



## 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 CONSTITUTION  
D'ANGLETERRE

EXPOSÉ HISTORIQUE ET CRITIQUE  
DES ORIGINES,  
DU DÉVELOPPEMENT SUCCESSIF ET DE L'ÉTAT ACTUEL  
DE LA LOI ET DES INSTITUTIONS ANGLAISES

PAR ÉDOUARD FISCHER

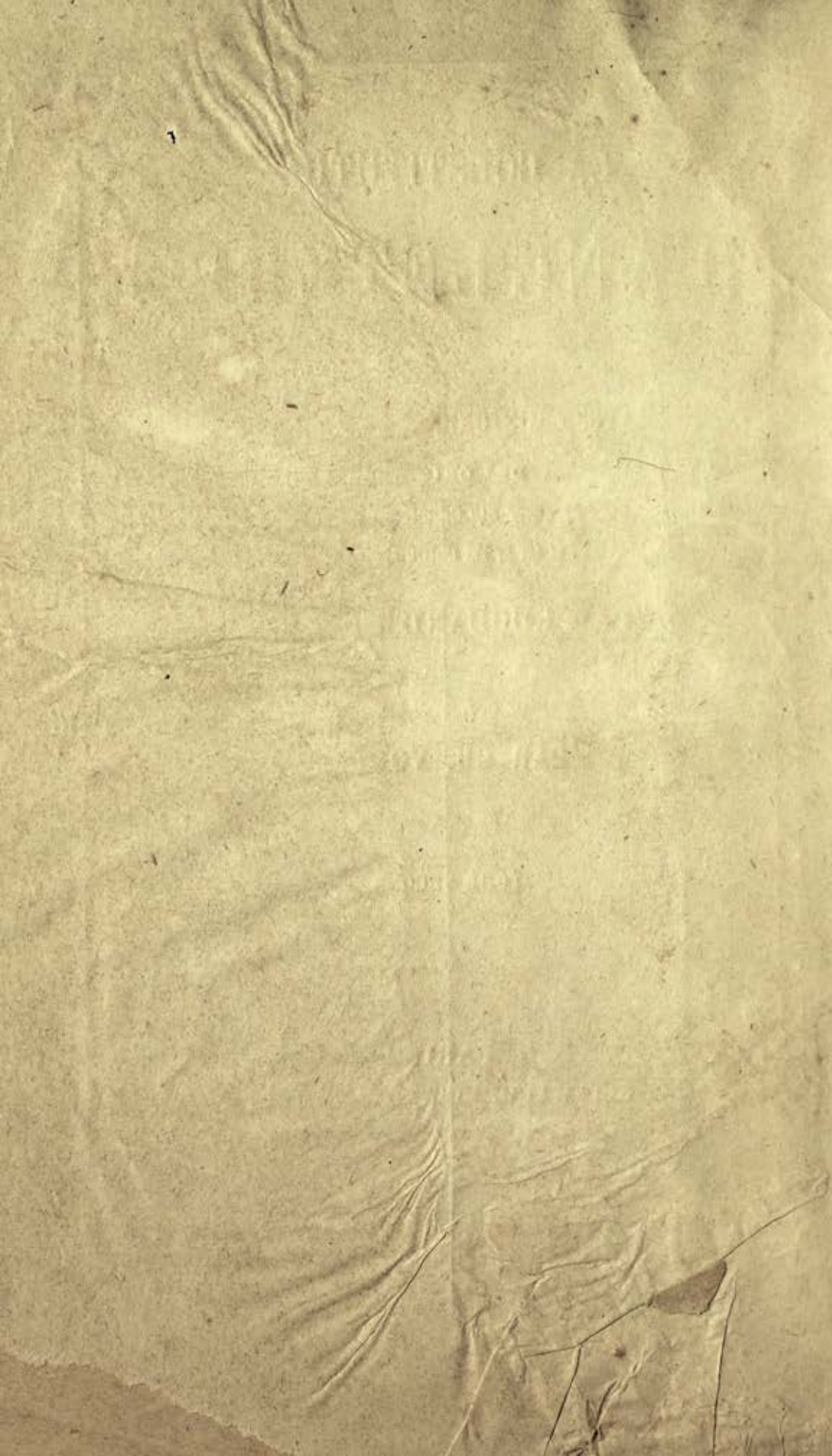
Traduit sur la seconde édition allemande, comparée avec l'édition anglaise  
DE R. JENERY SHEE

PAR CH. VOGEL.

TOME SECOND.

PARIS  
C. REINWALD, LIBRAIRE-ÉDITEUR,  
RUE DES SAINTS-PÈRES, 15.

1864.



LA CONSTITUTION  
D'ANGLETERRE.

---

TOME SECOND.

LA CONSTITUTION  
D'AZGLETERRA

1808

LA CONSTITUTION  
D'ANGLETERRE

---

EXPOSÉ HISTORIQUE ET CRITIQUE

DES ORIGINES,  
DU DÉVELOPPEMENT SUCCESSIF ET DE L'ÉTAT ACTUEL  
DE LA LOI ET DES INSTITUTIONS ANGLAISES

PAR ÉDOUARD FISCHER

Traduit sur la seconde édition allemande, comparée avec l'édition anglaise  
DE R. JENERY SHEE

PAR CH. VOGEL.

---

TOME SECOND.

---

PARIS  
C. REINWALD, LIBRAIRE-ÉDITEUR,  
RUE DES SAINTS-PÈRES, 15.

---

1864.



LA CONSTITUTION

# D'ANGLETERRE

TRADUCTION HISTORIQUE ET CRITIQUE

PAR G. G. G.

DE L'INSTITUT NATIONAL DE FRANCE ET DE L'ACADEMIE DES SCIENCES

DE L'ART ET DES MANIERES

PAR EDOUARD



Inv. 7376

PAR CH. VOGEL

TOURNAI

PARIS

LIBRAIRIE DE LA RUE DE LA HARPE



# TABLE DES MATIÈRES

## DU SECOND VOLUME.

### LIVRE VI.

#### ADMINISTRATION LOCALE.

INTRODUCTION. — *Caractère général du selfgovernment en Angleterre.*

Pages.

