sens, l'objet d'une multitude de publications d'un caractère plus ou moins général ou spécial.

Telles ont été dernièrement, pour ne mentionner que les plus récentes, celles de M. Dupont-White, sur les institutions locales, et de M. Lefèvre-Pontalis, sur le régime électoral de nos voisins. La docte Allemagne, plus encore, a été féconde en travaux consciencieux sur toutes les parties du droit public et privé de l'Angleterre. On en jugera par le relevé bibliographique dont nous avons fait suivre cette notice. Les plus remarquables, sans contredit, par l'étendue et la profondeur, sont ceux de M. Rodolphe Gneist de Berlin. Du grand ouvrage dont il a commencé la publication en 1857, et dans lequel il se propose d'embrasser tout le vaste ensemble du droit constitutionnel et administratif de cette contrée, il a paru trois énormes volumes, qui ont été largement utilisés par l'auteur de ce livre et forment ce qu'il y a, jusqu'à présent, de plus complet sur la constitution de l'État britannique et le *selfgovernment*. Mais cet ouvrage sort, par ses dimensions mêmes, de la catégorie des lectures faciles.

Quant à l'Angleterre elle-même, il va sans dire qu'elle ne manque de livres sur aucune partie de l'histoire et du régime de ses lois et de ses institutions nationales. Il suffit de nommer Blackstone, Hallam, Cox et tant d'autres, dont les œuvres sont également rapportées à la fin de ce volume; mais, comme tous ces auteurs n'ont eu généralement en vue, dans leurs écrits, que l'instruction de leurs compatriotes, il s'en faut aussi de beaucoup qu'ils soient d'une intelligence facile pour le lecteur continental.

Aussi, les notions justes et claires, sur l'ensemble du régime politique et social de la Grande-Bretagne, ne sont-elles pas encore très-répondues hors de cette

contrée, et c'est en vain que l'on chercherait encore, après les grands changements qui y ont eu lieu, à pallier l'insuffisance de lumières, à cet égard, avec la citation respectueuse des autorités du dernier siècle. Il y avait là, dans la bibliographie, surtout en présence du développement toujours croissant des relations de toute espèce entre le continent et cette terre insulaire, un manque de moyens de renseignement très-sensible.

Fischel, le premier, s'avisa de combler cette lacune. Il appartient aux lecteurs de juger comment il a rempli son but, dans la publication de ce livre, qui ne s'adresse pas précisément à tout le monde, mais que toute personne un peu versée dans l'histoire de l'Angleterre lira certainement avec intérêt et non sans fruit. Il n'a pas eu, dit-il, la prétention de rivaliser, pour le style, avec les classiques écrivains français du dix-huitième siècle, ni, pour la profondeur des recherches et de l'érudition, avec son savant compatriote et maître, M. Gneist. Il n'a voulu qu'esquisser à grands traits et fixer dans un petit cadre le tableau si animé de l'origine, du développement successif et de l'état final de la constitution britannique, en ne négligeant aucun des aspects d'un intérêt général qu'elle présente. Primitivement issue de la *common-law* ou vieille coutume anglo-saxonne, cette constitution n'est devenue ce qu'elle est, maintenant, qu'après avoir subi, par l'effet des actes du parlement qui forment le droit statutaire, de continuelles modifications, sous l'influence du cours des événements et des nécessités politiques et sociales de chaque époque. Pour la saisir au vif et bien la comprendre, le

narré des phases principales de son développement antérieur est le plus souvent indispensable. Ce sujet est donc de ceux pour l'intelligence desquels il importe de rapporter exactement les faits non moins que de bien exposer les principes. Aussi Fischel ne s'est-il pas, comme on l'a vu, attaché plus qu'il n'était strictement nécessaire à la forme didactique, et n'a-t-il pas craint d'entremêler son récit d'anecdotes, ni d'y faire entrer nombre de fragments caractéristiques de discours et d'écrits liés directement aux circonstances et aux incidents les plus remarquables de l'histoire constitutionnelle de l'Angleterre, qu'il nous fait ainsi connaître en grande partie par la bouche ou la plume des Anglais et des acteurs eux-mêmes. Il y a d'autant moins à critiquer à cette méthode que, dans un pays libre, ce ne sont pas tant les institutions qui forment le génie national que les inspirations de ce dernier qui vivifient, remanient et modèlent constamment, à son gré, les institutions.

L'auteur, ne visant qu'à une image exacte et fidèle des réalités de la vie politique et sociale de l'Angleterre, ne l'a point idéalisée. Il ne s'est pas renfermé dans le cercle vicieux des brillantes et commodes formules d'une admiration toute conventionnelle. Il n'a point cherché à flatter le portrait, à dérober à l'œil les taches et les rides, sans lesquelles il n'y a pas de ressemblance complète, de reproduction véritable de la physionomie. Mais, sans être anglomane, ni d'enthousiasme, ni par entraînement, il se montre, en toute circonstance, impartial et juste pour l'Angleterre, prompt à reconnaître et à mettre en relief tout ce qui y est réellement grand, recommandable et digne ou susceptible d'imitation.

Se bornant au calque des faits du passé et du présent, il a peu fait courir sa pensée sur le domaine conjectural des probabilités de l'avenir. Nous n'oserions le blâmer de cette réserve : combien n'a-t-on pas vu de ces jugements prophétiques et de ces affirmations sententieuses, anticipant sur les événements du lendemain, recevoir un démenti complet de ceux-ci ! Libéral d'instinct et par conviction, mais sans parti pris d'opinions préconçues, comme sans tendances arrêtées de polémique ou de système, et n'écrivant en quelque sorte pas moins pour s'éclairer lui-même que pour instruire les autres, Fischel a été, généralement, beaucoup plus soucieux de bien saisir et marquer les caractères distinctifs de l'état politique et social de l'Angleterre que de multiplier et forcer les comparaisons, souvent si scabreuses, avec la diversité de conditions des autres pays.