Offices honoraires. — Impôt foncier. — Étendue du <i>selfgovernment</i> anglais. — Magistratures locales. — Principes de nomination et d'élection. — Juges de paix. — Lords-lieutenants. — Shériffs. — Jurisdiction supérieure du banc de la reine. — Recours au ministre de l'intérieur. — La centralisation et le <i>selfgovernment</i> ne s'excluent point. — La loi n'établit pas de distinction entre les villes et les campagnes. — Villages, villes et cités. — Corporations. — Villes sans droits de corporation. — Étendue des paroisses. — Il n'existe pas de villages de paysans. — Absence de droits patrimoniaux. — Caractère aristocratique de l'ancien <i>selfgovernment</i> . — Le nouveau <i>selfgovernment</i> . — Bureaucratie élective. — Paroisses. — Progrès du régime de tutelle de la bureaucratie. — L'ancien <i>selfgovernment</i> et le nouveau. ....	1
--	---

#### PREMIÈRE SECTION.

##### LE SELFGOVERNMENT AVANT LE BILL DE RÉFORME.

###### CHAPITRE I<sup>er</sup>. — *Le comté et ses subdivisions.*

Comtés. — <i>Tythings</i> . — Le <i>frank-pledge</i> . — <i>Hundreds</i> . — Changements opérés dans cette division durant la période normande. — Paroisses. — Districts de police. — Comtés palatins de Chester, de Durham et de Lancaster. — Comtés par droit de corporation. ....	11
--	----



	Pages.
CHAPITRE II. — <i>Le shériff et ses subordonnés.</i>	
Nomination du shériff. — Ses attributions. — Le sous-shériff. — Le <i>deputy-sheriff</i> .....	21
CHAPITRE III. — <i>Le coroner.</i>	
Élection du coroner. — Le coroner aide et représentant du shériff. — Enquête, jury et responsabilité du coroner. — Importance politique de cet office. — Il est subordonné à la justice de paix.....	25
CHAPITRE IV. — <i>Le lord-lieutenant.</i>	
Nomination. — Destitution. — Conservation de la paix. — Milice....	29
CHAPITRE V. — <i>La justice de paix.</i>	
Importance de cette magistrature. — Nomination. — Qualifications. — Extinction de l'office. — Étendue de ses attributions. — Quorum. — Jurisdiction. — Procédure sommaire.....	31
CHAPITRE VI. — <i>Le régime des pauvres en Angleterre avant la loi de 1834.</i>	
Régime des pauvres sous les Plantagenets et sous les Tudors. — Disparition des petits propriétaires fonciers. — Suppression des couvents. — Lois d'Édouard VI. — Lois d'Élisabeth sur les pauvres. — Devoir d'assistance des paroisses. — Inspecteurs des pauvres. — Destruction des chaumières. — Opinion de Blackstone sur les lois concernant les pauvres.....	39
CHAPITRE VII. — <i>Les inspecteurs des routes.</i>	
Grandes routes. — Nomination des inspecteurs. — Leurs attributions. — Impôt pour les routes. — Routes à barrières.....	51
CHAPITRE VIII. — <i>Les constables.</i>	
<i>High constables.</i> — <i>Petty constables.</i> — Devoirs de leur office. — Responsabilité. — Nomination des <i>petty constables.</i> — Constables spéciaux.....	53
CHAPITRE IX. — <i>Corporations municipales.</i>	
Définition de la cité. — Villes romaines. — Villes saxonnes. — <i>Fec-farm.</i> — Guildes. — Identité des guildes avec la municipalité. — Comparaison des villes d'Angleterre avec celles de Belgique. — Les villes sous les Tudors. — Villes incorporées et non incorporées. — Lois locales. — Corporations de comté. — Corruption du régime municipal. — Bristol. — Canterbury. — Chichester. — Exeter. — Gloucester. — Newcastle. — Oxford. — Portsmouth. — Worcester. — York. — Étendue de la sphère d'activité des corporations. — Jugements portés sur les anciennes constitutions municipales.....	56

CHAPITRE X. — *Londres.*

	Pages.
Anciennes chartes. — Démocratie. — <i>Hustings</i> . — Cours de conscience. — Constitution de la Cité de Londres. — Grandeur de Londres. — Législation parlementaire. — Ancienne police de Londres.	75

CHAPITRE XI. — *Les districts francs.*

<i>Court-leets</i> . — Libertés, franchises. — La cour du baron.....	80
--	----

## SECONDE SECTION.

## LE SELF-GOVERNMENT DEPUIS LE BILL DE RÉFORME.

CHAPITRE I<sup>er</sup>. — *Comparaison du nouveau self-government avec l'ancien.*

Le comté. — Les juges de paix. — Administrations nouvelles. — Recours en justice. — Police nouvelle.....	82
--	----

CHAPITRE II. — *La paroisse.*

Le village et la ville identifiés avec la paroisse. — La paroisse est une commune temporelle. — Elle garde toujours une signification politique. — Les paroissiens. — La vestry. — Le comité choisi de la vestry. — L'assemblée générale. — Acte général sur les vestries. — Acte de Sturges Bourne. — Acte de Hobhouse. — Marguilliers. — Taxe d'église. — Assiette de cet impôt. — Décadence du système fondé sur la taxe d'église. — Paroisses purement spirituelles. — Importance actuelle de la paroisse.....	85
--	----

CHAPITRE III. — *Unions de secours pour les pauvres.*

Acte de Gilbert. — Acte de Sturges Bourne. — Nouvelle loi concernant les pauvres. — <i>Poor law board</i> . — Règlements généraux. — Unions. — <i>Board of guardians</i> . — Inspecteurs des pauvres. — Employés subalternes. — Maisons de travail. — Écoles de pauvres. — Taxe des pauvres. — Comparaison avec le continent. — Régime des pauvres en Écosse.....	99
---	----

CHAPITRE IV. — *Bureaux d'hygiène et de salubrité publique.*

Manque de surveillance en matière de police sanitaire. — Commission des égouts. — Commissions pour l'embellissement des villes. — Bureaux sanitaires. — Acte dit du gouvernement local. — Les divers bureaux indépendants les uns des autres.....	117
---	-----

CHAPITRE V. — *Des corporations municipales depuis la réforme de 1835.*

Villes érigées en corporations. — La justice de paix dans les villes. — Le recorder. — Le conseil municipal. — Le maire et les aldermen. — Officiers municipaux. — Police. — Taxes. — Contrôle de l'ad-	
---	--

	Pages.
ministration financière des villes. — Physionomie des nouvelles villes d'Angleterre. ....	123
CHAPITRE VI. — <i>Organisation actuelle de la métropole.</i>	
Cours de police. — Police métropolitaine. — Bureau des travaux publics. — Organisation de la Cité, en particulier, et de la capitale dans son ensemble.....	135
CHAPITRE VII. — <i>Le comté, ses subdivisions, et les officiers du comté.</i>	
Étendue des comtés. — Subdivisions. — Prisons. — Maisons d'aliénés. — Taxe du comté. — Taxes spéciales.....	144
CHAPITRE VIII. — <i>Fonctions des juges de paix.</i>	
Nomination de ces magistrats. — Ils sont conservateurs de la paix et répondent de celle-ci, ainsi que de leur bonne conduite. — Leurs attributions ministérielles et judiciaires. — Leur juridiction sommaire. — Leur autorité de police à l'égard des vagabonds et des mendiants. — Maisons de correction. — Instruction préalable. — Contestations relatives à l'arriéré, dans le payement des dimes; — au possessoire. — Exmission.	
§ 1. Les juges de paix conservateurs de la paix.....	149
§ 2. Les juges de paix fonctionnaires administratifs.....	152
§ 3. Les juges de paix magistrats de police correctionnelle.....	154
§ 4. Les juges de paix dans l'instruction.....	158
§ 5. Les juges de paix en matière civile.....	159
CHAPITRE IX. — <i>Sessions de la justice de paix.</i>	
Petites sessions. — Sessions spéciales. — Sessions trimestrielles. — Convocation de celles-ci. — Le garde des archives. — Le clerc de la justice de paix. — Taxation. — Nomination de fonctionnaires. — Grand jury. — Attributions pénales des juges de paix. — Appel aux sessions trimestrielles. — <i>Contempts of court.</i> .....	160
CHAPITRE X. — <i>Recours des décisions de la justice de paix aux cours supérieures.</i>	
Responsabilité des juges de paix. — Prise à partie. — Mode de destitution des juges de paix. — Writ de certiorari. — Appel aux hautes cours du royaume. — Mandamus.....	167
CHAPITRE XI. — <i>Police du comté.</i>	
Constables communaux. — Police nouvelle. — Police municipale. — Frais. — Subordination des officiers de police. — Attaques et violences contre les personnes. — Responsabilité. — Défiance contre la police moderne. — Constables spéciaux. — Les gens du peuple, en Angleterre, ont-ils beaucoup de respect pour la loi?.....	171

## LIVRE VII.

## LE PARLEMENT.

CHAPITRE I. — *Aperçu historique.*

	Pages.
Le parlement est le premier corps politique de l'État. — Le Witenagemote. — La <i>curia regis</i> . — Son pouvoir grandissant. — La grande charte. — Le droit de refuser l'impôt. — Les députés des comtés, des villes et des bourgs. — Séparation en chambre haute et chambre basse. — Ruine de la pairie féodale. — Impuissance de la chambre des communes, sous les Plantagenets. — Son droit de priorité dans la discussion des lois financières. — Pouvoir législatif du souverain. — Pétitions. — Votes de défiance. — Conseillers du souverain éloignés de sa personne, à la demande du parlement. — Accord du roi et de son parlement contre Rome et le clergé. — Ouverture du parlement. — Instructions données par les électeurs. — Le <i>liberum veto</i> . — Faiblesse du parlement, sous les Tudors. — Conflits entre les deux chambres, sous Élisabeth. — La parole, sous son règne, n'est pas libre. — Point d'impôts levés sans le consentement du parlement, sous les Tudors. — Opposition contre Élisabeth. — <i>Bills of attainder</i> . — Jacques I <sup>er</sup> et son parlement. — Conflit de Charles I <sup>er</sup> avec ses parlements. — Accroissement de l'autorité du parlement, sous la Restauration. — La Révolution. — La déclaration des droits. — Suprématie du parlement. — Gouvernement des partis. — <i>Mutiny and septennial acts</i> . — Impuissance des deux premiers Georges. — Tentative de George III d'affermir sa prérogative. — Changements dans l'organisation du parlement, depuis la Révolution.....	177

CHAPITRE II. — *Constitution du Parlement.*

Sens du mot parlement. — Le parlement une cour de justice. — Présence du roi au parlement. — Depuis George I <sup>er</sup> aucun souverain n'y a plus assisté comme auditeur. — Le roi premier et dernier terme du parlement. — Convocation du parlement. — Conventions. — Sessions annuelles. — Parlements annuels, triennaux et septennaux. — Lieu de la convocation. — Ouverture du parlement. — Élection et confirmation de l'Orateur de la chambre des communes. — Discours du trône. — Lecture d'un bill pour la forme. — Amendements à l'adresse. — Prorogation. — Proclamation pour la convocation du parlement. — Dissolution de celui-ci. — Mort du souverain.....	199
--	-----

CHAPITRE III. — *Organisation de la chambre haute.*

Classification des pairs. — Hérédité. — Questions de privilège. — Nombreuses créations de pairs. — L'esprit de la chambre haute n'est pas exclusif. — Bill de 1719. — Walpole sur la chambre haute. — Nomination de pairs sous la maison de Hanovre. — Évêques. — Ils	
---	--

ne sont point pairs. — Pairs à vie. — Pairs d'Irlande et d'Écosse.	
— Statistique de la chambre haute. — Privilèges. — Procurations.	
— Protestations. — Présidence de la chambre haute. — Sièges. —	
La chambre haute est souvent très-peu nombreuse. — Huissiers..	212

#### CHAPITRE IV. — *Constitution de la Chambre des communes.*

##### § 1. Le système électoral avant le bill de réforme.

Représentation corporative. — Qualifications de la chambre basse. —	
Cens sous Henri VI. — Conditions d'éligibilité. — Nombre des re-	
présentants. — Disproportion entre les électeurs et les élus. — Il	
n'est plus admis de nouveau bourg à la représentation depuis 1673	
jusqu'au bill de réforme. — Droit électoral dans les villes. — Oligar-	
chie. — Bourgs pourris. — Old-Sarum. — Trafic de bourgs électo-	
raux. — Petit nombre des électeurs. — Inconséquences dans le mode	
de représentation. — Opinion de Paley sur le système représentatif	
de l'Angleterre. — Représentation de l'Écosse et de l'Irlande. —	
Sièges de famille à la chambre des communes. — Elle n'est point	
une représentation du peuple. — L'amiral Byng. — Corruption. —	
Exemples éclatants de celle-ci. — Le poll. — Les manœuvres élec-	
torales. — L'influence de la cour. — Les élections et le militaire.	
— Exclusion de certaines catégories de fonctionnaires.....	223

##### § 2. Le système électoral depuis le bill de réforme.

Réforme de Cromwell. — Chatham et Junius sur le système électo-	
ral. — Essais de réforme antérieurs. — Bill de réforme de 1832. —	
Les bourgs pourris. — Nouveau système de représentation. — <i>Free-</i>	
<i>men</i> et <i>Liverymen</i> . — Cens de 10 livres sterling. — Fermiers à temps.	
— Qualification électorale. — Représentation des universités. —	
Nouvelle loi électorale pour l'Irlande. — Plus de cens passif ou	
d'éligibilité. — Catégories de fonctionnaires non éligibles. — At-	
teinte portée par le bill de réforme aux droits des corporations. —	
Protestation de la minorité. — Bourgeoisie. — Grandes villes et	
petites localités représentées. — Représentation des villes et des	
comtés. — Disproportion entre la représentation et l'importance des	
grandes villes. — Statistique de 1851. — Arbitraire du système....	243

##### § 3. Les élections et la composition de la chambre des communes.

Listes électorales. — <i>Revising barristers</i> . — <i>Returning officers</i> . — Pro-	
tection de la liberté électorale. — Bill contre la corruption. — Vote	
à mains levées. — Le poll. — Procès-verbal des élections. — Véri-	
fication de la validité des élections dans le conseil privé et la chan-	
cellerie, autrefois, et depuis à la chambre des communes même. —	
Élection de Chippenham. — Acte de Grenville. — Nouvelle manière	
de procéder. — Comités d'élections. — Pétitions à ces comités. —	
Comités d'enquête. — <i>Chiltern hundreds</i> . — Expulsion de membres.	