Bien que le plan de Fischel soit, en général, bien conçu, l'ordonnance particulière des faits répandus avec profusion dans son livre, l'insuffisance des développements dans certaines parties qui en comportaient davantage et, souvent aussi, le manque de résumés qui facilitent l'aperçu, peuvent, il est vrai, laisser à désirer. Mais, en allant au-devant de la critique, faisons observer aussi qu'il n'eût guère été possible d'éviter ces défauts, ou d'y remédier dans une traduction libre, sans s'imposer, en même temps, l'obligation d'étendre considérablement le cadre adopté par l'auteur. On peut, enfin, regretter de même que celui-ci n'ait pas rattaché à son tableau de la constitution de l'Angleterre, dans un but d'enseignement pratique, le résumé succinct de l'état actuel des principales dispositions du droit privé ainsi que du droit

pénal d'outre-Manche; mais il suffit, pour cet objet, auquel M. Ch. de Franqueville a eu plus particulièrement égard, dans la publication récente de son propre livre sur les institutions anglaises, de renvoyer à ce dernier.

Maintenant, s'il s'agit de déterminer positivement le fond de la nature du gouvernement actuel de l'Angleterre, celle-ci se présente à l'analyse avec tous les caractères d'une véritable république, aristocratiquement régie, et abritée contre le vent des révolutions et des rivalités trop ambitieuses, sous les larges plis du manteau royal dont elle est drapée à son faite. Le souverain, sur son trône, n'y apparaît que comme le président du grand collège de l'aristocratie. La commune antithèse que la France est le pays de la démocratie, l'Angleterre celui de l'aristocratie par excellence, n'exprime que la vérité; mais, pour que ces mots parlent clairement à l'esprit, il importe de préciser, par quelques explications, le sens que l'on y attache dans chacun des deux pays. Le caractère démocratique de la France est déterminé par l'esprit d'égalité dans les mœurs, par la grande division, l'extrême fractionnement même de la propriété foncière, par l'égalité de partage en matière de successions, cause permanente de ce morcellement, par le suffrage universel, depuis qu'il est devenu la base du système représentatif de la nation, et par le scrutin secret. La trempe aristocratique de l'Angleterre résulte, au contraire, de l'habitude d'une distinction beaucoup plus tranchée de la société en classes, de la prépondérance de la grande propriété, conséquence du droit d'aînesse dans la succession aux

biens réels, et d'une législation qui reconnaît et autorise les majorats et les substitutions, sans parler de la limitation des droits électoraux par un cens, très-mo-dique, du reste, mais qui retient cependant les élec-tions sous l'influence de l'aristocratie et des classes moyennes. Les contre-forts de l'intérêt aristocratique dans ce pays sont, en outre, l'hérédité de l'office poli-tique de la pairie et l'intime liaison qui identifie avec cet intérêt celui de l'Église établie, par le côté des privilèges dont elle jouit également. L'esprit d'aristo-cratie a de profondes racines dans la société anglaise ; ne disons pas, toutefois, dans la nation. Il importe, en effet, de ne pas oublier que presque toutes les institu-tions aristocratiques du pays sont d'origine féodale ou normande, qu'elles y dérivent essentiellement du droit statutaire, non de la coutume saxonne ou *common law*. On ignore assez généralement que, d'après celle-ci, le suffrage universel a formé, au contraire, le principe des élections pour le parlement, jusqu'à Henri VI, prin-cipe qui s'est maintenu encore longtemps après dans la vestry paroissiale, où il ne disparaît que sous la Res-tauration, dans le mouvement réactionnaire du temps contre l'esprit puritain et républicain. Mais cet esprit démocratique n'est pas mort dans la race anglo-saxonne, et partout où l'occupation du sol n'est pas limitée par des droits exclusifs, en Australie comme dans toute l'Amérique anglaise, c'est la démocratie, triomphante aux États-Unis, qui s'attache aux pas de l'émigration et s'établit avec la colonisation bri-tannique, sans que le lien colonial souffre, même aujourd'hui, de ce contraste entre le régime de la mère-patrie et celui de ses possessions d'outre-mer.

Le fait est que la démocratie a suivi, en Angleterre, jusqu'à un certain point, une marche qui apparaît comme l'inverse du cours de ses destinées sur le continent; elle s'évanouit, de l'autre côté de la Manche, précisément à l'époque où, dans les autres pays, elle commence à prendre conscience d'elle-même et à manifester quelques-unes de ses tendances propres.

D'autre part, il faut le dire aussi, l'aristocratie a une signification grande et large en Angleterre, et le développement de sa puissance y est un phénomène à part, dont il n'y a pas de pendant ailleurs. Elle n'y a jamais été fondée, comme elle l'était sous l'ancienne monarchie en France, et l'est encore dans certains autres pays, sur les prétentions exclusives, les privilèges ou les immunités d'une caste nobiliaire, sur un isolement orgueilleux de celle-ci, répugnant au contact avec le reste du peuple, ni sur le vain prestige de l'ancienneté des arbres généalogiques. Ce n'est point une aristocratie du sang, mais une aristocratie politique, dont l'esprit de corps dérive de l'esprit de son institution même et ne se rapporte qu'à celui-ci. Observons que la noblesse titrée, la pairie elle-même, qui est peu nombreuse, mais possède avec la gentry la majeure partie du sol, à la faveur de l'*entail*, n'ayant que des privilèges réservés à la personne du titulaire et à celle de l'héritier, rentre continuellement dans la roture par ses cadets. Riche et indépendante, elle a été de tout temps en mesure d'assumer gratuitement les charges de l'exercice d'une grande partie des fonctions publiques, et n'a jamais pesé sur le budget comme un élément oisif et parasite. Cette noblesse est, d'ailleurs, loin de former l'aristocratie dirigeante à elle seule.