— Wilkes, Cochrane. — Indemnités. — Le <i>Speaker</i> ou Orateur. — Le banc de la trésorerie. — Chambre en nombre. — Chambre pleine.....	261
--	-----

CHAPITRE V. — *Privilèges du parlement.*

Preuve du privilège. — Nature du privilège. — La chambre des com- munes fait partie du conseil de la couronne. — Omnipotence du parlement. — Opinion de Fortescue. — Jugements exprimés par Hale, Burleigh et Blackstone. — Le parlement change la religion de l'État. — Il fixe aussi le tarif des voitures de place. — Conflit avec l'administration des temples de l'île de Ceylan. — Intérêts dans les chemins de fer. — Privilèges et tribunaux. — Stockdale contre Hansard. — Conflit avec le banc de la reine. — Loi relative à la pu- blication des documents parlementaires. — Mansfield, Denman, Lit- tledale, Patteson et Coleridge sur les limites des privilèges du par- lement. — Il y a lieu d'administrer la preuve des privilèges. — Con- flits des deux chambres en matière de privilèges. — La chambre des communes formée en cour de justice. — Sa procédure arbitraire. — Défense d'imprimer des comptes rendus du parlement. — Pra- tique moderne. — Exclusion du public. — O'Connell et le <i>Times</i> . — Procès de libelle au parlement. — La chambre haute, une cour de <i>record</i> . — Agenouillement à la barre. — Poursuites contre des pétitionnaires. — Responsabilité des membres qui font imprimer leurs discours. — Arrestation de membres. — Lois sur la banque- route. — Protection des témoins. ....	270
---	-----

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. — Ma- nière de poser la question. — Respect pour le souverain. — Droits de la minorité. — Manières de voter. — Par oui ou non. — Con- tents ou non contents. — Comités généraux de la chambre. — Comités choisis. — Leurs attributions. — 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 cham- bres. — 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 pardon. — Validité des bills dé- fectueux après la sanction royale. — Communications entre la cou-
--

	Pages.
ronne et le parlement. — Documents parlementaires. — Livres bleus. — Affaire de l'Afghanistan.....	293
CHAPITRE VII. — <i>Pouvoir législatif du parlement.</i>	
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....	326
CHAPITRE VIII. — <i>Autorité financière du parlement.</i>	
Revenu ordinaire. — Temporel des évêques. — <i>Corodies</i> . — 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. — <i>Tacking bills</i> . — 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.....	334
CHAPITRE IX. — <i>Le parlement cour suprême de l'État.</i>	
Pouvoir du parlement sur la vie, les biens et la liberté des citoyens. — <i>Bills d'attainder</i> 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. — <i>L'impeachment</i> . — Responsabilité des ministres. — Des <i>commoners</i> 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 <i>l'impeachment</i> . — <i>Managers</i> de la chambre des communes. — Le premier <i>impeachment</i> et le dernier. — Sir Robert Peel et Cox sur <i>l'impeachment</i> .....	350
CHAPITRE X. — <i>La prérogative royale sous le régime parlementaire.</i>	
§ 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.... .	362
--	-----

## § 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.....	379
---	-----

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 <i>Settlement</i> . — 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.....	397
--	-----

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. — Pro-	
--	--



cès de Walpole. — Cavaliers et têtes rondes. — <i>Addressers</i> et <i>abhor-</i> <i>vers</i> . — Whigs et Tories. — Différence de principes entre ces deux partis. — Déviations observées dans leur antagonisme. — Les Jaco- bites 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 sei- gneurs 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 renseigne- ments. — L'influence de la presse sur l'opinion publique réagissant à son tour sur la presse. — Le <i>Times</i> . — Son attitude lors de la dis- cussion de la nouvelle loi sur les pauvres. — Sa grande puissance. — Le parlementarisme compromis par l'opinion publique. . . . .	427
---	-----

## LIVRE VIII.

RAPPORTS D'UNION LÉGALE ENTRE LES DIFFÉRENTES PARTIES  
DE L'EMPIRE BRITANNIQUE.CHAPITRE I<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. — Ste- wards et shériffs. — L'Irlande. — Gibraltar, Malte et Helgoland. . .	451
---	-----

CHAPITRE II. — *Les colonies proprement dites.*

Colonies de trois classes. — Grande charte des colonies. — Gouver- neurs. — 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'Aus- tralie. — Capitaine général de cette dernière. — Constitutions ré- centes de la Nouvelle-Galles du Sud, de la colonie de Victoria, de la terre de van Diémen (Tasmanie), de l'Australie méridionale, de l'Australie occidentale et de la Nouvelle-Zélande. . . . .	456
--	-----

CHAPITRE III. — *Indes Orientales.*

Le gouverneur général. — Son conseil. — Les tribunaux de l'Inde subordonnés aux cours de loi d'Angleterre. — Juges civils indi-	
--	--

TABLE DES MATIÈRES.

XV

Pages.

gènes. — Jury. — Cours des sessions. — Tribunaux militaires. — Sudder Dewanny Adawlut. — Nizamut Adawlut. — Avocats. — Fonctionnaires civils. — Système d'impôt. — Établissement ecclé- siastique. — Organisation militaire.....	465
---	-----



CONCLUSION DU TRADUCTEUR.....	473
RELEVÉ BIBLIOGRAPHIQUE DES PRINCIPAUX OUVRAGES ET DOCUMENTS CONSULTÉS.....	501
ERRATA ET RECTIFICATIONS.....	509



Page

1. The American Mathematical Society - 1888 - 1890 - 1892 - 1894 - 1896 - 1898 - 1900 - 1902 - 1904 - 1906 - 1908 - 1910 - 1912 - 1914 - 1916 - 1918 - 1920 - 1922 - 1924 - 1926 - 1928 - 1930 - 1932 - 1934 - 1936 - 1938 - 1940 - 1942 - 1944 - 1946 - 1948 - 1950 - 1952 - 1954 - 1956 - 1958 - 1960 - 1962 - 1964 - 1966 - 1968 - 1970 - 1972 - 1974 - 1976 - 1978 - 1980 - 1982 - 1984 - 1986 - 1988 - 1990 - 1992 - 1994 - 1996 - 1998 - 2000 - 2002 - 2004 - 2006 - 2008 - 2010 - 2012 - 2014 - 2016 - 2018 - 2020 - 2022 - 2024 - 2026 - 2028 - 2030 - 2032 - 2034 - 2036 - 2038 - 2040 - 2042 - 2044 - 2046 - 2048 - 2050

INDEX

1. The American Mathematical Society - 1888 - 1890 - 1892 - 1894 - 1896 - 1898 - 1900 - 1902 - 1904 - 1906 - 1908 - 1910 - 1912 - 1914 - 1916 - 1918 - 1920 - 1922 - 1924 - 1926 - 1928 - 1930 - 1932 - 1934 - 1936 - 1938 - 1940 - 1942 - 1944 - 1946 - 1948 - 1950 - 1952 - 1954 - 1956 - 1958 - 1960 - 1962 - 1964 - 1966 - 1968 - 1970 - 1972 - 1974 - 1976 - 1978 - 1980 - 1982 - 1984 - 1986 - 1988 - 1990 - 1992 - 1994 - 1996 - 1998 - 2000 - 2002 - 2004 - 2006 - 2008 - 2010 - 2012 - 2014 - 2016 - 2018 - 2020 - 2022 - 2024 - 2026 - 2028 - 2030 - 2032 - 2034 - 2036 - 2038 - 2040 - 2042 - 2044 - 2046 - 2048 - 2050

# LA CONSTITUTION D'ANGLETERRE.

---

---

## LIVRE VI.

---

### ADMINISTRATION LOCALE.

---

#### INTRODUCTION.

#### CARACTÈRE GÉNÉRAL DU SELF-GOVERNMENT EN ANGLETERRE.

Offices honoraires. — Impôt foncier. — Étendue du *selfgovernment* anglais. — Magistratures locales. — Principes de nomination et d'élection. — Juges de paix. — Lords-lieutenants. — Shériffs. — Juridiction supérieure du banc de la reine. — Recours au ministre de l'intérieur. — La centralisation et le *selfgovernment* ne s'excluent point. — La loi n'établit pas de distinction entre les villes et les campagnes. — Villages, villes et cités. — Corporations. — Villes sans droits de corporation. — Étendue des paroisses. — Il n'existe pas de villages de paysans. — Absence de droits patrimoniaux. — Caractère aristocratique de l'ancien *selfgovernment*. — Le nouveau *selfgovernment*. — Bureaucratie élective. — Paroisses. — Progrès du régime de tutelle de la bureaucratie. — L'ancien *selfgovernment* et le nouveau.

Le *selfgovernment* anglais offre deux traits caractéristiques : tous les postes non subalternes y sont ordi-

nairement des offices honoraires, remplis par la gentry, et c'est presque exclusivement avec des impôts fonciers, en majeure partie aussi supportés par la gentry, que l'on y fait face aux besoins de cette administration, qui repose sur les citoyens eux-mêmes. La sphère d'action de ce *selfgovernment* est ou restreinte, comme celle des autorités municipales, ou plus large, comme celle des autorités de cercle en Prusse. L'instruction publique, les remontes de cavalerie et d'autres charges qui incombent, dans certains pays du continent, aux autorités provinciales et communales, sont étrangères au domaine de leurs attributions en Angleterre. Par contre, la majeure partie des affaires administratives, qui sont de celui des préfectures en France, presque toute la juridiction de police, partie de la juridiction correctionnelle des tribunaux de première instance et même de la juridiction criminelle proprement dite, pour laquelle nous renvoyons aux cours des sessions trimestrielles, la direction de la police, enfin, avec les attributions ordinaires des autorités locales en matière de police sanitaire, tout cela rentre, en Angleterre, dans celles des officiers du *selfgovernment*. Le fonds affecté aux besoins de la police locale est le seul que le ministère de l'intérieur y subventionne, quoique, en somme, le budget de ce ministère soit insignifiant, en comparaison des larges dépenses de l'administration locale.

Celle-ci est confiée principalement à des fonctionnaires dont les attributions impliquent, dans toute la mesure de leur étendue, une autorité judiciaire complète, et qui ne décident, en matière administrative, qu'à suivan des principes de droit fixes, après une procédure sommaire et publique, également réglée

par des principes fixes, sous le contrôle des cours de justice supérieures.

Comme toute justice émane du souverain, c'est le souverain qui nomme en général aussi ces magistrats. Le principe électif n'est arrivé, dans le cours des siècles, qu'à former une exception de cette règle. Il s'est établi d'après le droit commun, pour le coroner; d'après le droit statutaire et sur la base de privilèges antérieurs, pour les autorités municipales. Le principe de la nomination par le souverain n'est cependant de règle que pour les institutions du droit commun et pour celles d'une origine antérieure au bill de réforme. Depuis ce bill, le principe électif a gagné la prépondérance dans la formation de nouvelles autorités locales et dans la réforme de l'organisation municipale.

La principale magistrature du *selfgovernment* anglais, c'est la justice de paix, dont les attributions judiciaires sont très-larges. Le lord-lieutenant unit à ses autres fonctions celles de juge de paix. Celles qui ont trait à l'administration civile sont même insignifiantes, comparativement à l'importance de sa commission de juge de paix. Le shériff lui-même, fonctionnaire autrefois si puissant, a dû céder beaucoup de ses anciennes fonctions à la justice de paix.

L'autorité judiciaire de tous les magistrats locaux étant considérée comme une délégation du souverain, la cour du banc de la reine peut, à moins que la loi n'en dispose autrement, retirer à ces fonctionnaires toutes les affaires litigieuses de leur compétence, pour les décider elle-même en première instance. En outre, une suite d'appels judiciaires assure une protection suffisante, contre les empiétements des magistrats locaux, à toutes les personnes

que le manque de fortune n'empêche pas de recourir à ces moyens de droit dispendieux.

Les nouvelles autorités locales électives (*elective boards*) créées par suite du bill de réforme, c'est-à-dire du *municipal corporation act*, n'ont aucun pouvoir judiciaire. Le recours aux voies de droit ordinaires est admis contre leurs décisions, ou remplacé par celui à la juridiction nouvelle dont le ministre de l'intérieur a été investi à cet égard. Il y a les mêmes voies de recours au ministre ou aux tribunaux contre les décisions des corporations. L'autonomie de ces autorités locales ne porte généralement que sur leurs fonctions administratives et sur la taxation. Leur affranchissement de toute dépendance du pouvoir central serait inconciliable avec l'autorité suprême du parlement, comme avec l'esprit du droit commun, d'après lequel tout pouvoir émane du souverain. Aussi, la centralisation et le *selfgovernment* ont-ils, depuis les temps les plus anciens, marché de front en Angleterre. Il n'y a pas d'antagonisme entre les deux principes. Il n'en est pas de même pour les principes nouveaux de la bureaucratie et du *selfgovernment*, qui se contredisent fortement dans la moderne Angleterre.