L'aristocratie anglaise, dans l'acception moderne, pratique et plus générale du mot, comprend tous ceux qui, par leur position, trouvent moyen d'asseoir leur influence ou leur autorité sur les deux plus solides fondements du pouvoir, la fortune et l'éducation supérieure. Mélange d'aristocratie territoriale, de ploutocratie et de sommités de tout genre, elle ne forme point une caste, mais une classe, dans l'organisme vivant de laquelle s'est cristallisé comme un noyau de grands propriétaires, auquel se rattachent, par une affiliation constante, tous les possesseurs des grands capitaux qui s'acquièrent dans l'industrie et dans le commerce, ainsi que toutes les supériorités intellectuelles qui percent. Dans ce cercle élastique, dont la circonscription s'élargit graduellement, tout gravite aujourd'hui, par le fait, en Angleterre, autour d'une double ploutocratie, représentée par la *nobility* et la *gentry* propriétaire, dans les campagnes, et par le capital, dans les villes. L'extrême concentration de la propriété foncière, dans ce pays, n'est, elle-même, qu'une conséquence d'un respect, excessif peut-être, de la liberté individuelle, ou plutôt de l'entière liberté laissée à chacun, indistinctement, de régler à sa guise la disposition de tous ses biens, dans le présent comme pour l'avenir. Le grand pouvoir de fait, qui en résulte pour les propriétaires du sol, s'est maintenu et perpétué par l'esprit et les mœurs de la société, plus encore que par l'effet des lois; car, celles-ci, bien qu'elles admettent le droit d'ainesse *ab intestat* (1), n'ont jamais eu pour tendance de favoriser ce mode de succession immobilière, comme on pourrait se l'imaginer. Ajou-

(1) Voir pourtant les exceptions au tome I, p. 45

tons que ce droit n'existe pas seulement en Angleterre, mais aussi dans une partie des États-Unis, à côté de la liberté testamentaire. Le grand pouvoir auquel l'aristocratie territoriale était parvenue par la possession de ses vastes domaines, sous la maison de Hanovre, elle a été forcée de le partager, de plus en plus, depuis un demi-siècle, depuis le bill de réforme surtout, avec les classes moyennes, dont l'influence grandit de toutes parts et ne se borne plus, comme autrefois, dans l'État, à un simple contrôle. En effet, si l'on excepte, comme nous l'avons dit plus haut, des privilèges ne profitant qu'aux chefs de famille de la noblesse titrée et de la gentry héréditaire, la loi ne trace aucune ligne de démarcation positive entre ces rangs supérieurs et le squire de campagne ou le simple gentleman, dont la qualité ne repose que sur une distinction de pure courtoisie, qui lui est volontairement accordée par le monde, en considération de son état de fortune, de sa profession ou de ses relations personnelles. On s'explique ainsi comment, en réalité, l'esprit aristocratique de l'Angleterre n'a rien d'incompatible avec le principe de l'égalité civile. Mais la société anglaise n'en est pas moins un composé de classes à mœurs bien distinctes, et dont la répartition offre des rapports bien différents de ceux qui existent dans les divers pays de l'Europe continentale.

Les chiffres du recensement de 1861 en témoignent. Il portait la population totale des îles britanniques, y compris celles de la côte de Normandie, à 29,321,000 âmes, dont 20,228,000, ou plus des deux tiers, appartenant à l'Angleterre proprement dite et au pays de Galles. Arrêtons-nous à ce dernier nombre, dans lequel il faut commencer par faire abstraction de tous

les hommes, femmes et enfants vivant, sans occupations propres, dans les conditions de dépendance de la famille et de la domesticité, lesquels ensemble ne représentent pas moins d'un tiers de toute la population mâle et des deux tiers de toute la population féminine.

La proportion des adultes des deux sexes, dans les classes industrielles et marchandes, s'élevait à environ 39 pour 100; dans la classe agricole, qui forme partout une si grande majorité sur le continent, elle n'atteignait plus 15 pour 100 du total de la population adulte de l'Angleterre. Le nombre des propriétaires de domaines ruraux n'a varié, de 1851 à 1861, que de 30,315 à 30,766, maîtres de presque toutes les terres du royaume; celui des 250,000 fermiers, vivant sous leur dépendance, est resté à peu près stationnaire, et le reste du personnel des exploitations rurales, comprenant les laboureurs, pâtres, valets de ferme, servantes, etc., s'est même réduit de 1,097,000 à 1,091,000. Enfin, l'Angleterre comptait, en 1861, 110,000 de ces heureux du siècle pour lesquels il n'y a pas d'autre qualification que celle de rentiers et rentières. Il est, assurément, très-remarquable que, dans ce pays, la tendance à la grande culture persiste toujours. Ainsi, dans dix comtés agricoles, sur l'économie rurale desquels on a pu se procurer des renseignements complets, le nombre total des fermes s'est réduit de 52,968, en 1851, à 47,191, en 1861. Cette diminution a porté exclusivement sur les petites fermes et les moyennes (jusqu'à la contenance de 300 acres ou 121 hectares et demi), dont le nombre est descendu de 47,487 à 41,255, celui des fermes parcellaires (de moins de 5 acres), en

particulier, même de 1,784 à 1,086, tandis que celui des grandes fermes (au-dessus de 300 acres) seul s'est accru, dans le rapport de 5,481 à 5,936.

Concluons de ces rapprochements que, malgré la marée montante de l'influence du capital et la prépondérance, de plus en plus marquée, de l'élément industriel et marchand, ouvrier et bourgeois, des villes, l'influence de la gentry propriétaire, dans les campagnes, est encore aujourd'hui plus fermement assise que jamais. Il y a certainement de grands maux dans le cortège de cette domination locale de la grande propriété foncière, qui a complètement déraciné du sol et poussé dans les villes la majeure partie des descendants de ceux qui le cultivaient autrefois. Elle est la cause première de l'accroissement du prolétariat, que l'extrême division du travail et les autres conditions du gigantesque développement de l'industrie manufacturière de la Grande-Bretagne, avec les fréquents chômages, ne tendent pas non plus à diminuer. Cependant, il faut observer que l'agriculture présente aujourd'hui, dans ce pays, une organisation tout à fait analogue à celle de l'industrie même, et il serait intéressant d'examiner si le paupérisme, dans les campagnes aussi, n'est pas une conséquence imputable au régime économique ou mode d'exploitation, plutôt qu'au fait seul de l'existence de la grande propriété, comme institution légale et sociale.

Mais le plus grand abus que l'intérêt de l'aristocratie terrienne continue à faire peser sur l'Angleterre, dérive du maintien de son association avec l'Église anglicane et d'un privilège exorbitant de celle-ci. On sait que, dans cette contrée, la population tout entière, sans distinction de religion, est obligée de fournir à

l'opulent entretien d'un clergé qui ne satisfait aux besoins spirituels que d'une moitié des habitants. C'est une injustice criante ; mais elle n'affecte que l'intérêt matériel des contribuables ; et, d'un autre côté, on peut même admettre qu'indirectement la nécessité qui en résulte, pour tous les dissidents, de pourvoir eux-mêmes à l'organisation et à l'entretien de leurs établissements religieux, n'a pas été sans une influence salutaire sur le développement de l'esprit d'association en général, par le caractère de moralité sérieuse qu'elle est de nature à lui imprimer. La liberté des cultes, depuis l'acte d'émancipation des catholiques, est complète en Angleterre ; la fondation d'aucune secte nouvelle, par contribution volontaire, n'y est subordonnée à une autorisation préalable ; l'application du principe de l'Église libre dans l'État libre y est pleinement résolue. Et cette tolérance est un heureux progrès ; car, quoi que l'on puisse dire, avec raison, des travers de l'esprit de secte, il n'en est pas moins vrai que la véritable piété, celle qui se montre la plus féconde en œuvres charitables, de l'autre côté de la Manche, s'est surtout réfugiée chez les dissidents. L'Église anglicane ne domine, dans les campagnes, que par le patronage, comme support de l'autorité des grands propriétaires ; et l'épiscopat, au sommet de sa hiérarchie, n'est que la doublure spirituelle de la pairie, avec laquelle il se confond presque à la chambre haute.

La liberté, en Angleterre, n'est pas le couronnement, mais la base même de l'édifice politique, et c'est elle aussi qui a formé, jusqu'à présent, le principal correctif des abus et des maux dont souffre le

pays. Or, pour qu'un peuple soit réellement libre et puisse rester libre, il faut qu'il soit, avant tout, maître de régler et de gouverner les intérêts généraux qui le touchent le plus directement, c'est-à-dire tout d'abord ceux de l'administration locale et communale. C'est ce qu'on appelle, en un mot, le *selfgovernment*, qui, sous une forme ou une autre, a toujours existé en Angleterre, et qui y reprend, de nos jours, dans les villes, un caractère de plus en plus démocratique. Mais dans les campagnes, où il perdit entièrement ce caractère, avec la substitution des comités (*select vestries*) aux assemblées générales de la paroisse, sous les derniers Stuarts, alors que les libertés municipales étaient pareillement, en majeure partie, confisquées au profit de petites cliques, dominées elles-mêmes par l'influence de l'oligarchie territoriale, il a conservé un cachet essentiellement aristocratique. Toutes les fonctions d'un ordre supérieur y sont restées gratuites. Dans les villes, au contraire, où les tendances démocratiques l'emportent, depuis l'acte de réforme des corporations municipales, le *selfgovernment* a revêtu une forme de circonstance et ne s'exerce plus, comme autrefois, directement, mais par voie d'élection et de délégation, c'est-à-dire par l'intermédiaire d'une bureaucratie, de création nouvelle et distincte, qui devient tous les jours plus nombreuse. Fischel blâme vivement l'adoption de cette forme, qui peut, en effet, présenter des inconvénients; seulement il oublie, ce nous semble, qu'elle a été jusqu'à un certain point commandée par la force des choses. Dans un pays comme l'Angleterre, où le mouvement des affaires industrielles et commerciales absorbe tellement l'activité des classes moyennes qu'il ne laisse

guère de loisirs à ceux dont les intérêts particuliers y sont engagés, et où tous les services administratifs se compliquent de jour en jour davantage, il paraît difficile de pourvoir à ceux-ci autrement que par l'office d'employés salariés.

En somme, la haute aristocratie, présidée par le souverain et principalement investie des honneurs suprêmes, jouit encore, en Angleterre, de la plus large part des avantages personnels qui en résultent; mais, en réalité, le pouvoir presque tout entier a passé, de nos jours, à la chambre des communes. Celle-ci, devenue l'âme de la législation, dans laquelle la chambre des lords n'intervient généralement plus que comme un simple pouvoir modérateur, fait surtout les lois, que la chambre haute se borne le plus souvent à enregistrer et que la royauté sanctionne. Tenant les cordons de la bourse, dont elle ne s'est dessaisie à aucune époque, la chambre élective a maintenant, sur toutes les affaires de l'État, un pouvoir de contrôle presque illimité, qui ne souffre, comme on l'a vu, des restrictions qu'à l'égard de la politique extérieure. C'est cette chambre qui véritablement gouverne, par l'organe du ministère, responsable envers elle, et qu'elle fait et défait. La concentration d'un aussi grand pouvoir dans ses mains est, d'ailleurs, moins la conséquence d'un droit formel que le fait de l'usage, fait qui s'est établi à peu près comme le régime actuel de la presse et la publicité des débats du parlement, celle-ci même contrairement aux privilèges de ce dernier, ou comme, en sens inverse, l'exercice direct de la prérogative royale, par la couronne, et le rôle actif de la chambre des pairs, dans la législation, se sont presque entièrement