L'organisation communale anglaise ne connaît pas la distinction entre les villes et les campagnes. Un village, d'après le Dictionnaire de Webster (1), est tout simplement un assemblage de maisons en trop petit

(1) Les Saxons ne s'établirent pas dans des villages, mais dans des fermes. Dans l'ancien temps, les communes rurales étaient souvent fort étendues, comprenant parfois des cantons entiers, ou correspondant aux dizains et embrassant plusieurs villages. (Bluntschli, *Droit privé germanique*, p. 121.)

nombre pour former une ville et principalement habitées par des fermiers et des laboureurs. L'absence d'un marché, ajoute-t-il, est ce qui distingue surtout en Angleterre un village d'une ville. On appelle ville (*town*, du mot allemand *Zaun*, clôture vive), d'après Johnson et Webster, toute agglomération de maisons, pourvue d'un marché régulier, sans être pourtant ni une cité, ni le siège d'un évêché. Le mot cité (*city*) n'est cependant pas toujours synonyme de siège épiscopal, mais souvent une simple qualification honorifique d'autres villes d'une importance majeure.

Les mots *city*, *town* et *vill* (village) n'indiquent donc que des agglomérations plus ou moins fortes, comprenant un nombre plus ou moins considérable de maisons. La loi n'établit aucune différence entre eux (1). Toutes ces localités indistinctement, ne parvenant à se faire valoir qu'en raison de leur importance économique, rentrent, non moins que le hameau isolé et l'ancien manoir seigneurial, dans le cercle de l'organisation commune, toutes étant également soumises aux autorités du comté. Cependant certaines places ont été plus ou moins exemptées du régime de cette organisation comitale : les unes par suite de leur érection en comtés indépendants, d'autres par l'acquisition de droits de corporation et l'exercice d'une juridiction limitée, qui resta néanmoins subordonnée à la juridiction d'appel du comté.

Les localités munies de ces privilèges forment ce

(1) *Habitations when thrown into rows, streets, crescents, squares, etc., form villages, towns and cities.* (Voir les *Résultats du recensement de la Grande-Bretagne de 1851*, par Éd. Cheshire, Londres, 1854, p. 25.) D'après Coke, la loi qualifie de *town* toute ville qui n'est ni une cité (*city*), ni un bourg (*borough*). Le hameau (*hamlet*) est un petit appendice d'une ville (*town*).



qu'on appelle des corporations municipales. Or telles localités qui, d'après leur condition économique et sociale, ne sont que des villages, peuvent se trouver en jouissance de droits de corporation municipaux, de même qu'il peut y avoir de grandes villes dépourvues de pareils droits. Ainsi Chippenham, avec onze cents habitants, a une organisation municipale régulière, tandis que de vastes quartiers de Londres et des environs, tels que les Tower Hamlets, avec cinq cent quarante mille habitants, Marylebone, avec trois cent soixante et onze mille, et Greenwich, avec cent six mille, manquent de cet avantage. Ces localités forment bien des bourgs parlementaires (*parliamentary boroughs*), puisqu'elles envoient des représentants au parlement; mais, sous le rapport administratif, elles ne constituent légalement que des paroisses ou des agrégations de paroisses, indépendantes les unes des autres, et elles sont dépourvues de toute autonomie de juridiction.

De même qu'en Angleterre aucune ville, quelle que soit son étendue ou son importance économique et sociale, ne participe nécessairement, pour cela, aux avantages d'une organisation municipale, de même aucune localité n'y est pourvue d'une organisation locale distincte uniquement parce qu'elle offre un groupe de maisons contiguës. L'idée de la commune proprement dite, soit rurale, soit urbaine, est toujours restée étrangère au droit anglais. Il n'y a jamais eu, en Angleterre, de villages, ce mot étant pris dans l'acception d'un groupe de maisons situé à la campagne et organisé en commune rurale. Lorsqu'un village a l'étendue voulue et réunit les autres conditions nécessaires pour sa constitution en paroisse, il forme une paroisse et un district de police. Mais, de même qu'un village

plus étendu peut former deux districts de police, il peut aussi comprendre plusieurs paroisses. *Vice versa*, telle paroisse peut embrasser plusieurs villages moindres ; car, depuis la période anglo-saxonne, ce ne sont pas les localités, mais les groupes de familles représentant les associations d'hommes libres, qui forment la base de la pyramide de l'administration communale et du gouvernement de l'État. Il est extrêmement rare de trouver en Angleterre un village peuplé de véritables paysans. La classe agricole est même loin de former généralement la population dominante des villages anglais de nos jours. On trouve parmi leurs habitants nombre de gens de toutes les professions industrielles et marchandes, des débitants de boissons, des journaliers de campagne, des ouvriers de manufacture, à côté de fermiers et de propriétaires cultivant eux-mêmes. Autant les villages anglais présentent un aspect idyllique, dans beaucoup de campagnes où l'agriculture et l'élevage du bétail prédominent, autant ils ont perdu leur physionomie agreste dans les districts manufacturiers (1), à tel point que souvent il n'en reste même plus trace.

L'administration locale a conservé son caractère depuis le temps des Saxons. Elle se fonde principalement sur une répartition en districts. Les municipalités incorporées (*corporate*), c'est-à-dire érigées en corporations distinctes, forment, dans l'ensemble de cette organisation, des arrondissements plus ou moins isolés.

Les autres exceptions du régime de l'organisation comitale ont été effacées par le temps, ou n'existent

(1) Gneist, II, 614.

plus que nominalement. Il y a des siècles que tous les privilèges territoriaux de la féodalité, la police seigneuriale et la juridiction patrimoniale, ont disparu du droit anglais. Dans un petit nombre de localités, le seigneur du domaine a encore, il est vrai, le droit de nommer certains fonctionnaires subalternes, mais ceux-ci, comme les autres officiers du comté, y sont complètement subordonnés aux juges de paix, autres juges et shériffs royaux. Dans quelques endroits, le seigneur de la terre a conservé aussi certains privilèges honorifiques de peu d'importance. D'un autre côté cependant, l'influence des grands propriétaires, dans beaucoup de comtés et quelques municipalités, est très-considérable ; mais cette influence n'a jamais reçu de sanction légale.

Il faut bien distinguer, dans l'exposé du *selfgovernment* anglais, entre les temps antérieurs et les temps postérieurs au bill de réforme. Antérieurement à celui-ci, le caractère aristocratique avait une grande prépondérance dans le système de l'organisation communale anglaise. L'administration du comté était exclusivement entre les mains des propriétaires fonciers de la gentry. Dans les villes comme dans les paroisses, l'autorité avait passé peu à peu à une oligarchie de petites cliques. Le gros de la bourgeoisie, là même où il existait une organisation municipale, n'y avait aucune part. Mais très-peu d'emplois supérieurs étaient rétribués, presque tous les offices, dans l'administration municipale, purement honoraires. L'administration locale avait principalement à s'occuper de l'exercice de la juridiction, de la police industrielle et de l'administration des secours aux pauvres. Cette dernière était partout l'affaire de la paroisse et

des officiers du comté, nulle part celle de l'administration des villes érigées en corporations.

La réforme du système communal a eu plus ou moins pour effet des fusions entre les petites corporations locales ou paroisses. Le régime des pauvres, depuis 1834, cesse d'être abandonné à leurs soins ; il devient l'affaire d'unions communales plus larges et finit par être centralisé, sous la forme bureaucratique, dans un département spécial. Il en est de même de la police sanitaire, des mesures générales de curage et d'autres services semblables. Tous ces intérêts et devoirs nouveaux de l'administration ont partout fait surgir de nouvelles autorités locales, les unes formées de celles qui existaient antérieurement déjà, les autres établies à côté des précédentes.

L'organisation municipale demeure, comme auparavant, séparée du régime des pauvres. Partout où le *selfgovernment* du droit commun se montre en décadence, où l'esprit communal se relâche, la législation parlementaire intervient et la bureaucratie se substitue au fantôme de l'ancienne activité paroissiale.

Cette nouvelle bureaucratie locale, il est vrai, se fonde sur le principe d'élections plus ou moins démocratiques, et c'est la paroisse qui forme, dans la plupart des cas, le corps des électeurs primaires. Elle a perdu son caractère oligarchique, n'étant plus que la communauté de tous les contribuables domiciliés dans le ressort paroissial d'une église et jouissant tous des mêmes droits, sans distinction de religion. En ce qui touche le spirituel, l'activité paroissiale s'est notamment affaiblie dans les paroisses où la taxe d'église a perdu son ancienne signification. Dans la création de nouvelles paroisses, on a même séparé les fonctions

spirituelles des fonctions temporelles, et on trouve maintenant des assemblées paroissiales n'ayant que les premières, mais en même temps parties intégrantes d'une communauté plus large, de la paroisse politique.

Les anciennes oligarchies municipales ont également été sacrifiées, dans le nouveau système. Si ce dernier a surtout conduit à la création d'une multitude d'emplois conférés à temps et à vie, ou salariés, cela tient à différentes causes.

Dans l'esprit actuel des classes moyennes, en Angleterre, le *selfgovernment* ne comprend que la participation au droit électoral, l'exercice des fonctions proprement dites de l'administration locale y étant laissé à des employés rétribués. Le principe de l'ancien *selfgovernment* du droit commun était, au contraire, l'obligation d'accepter comme une charge communale des offices conférés à titre honoraire. Or, les nouvelles autorités administratives consistant, pour la plupart, en bureaux dont les délibérations ne sont pas publiques, il n'y a plus qu'une corrélation très-imparfaite entre les électeurs et les élus. Moins on s'intéresse à ces élections, plus elles sont dominées par l'influence de petites coteries. De là le discrédit des nouvelles autorités locales et des maux qui, faute d'être rapportés à leur véritable cause, l'apathie du bourgeois, ne font encore que provoquer un renforcement continu de la bureaucratie.

Presque partout, depuis les réformes qu'a subies de notre temps la législation de l'Angleterre, on y voit percer l'antagonisme des deux systèmes de l'ancien et du nouveau *selfgovernment*. Aux principes de l'ancien répondent encore aujourd'hui les offices, magistratures et fonctions du shériff, de la justice de paix, du lord-

lieutenant, du coroner, des jurés et, dans une plus humble sphère, aussi du constable. Le nouveau *self-government* est représenté par les unions de secours pour les pauvres, par les municipalités des villes et les bureaux sanitaires locaux, ainsi que par le bureau central qui dirige les travaux de construction à Londres, et par la moderne police anglaise.

---

## PREMIÈRE SECTION.

### LE SELF-GOVERNMENT AVANT LE BILL DE RÉFORME.

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

##### LE COMTÉ ET SES SUBDIVISIONS.

Comtés. — *Tythings*. — Le *frank-pledge*. — *Hundreds*. — Changements opérés dans cette division durant la période normande. — Paroisses. — Districts de police. — Comtés palatins de Chester, de Durham et de Lancaster. — Comtés par droit de corporation.

Les comtés sont des divisions de la période saxonne; on en a, mais à tort, rapporté l'origine au roi Alfred le Grand. C'étaient ou des royaumes qui figuraient antérieurement déjà dans l'Heptarchie, comme ceux de Kent, de Sussex, d'Essex et de Surrey, ou d'autres divisions précédemment existantes de celle-ci, avec des circonscriptions correspondant aux limites des anciens diocèses (1). Dans la langue du droit saxon, on les appelait *shires*, divisions. Avant la conquête normande,

(1) Lappenberg, *Histoire d'Angleterre*, I, 485.

c'étaient des associations de communes. Deux fois par an, vers Pâques et la Saint-Michel, il se tenait dans chaque *shire* une assemblée (*gemote*) des hommes les plus sages (*wittigsten*), sous la présidence de l'évêque et de l'*ealdorman*, mot danois qui renferme l'étymologie du titre d'*earl*, comte. Le *shiregereva* (shériff), qui d'abord n'était qu'un simple assesseur, devint ensuite co-président, et, finalement, l'unique président de l'assemblée du comté. Les thanes (*thegen*), servants du roi, paraissaient en personne à ces assemblées. Les bourgades munies d'une enceinte (*townships*) étaient représentées par leurs *gereven* et quatre francs tenanciers. L'assemblée du comté décidait les contestations entre les divers cantons. Le *shiregereva* levait des impôts, probablement aussi avec le consentement de cette assemblée, et infligeait des amendes pour les délits commis (1). De cette assemblée il y avait appel au souverain.

On attribue également au roi Alfred la division des comtés en *hundreds*, centuries ou cantons, subdivisés à leur tour en *tythings*, décuries ou dizains; mais, par le fait, elle est beaucoup plus ancienne. La réunion de dix familles de *freeholders* au moins constituait un *tything* ou *fribourg*, autrement dit une commune. On ne peut cependant admettre dans cette division une rigueur mathématique. Le *tything* était une communauté économique et sociale qui, même antérieurement, sans nul doute, se trouvait déjà pourvue d'une administration et d'une police organisées, ou faisait du moins partie d'une communauté plus large, comme nous le verrons tout à l'heure. Probablement cette organi-

(1) Lappenberg, I, 585.

sation ne servait qu'à rattacher plus étroitement à l'État les différentes localités.