perdus par un non-usage prolongé. Cependant une partie seulement de l'autonomie de la nation se fonde sur sa représentation au parlement; l'autre, sur le *selfgovernment*, qu'elle se réserve toujours, comme on vient de le voir, dans le comté, la municipalité et la paroisse, et qui est un des fondements de sa liberté, mais non le seul; car celle-ci a de non moins fortes garanties dans les institutions judiciaires du pays, dans le jury, dans l'organisation et la composition des tribunaux, ainsi que dans certaines règles traditionnelles et souveraines de leur pratique. C'est là le côté vraiment lumineux et un des plus intéressants à étudier du régime britannique. Dans aucun pays on n'a pris à cœur et multiplié autant qu'en Angleterre les déclarations, mesures et précautions légales destinées à garantir la liberté générale et individuelle, l'inviolabilité des personnes et des droits, en élevant et assurant par-dessus tout le respect de la loi, comme le fameux acte d'*habeas corpus*, la pétition des droits et, plus anciennement encore, la Grande-Charte en témoignent. Nulle part on ne s'est mieux appliqué à bien comprendre les idées de liberté, d'autorité et de légalité, à bien distinguer la liberté de la licence et l'autorité de l'arbitraire, ainsi qu'à se prémunir efficacement contre celui-ci. De même que le droit romain, restauré et modernisé dans le code civil français, qui en est imbu, passe justement pour un modèle de raison écrite, en matière de droit privé, de même le droit public anglais, dont les fondements remontent jusqu'aux origines de la société anglaise, et dont le développement successif forme les plus belles pages de son histoire, peut être recommandé à l'imitation, comme une des bases les

plus sûres et des sources les plus pures du droit public intérieur et de la liberté politique, chez tous les peuples et dans tous les États modernes. Quant au corps même de la législation et de la jurisprudence anglaises, il est vrai, si l'on peut appeler ainsi l'indescriptible et indéfinissable chaos des lois, coutumes, décisions judiciaires et statuts, généraux ou locaux, sans nombre, dont il se compose, et dans lesquels toute codification manque encore, il ne brille point, même à côté des législations continentales les moins parfaites, au point de vue de la science et de la valeur pratique non plus qu'à celui de la procédure, véritable dédale, ou des avantages de la méthode et de la clarté, absentes de presque toutes ses parties même les plus essentielles. Seulement il ne faut pas perdre de vue, dans l'appréciation du caractère de la législation propre à l'Angleterre, que, la *common law* n'étant pas un droit écrit, les sentences ou *records* des tribunaux y forment elles-mêmes toute l'interprétation du droit commun, et que celui-ci, étant la règle souveraine qui domine le droit statutaire, accorde aux juges un pouvoir discrétionnaire très-large, à l'égard des lois caduques ou tombées en désuétude (*obsolete*). Mais, d'un autre côté, nulle part les formes de l'instruction et du jugement ne sont réglées avec plus d'égards pour une stricte et religieuse observance du principe de l'égalité des citoyens devant la loi, ne sont plus tutélaires de la liberté individuelle, même dans la personne d'un accusé. Le for privilégié des lords à la cour des pairs n'est lui-même qu'une application spéciale de la règle du jury. Nulle part les attributions de celui-ci ne sont aussi larges, au civil comme au criminel, et la magistrature, depuis le juge de paix, magis-

trat du *selfgovernment* dont les fonctions sont gratuites, jusqu'aux juges royaux des cours de Westminster, ne jouit d'une aussi haute autorité et n'a son indépendance aussi largement garantie; nulle part, enfin, le pouvoir judiciaire n'est constitué et ne fonctionne avec la même unité qu'en Angleterre, où tout conflit de compétence est impossible comme toute justice de cabinet, où la juridiction des tribunaux ordinaires s'étend sur les agents du pouvoir exécutif, qu'elle atteint dans leur responsabilité, comme sur les autres citoyens; où il n'existe point de ministère public militant, chargé de poursuivre, au nom de l'État, sur tout ordre de haut lieu, et où la police même est moins un instrument du pouvoir qu'une agence officieuse de l'autorité, au service du public.

En Angleterre, la plus grande maturité politique de la nation lui a fait trouver le secret de l'union rationnelle de la liberté avec le principe de l'autorité, dans l'habitude de distinguer entre la loi et les agents chargés de l'exécuter, entre le droit et l'usage, respectivement l'abus, du pouvoir. Avec cette idée du droit, chacun, dans ses entreprises, y est habitué à courir droit à ses fins, à ne se laisser arrêter que par les défenses légales existantes. De là, cette spontanéité, cette puissance d'initiative plus grande dans l'activité que les particuliers et leur association libre y déploient souvent; de là aussi, cette simplicité que l'on remarque dans le fonctionnement et la pratique de presque toutes les branches de l'administration de l'État même, malgré l'imperfection notoire du mécanisme de la plupart d'entre elles. La théorie de l'unité d'action du pouvoir exécutif, ne comportant qu'une responsabilité collective et soli-

daire, est loin d'être interprétée, dans ce pays, d'une manière aussi absolue qu'en France, où la centralisation de ce pouvoir est telle qu'il ne dépend même pas de lui de fixer, d'avance, les bornes auxquelles son action ou son intervention doit s'arrêter. Aussi, la question de l'autorisation préalable, de l'appui ou de la désapprobation du gouvernement, forme-t-elle, en France, un sujet de préoccupations constantes, dans toutes les entreprises majeures, d'intérêt public ou privé. Sous l'influence des habitudes françaises, la société attend toujours plus ou moins de la direction du gouvernement et de son concours; chez nos voisins d'outre-Manche, c'est, au contraire, le gouvernement qui reçoit l'impulsion des vues et des efforts combinés de la société, ou du moins d'une partie notable de celle-ci. Dans les deux pays, le sentiment national se rencontre et se manifeste, dans le faisceau de l'État, avec la même unité et une égale intensité, surtout vis-à-vis de l'étranger; mais, en Angleterre, la part que chacun prend à toutes les questions intérieures d'utilité générale et d'intérêt public est plus vive, plus sérieuse et plus soutenue; tout le monde s'y tient constamment en éveil sur le pont du navire de l'État, tandis qu'en France tout dépend, à un bien plus haut degré, de l'habileté, de la résolution et du génie du pilote, dont la responsabilité, dans les moments critiques, devient aussi, par cela même, beaucoup plus grave et plus périlleuse de fait. Or, pour la porter telle, il faut les épaules d'un grand homme. En Angleterre, elle est aujourd'hui singulièrement atténuée, pour les ministres mêmes, par une application de plus en plus large du fond de l'ancienne théorie que le roi ne peut mal faire. (*Voyez* tome I<sup>er</sup>, page 188, et tome II,

page 410.) En France, le triomphe d'une révolution dans Paris a toujours et nécessairement entraîné la province; en Angleterre, avec l'ordre de choses établi, on peut se demander si le succès de la plus formidable insurrection à Londres, ville de près de trois millions d'habitants, à moins qu'elle ne fût assurée d'avance de l'adhésion générale du pays, n'expirerait pas sur les confins des comtés limitrophes. En Angleterre, la vie publique tout entière se meut dans les bornes de certaines traditions, qui se sont formées à l'école du *selfgovernment*, et celui-ci, singulièrement favorisé, dans l'origine, par l'absence d'une armée permanente, est resté assez fort pour maintenir l'ordre public sans le secours de l'armée; toute agitation y a son frein et son but déterminé. Il en a rarement été de même en France, où ces traditions ne sont pas encore établies. Dans les deux pays, le mouvement part, en général, de pôles contraires, suivant la diversité des situations, les différences dans le caractère et le génie national, dans les antécédents et dans l'éducation des deux peuples. Tout cela est à considérer, pour la solution d'un problème qu'il ne nous appartient ici que d'indiquer, en raison de son importance capitale pour l'affermissement et la stabilité de l'ordre politique, comme pour le repos et le bonheur de la société même.

Sous l'ancien régime parlementaire, la politique extérieure de la Grande-Bretagne, dirigée par les chefs de l'oligarchie du temps, avec un admirable esprit de suite, vers un but fixe et dont elle avait nettement la conscience, atteignit de magnifiques résultats : la prépondérance commerciale et maritime, avec la fonda-

tion d'un immense empire colonial. Depuis que les conditions du régime ont changé, cette politique a faibli, par suite des fluctuations incessantes qui se sont établies dans le mouvement des partis; mais, les progrès de la liberté et la puissance qu'y a gagnée l'opinion, ont permis au pays de poursuivre dans son sein, avec d'autant plus de succès jusqu'à présent, en se repliant davantage sur lui-même, des réformes importantes et salutaires. Il n'a d'ailleurs rien perdu de sa grande supériorité sur mer, ni de sa tendance à s'arroger une espèce de suprématie maritime, qu'il affecte de présenter comme nécessaire à sa propre sécurité. Mais cette prétention, que ni les États-Unis, ni la France n'ont jamais admise, sera-t-elle endurée plus longtemps par le reste de l'Europe? Ce qui se passe en ce moment sur les bords de la Baltique semble indiquer le contraire. Si le maintien de l'équilibre européen est une des principales garanties de l'indépendance des États, il ne suffit pas d'en proclamer la nécessité sur le continent, il faut le laisser s'établir aussi dans les rapports de la puissance maritime. Or les hommes d'État anglais, qui ont tant fait pour la propagande du bienfait de la liberté du commerce, contesteraient-ils la légitimité du principe et l'intérêt général de la liberté des mers?

Nous avons cherché à résumer en peu de mots les rapports actuels du régime constitutionnel de l'Angleterre. Ce régime, toutefois, dont elle peut s'applaudir à beaucoup d'égards, n'est ni parfait, ni surtout immuable; la loi électorale de 1832, notamment, sur la critique de laquelle nous ne reviendrons pas (1),

(1) Voir livre VII, chapitre IV, § 2.

étant loin d'avoir satisfait tout le monde, n'a pas cessé d'être en butte aux attaques des radicaux, qui poussent à une nouvelle extension du système électoral, dont le suffrage universel avec le scrutin secret pourrait être le dernier mot. Or une telle concession serait de nature à affecter la constitution britannique bien plus profondément que toutes les réformes antérieures. Aussi voyons-nous, depuis quelques années, les majorités parlementaires et le cabinet persister dans l'ajournement indéfini de cette grave question, dont on ne se dissimule pas la portée. Mais, bornons-nous à renvoyer le lecteur aux réflexions faites, à ce sujet (page 443), par l'auteur de ce livre.



# RELEVÉ

PAR ORDRE ALPHABÉTIQUE

DES

## PRINCIPAUX OUVRAGES ET DOCUMENTS

en langue anglaise, allemande, française ou latine,

UTILISÉS PAR L'AUTEUR.

---

*Annual register* (Registre annuel), de 1850 à 1862.

Anstey, *Guide to the history of the laws and constitutions of England* (Guide pour l'étude des lois et de la constitution d'Angleterre).

Archenholz, *Brittische Annalen* (Annales britanniques).

Bacon, *Use of the law in law tracts* (Traité sur la pratique des lois), 2<sup>e</sup> édition.

Bancroft, *History of the United States* (Histoire des États-Unis); édition de Rutledge.

Biener, *Das englische Geschworenengericht* (le Jury anglais); Leipzig, 1852.

Blackstone, *Commentaries* (Commentaires), 4 volumes.

Bluntschli, *Deutsches Privatrecht* (Droit privé germanique).

Bowyer, *Commentaries on the constitutional law of En-*

- gland* (Commentaire du droit constitutionnel de l'Angleterre); Londres, 1846.
- Brackelond (Jocelin de), *Chronicles* (Chroniques); Londres, chez Whithacker et C<sup>ie</sup>, 1844.
- Brady, *Boroughs* (les Bourgs).
- Brougham, Lord, *The British Constitution* (la Constitution britannique); Londres, 1861.
- Le même, *Sketches of the statesmen of the time of George III* (Portraits des hommes d'État du temps de George III); Londres, 1855.
- Bucher, *Der Parlamentarismus wie er ist* (le Parlementarisme); Berlin, 1855.
- Bulwer, *England and the English* (l'Angleterre et les Anglais).
- Burns, *Ecclesiastical Law* (Droit ecclésiastique).
- Carlyle, *Cromwell's speeches and letters* (Discours et lettres de Cromwell); édition Tauchnitz.
- Cobbet, *History of George IV* (Histoire de George IV).
- Coke, *Institutes*.
- Cooke, *History of parliament* (Histoire du parlement).
- Cowel, *Law dictionary* (Dictionnaire des lois).
- Cox (M. A.), *The British Commonwealth, a Commentary on the institutions and principles of british government* (la Communauté britannique, commentaire des institutions politiques et des principes de gouvernement de la Grande-Bretagne).
- Crabb, *History of the english law* (Histoire du droit anglais).
- Le même, *The Borough* (le Bourg).
- De Lolme, *La Constitution de l'Angleterre*; Amsterdam, 1771.

- Disraeli aîné, *Curiosities of literature* (Curiosités de la littérature).
- Doctor and Student* (Docteur et étudiant).
- Edinburgh Review* (Revue d'Édimbourg).
- Engels, *Lage der arbeitenden Classen in England* (Situation des classes laborieuses en Angleterre).
- Fonblanque (Albany), *How we are governed* (Comment nous sommes gouvernés, en Angleterre).
- Forster, *Debates on the great remonstrance* (Débats sur la grande remonstrance).
- Fortescue, *De Laudibus legum Angliæ* (Éloge des lois de l'Angleterre).
- Frédéric II, roi de Prusse, *Histoire de mon temps et OEuvres complètes*, en un volume.
- Froude, *History of England from the fall of Wolsey, etc.* (Histoire d'Angleterre, depuis la chute de Wolsey, etc.); Londres, 1858.
- Gans, *Kritische Zeitschrift für Rechtswissenschaft des Auslandes* (Revue critique de la jurisprudence de l'étranger).
- Gervinus, *Geschichte des neunzehnten Jahrhunderts* (Histoire du dix-neuvième siècle).
- Glanvilla, *De Legibus Angliæ* (Des Lois de l'Angleterre).
- Gneist, *Das heutige Englische Verfassungs- und Verwaltungsrecht* (le Droit constitutionnel et administratif de l'Angleterre de nos jours), 2 volumes avec un tome supplémentaire; Berlin, Springer, 1857 et 1859.
- Grey, Lord, *On Parliamentary Government* (Du Gouvernement parlementaire).
- Hale, *History of the common law* (Histoire du droit commun d'Angleterre).
- Hallam, *View of the state of Europe during the middle*

- ages (Tableau de l'état de l'Europe au moyen âge); Londres, 1855.
- Hallam, *Constitutional History of England, from the accession of Henry VII to the death of George II* (Histoire constitutionnelle de l'Angleterre, depuis l'avènement de Henri VII jusqu'à la mort de George II).
- Hansard, *Parliamentary Debates* (Débats du parlement), série III.
- Henry, le docteur, *History of Great-Britain* (Histoire de la Grande-Bretagne).
- Hume, *History of England* (Histoire d'Angleterre), continuée par Smollet et par Hughes.
- Junius, Lettres à l'éditeur du *Public Advertiser*.
- Kaye, *Administration of the East-Indian Company* (Administration de la Compagnie des Indes orientales), 1853.
- Kerr, Édition de Blackstone de 1857.
- Klœden, de, *Handbuch der Erdkunde* (Manuel de géographie).
- Kohl, *Reisen in England* (Voyages en Angleterre).
- Kries, *Die Armenpflege in England* (l'Assistance des pauvres en Angleterre).
- Lappenberg, *Geschichte von England* (Histoire d'Angleterre), continuée par R. Pauli.
- Lingard, *History of England* (Histoire d'Angleterre).
- Lorbeer (Jules), *Die Gränzlinien der Rede- und Pressfreiheit nach englischem Rechte* (Des Limites de la liberté de la parole et de la presse dans le droit anglais).
- Macaulay, *History of England* (Histoire d'Angleterre, jusqu'à la mort de Guillaume III); édition Tauchnitz.
- Madock, *Chancery Practice* (Pratique en chancellerie).
- Mahon, Lord, *History of England, from the peace of*

- Utrecht, etc.* (Histoire d'Angleterre, depuis la paix d'Utrecht); édition Tauchnitz.
- Maitland, *History of London* (Histoire de Londres).
- Marquardsen, *Das englische Oberhaus und die Wissenschaft* (la Chambre haute d'Angleterre et la science); Erlangen, chez Ferd. Encke, 1862.
- Martineau, Miss, *History of England* (Histoire d'Angleterre).
- May, *Law and practice of parliament* (Droit et pratique du parlement).
- Le même, *Constitutional History* (Histoire constitutionnelle), 2 volumes.
- Meidinger, *Das Britische Reich in Europa* (la Domination britannique en Europe).
- Metcalf, Lord, *Selections from his papers* (Extraits de ses papiers).
- Mill et Wilson, *History of british India* (Histoire de l'Inde britannique).
- Montesquieu, l'Esprit des lois.
- Motley, *History of the United Netherlands* (Histoire des provinces unies des Pays-Bas); La Haye, chez Martin Nijhoff.
- Nicolay, *Proceedings and Ordinances of the privy council of England* (Procédures et Ordonnances du conseil privé d'Angleterre), 7 volumes.
- Paley (William), *The Principles of moral and political philosophy* (Principes de philosophie morale et politique).
- Palgrave, *An Essay upon the original authority of the king's council* (Essai sur l'autorité primitive du conseil du roi).
- Parliamentary Debates* (Débats du parlement), de 1688 à 1744; 22 volumes.

- Pashley, *Pauperism and poor law* (le Paupérisme et la loi sur les pauvres); Londres, 1853.
- Petyr, *Lex parliamentaria* (la Loi du parlement).
- Philipp, *Englische Reichs- und Rechtsgeschichte* (Histoire de l'Angleterre et du droit anglais).
- Ranke, *Englische Geschichte* (Histoire d'Angleterre).
- Richter, *Kirchenrecht* (Droit ecclésiastique).
- Rogge, *Ueber das Gerichtswesen der Germanen* (De l'Organisation judiciaire des peuples germaniques); Halle, 1828.
- Royer-Collard, *Lettres sur la cour de la chancellerie*; Paris, 1830.
- Rushworth, *Historical Collection* (Recueil historique), partie III, vol. I et II.
- Russell, *English Constitution* (la Constitution anglaise).
- Ruttimann, *Der englische Civilprocess* (la Procédure civile anglaise); Leipzig, 1851.
- Saturday Review* (Revue du samedi).
- Schlosser, *Geschichte des achtzehnten Jahrhunderts* (Histoire du dix-huitième siècle).
- Schmalz, *Staatsverfassung Grossbritanniens* (Constitution politique de la Grande-Bretagne).
- Schulte (François), *Das englische Parlament* (le Parlement anglais).
- Selden, *Table Talk* (Propos de table); Londres, chez John Russel Smith.
- Shakespeare, *Drames* : Richard II, Henri IV, Henri V, Henri VI, Henri VIII, etc.
- Smith, *Commonwealth of England* (la République d'Angleterre).
- Smith (Thomas), *De Republica Anglicorum* (la République des Anglais); édition Elzevier, 1630.

Smith (Thomas), *Angliæ Descriptio* (Description de l'Angleterre).

Le même, *Elements of the laws* (Éléments de législation); Philadelphie, 1853.

Smith, Toulmin, *The Parish* (la Paroisse); seconde édition.

Le même, *Parliamentary Remembrancer* (Souvenirs ou Mémorial du parlement), de 1859 à 1862.

Somers, Lord, *Tracts* (Traités).

Stahl, *Rechtsphilosophie* (Philosophie du droit).

*Statistical Papers relating to India, printed by the court of directors of the East-India Company* (Documents statistiques sur l'Inde, imprimés par ordre de la cour des directeurs de la Compagnie des Indes orientales); Londres, 1853.

*Statutes at large* (Collection générale des statuts), jusqu'à 1862 inclusivement.

Sykes, *Civil justice in India* (De la Justice civile dans l'Inde).

Thackeray, *The Four Georges* (les Quatre Georges); édition Tauchnitz.

Thierry (Augustin), *Histoire de la conquête de l'Angleterre par les Normands*; Paris, 1825.

Tocqueville (Alexis de), *l'Ancien régime et la Révolution*.

Urquhart, *Familiar Words* (Propos familiers).

Venedey, *England* (l'Angleterre).

Vincke (baron L. de), *Darstellung der innern Verwaltung Grossbritanniens* (Tableau de l'administration intérieure de la Grande-Bretagne).

Walpole (Horace), *Mémoires*; Bellevue, 1848.

Walter, *Kirchenrecht* (Droit ecclésiastique).

Warnkœnig, *Französische Rechtsgeschichte* (Histoire du droit français).

Le même, *Juristische Encyclopædie* (Encyclopédie du droit).

*Westminster Review* (Revue de Westminster).

Wilda, *Das Gildenwesen im Mittelalter* (le Système des guildes au moyen âge).

FIN DU RELEVÉ BIBLIOGRAPHIQUE.

## ERRATA ET RECTIFICATIONS.

---

- Tome II, page 58, au bas : Au lieu de *wye-port*, lisez : *wye-, port-.....*
- — 328, — D'après le traducteur anglais, la doctrine de lord Coke rapportée par l'auteur, à cet endroit, serait maintenant abandonnée.
- — 375, note 3 : Au lieu de *Freemastle*, lisez : *Fremantle*.
-

ERRATA ET RECTIFICATIONS.

.....  
.....  
.....  
.....  
.....



AUTRES PUBLICATIONS DU TRADUCTEUR.

**Histoire du commerce de toutes les nations**, depuis les temps anciens jusqu'à la paix de Versailles, par H. SCHERER, traduit de l'allemand par MM. HENRI RICHELOT et CH. VOGEL, avec des notes; 2 forts volumes in-8°; Paris, 1857, chez Capelle, rue Soufflot, 18. . . . . 18 fr.

**Le Portugal et ses colonies**, tableau politique et commercial de la monarchie portugaise dans son état actuel, par CH. VOGEL; 1 grand volume in-8° de 41 feuilles; Paris, 1860, chez Guillaumin et C<sup>ie</sup>, avec dépôt chez Ch. Reinwald. . . . . 8 fr. 50

*Sous presse :*

**Du commerce et des progrès de la puissance commerciale de l'Angleterre et de la France**, présentés au jour de l'histoire, de la législation et de la statistique, avec une introduction, comprenant un aperçu de l'histoire générale du commerce jusqu'à nos jours, par CH. VOGEL; 2 forts volumes in-8°, formant chacun un ensemble; Paris et Strasbourg, chez veuve Berger-Levrault et fils, 1864.

Le premier volume vient de paraître. — Prix : 9 fr.

Il comprend l'introduction, le parallèle des ressources, la législation comparée et le tableau général du commerce des deux pays.

---

EN VENTE A LA LIBRAIRIE DE C. REINWALD :

NOUVEAU DICTIONNAIRE UNIVERSEL DE LA LANGUE FRANÇAISE,

Rédigé d'après les travaux et les mémoires

DES MEMBRES DES CINQ CLASSES DE L'INSTITUT,

Enrichi d'exemples empruntés aux écrivains, aux philologues et aux savants les plus célèbres depuis le XVI<sup>e</sup> siècle jusqu'à nos jours,

**PAR P. POITEVIN,**

Auteur du *Cours théorique et pratique de langue française*, adopté par l'Université.

**2 volumes in-4° grand raisin. — Prix : 40 fr.**

(Une nouvelle souscription en 40 cahiers à un franc est en cours de publication.)

**Dictionnaire général de la Politique**, par MAURICE BLOCK, avec la collaboration d'hommes d'État, de publicistes et d'écrivains de tous les pays.

Tome I. Grand in-8°. — Prix : 20 fr.

L'ouvrage formera 2 vol. grand in-8° à deux colonnes, et sera publié en 14 livraisons de dix feuilles chacune.