Toutes ces divisions concouraient à fonder un système de garantie ou caution mutuelle, entre les communes, sur l'obligation réciproque de maintenir l'ordre et la sécurité, dans chaque district, et de poursuivre les criminels (1). Tel était le principe de la fameuse loi de la franche caution (*frankpledge*), qui tendait à renforcer les garanties de la responsabilité mutuelle déjà existante de la famille, de la commune et de la ville. Chaque père de famille répondait, antérieurement déjà, de la conduite des membres de sa famille, de ses esclaves et de ses hôtes. Il y avait deux espèces de *frankpledge*, l'une domaniale (*manorial*), l'autre collective. Dans le *frankpledge* domanial, le seigneur du domaine était la caution permanente (*borg, bail*) de la comparution de ses vassaux, ou des gens domiciliés sur ses terres, en justice, dès que leur présence y était réclamée. La caution collective (*freoborg*) résultait d'une association de paysans libres, qui ne pouvait comprendre moins de dix personnes. Les prêtres ne faisaient point partie de ces associations ; mais tout laïque, à moins d'être possesseur d'un *freehold* d'une certaine étendue, était tenu ou de se placer sous le régime tutélaire de la caution de son seigneur, ou de s'engager avec d'autres petits propriétaires dans les rapports de solidarité d'un cautionnement mutuel et collectif. Quiconque n'était ni grand *thane*, et comme tel exempté du *frankpledge*, ni membre d'un *tything*, se trouvait hors la loi. On appelait *heofod* le chef du *freoborg* ou de l'association formée en vue du

(1) Palgrave, *Essai sur l'autorité du Conseil du Roi*.



cautionnement collectif. Le *freoborg* répondait du paiement de toute composition (*weregild*) due par un membre de l'association. De son côté, il était aussi fondé à réclamer, concurremment avec le roi, la composition encourue pour le meurtre d'un de ses membres, lorsque celui-ci était sans famille (1). Dans le cas d'une plainte formée en justice, le chef du dizain, appelé *tythingman*, *headborg*, *borseholder*, était obligé de se porter caution de la comparution de l'accusé, sous peine d'emprisonnement. L'accusé prenait-il la fuite, le dizain ou le *freoborg* répondait du méfait, sauf à se disculper avec l'assistance de membres d'autres communes.

Ce cautionnement collectif formait la règle en Angleterre. Il existait pareillement, sous une forme tant soit peu différente, dans le Shropshire, le Northumberland et quelques bourgs de la province de Mercie, où la commune, prise ici dans le sens de la communauté économique et sociale, et le bourg, marquaient seuls le ressort dans lequel un cautionnement général et mutuel répondait de la conduite des habitants. Là, toute commune qui donnait asile à un homme non inscrit sur la liste des garants, ni autrement exempté du cautionnement, encourait une pénalité (2). Une loi de Canut enjoignait à tout homme de s'affilier, dès l'âge de douze ans, à un dizain, un canton ou un comté (3). Au temps de Bracton, tous les *freeholders* se trouvaient, il est vrai, déjà affranchis de l'obligation

(1) Rogge, *De l'organisation judiciaire des Germains*; Halle, 1820, p. 60.

(2) Anstey, *Guide dans l'étude de l'histoire des lois et de la constitution d'Angleterre*; Londres, 1845, p. 120, etc.; — Hallam, *Moyen Age*, II, 291.

(3) Hallam, *ibid.*

formelle du *frankpledge*, et, vers la fin de la domination des Plantagenets, cette institution était en pleine décadence. Mais les obligations des communes, relativement à la garantie solidaire du maintien de l'ordre public, furent maintenues : notamment le devoir des districts comme des individus de poursuivre les coupables de tout crime commis dans leur ressort. Cette obligation générale de poursuivre, dans le cas de certains crimes, a conservé jusqu'à ce jour, en Angleterre, toute la validité d'un principe du droit (1).

La loi de Canut déclarait toute personne qui laisserait un voleur s'échapper, sans faire elle-même du bruit (*hutesium* et *clamorem*, ce qui, dans la langue du droit anglais, se traduit par *hue and cry*), passible de la peine encourue par ce voleur, à moins qu'elle ne réussît à se laver de tout soupçon de complicité avec lui (2). D'après le droit commun, toute personne qui voit commettre un meurtre ou un acte de brigandage, sans poursuivre le criminel ni crier après lui, est punissable. Toute personne victime d'un acte de félonie, assaillie ou menacée de vol, peut requérir le premier constable venu (*tythingman* ou *borseholder*) de se joindre à elle pour huer et crier. Le devoir de la commune est de poursuivre le malfaiteur. La commune ou le constable néglige-t-il de faire son devoir, l'une est aussi punissable que l'autre. L'essentiel, dans cette prescription de huer et de crier, c'était que la poursuite eût lieu sur le fait même, autant que possible (3).

(1) « She had even broken the law, in refusing to prosecute a highwayman, who had robbed her. » (*Tom Jones*, de Fielding, édition Tauchnitz, I, 306.)

(2) Crabb, 41.

(3) *Institutes*, de Coke, III, chap. 2. « The life of hue and cry is fresh suit. »

Par un acte du parlement, l'obligation de huer et crier a été également étendue à d'autres délits (1). La forme primitive de ce mode de poursuite est naturellement tombée en désuétude.

Le district qui pouvait fournir au moins cent hommes capables de porter secours et conseil à un chef appelé centenier (*hundredman*), formait un *hundred* ou canton, réunion de dix dizains. *Mansio* était le nom donné à chaque famille de condition libre fournissant un homme (2). Dans le nord, les cantons étaient qualifiés de *wapentakes*, dans quelques parties aussi de *wards*; mais il paraît que ces districts différaient des *hundreds*, pour le nombre de leurs membres. Le *hundredman*, appelé plus tard *alderman* et, à l'époque normande, bailli (*bailiff*), constable, présidait le tribunal du *hundred*; mais le *shiregereva* seul avait le droit de fixer l'ouverture de ces sessions judiciaires.

L'ancienne organisation du comté survécut à la conquête normande. Mais au premier officier comital saxon ou substitua, dans les fonctions de shériff, un gouverneur royal (*vice-comes*, *bailiff*), comme on le verra au chapitre II de cette même section. Cet officier tenait cour de justice, une fois par an, dans le comté et dans chaque *hundred*. Les vassaux de la couronne et autres feudataires du roi y assistaient comme juges, fonctions auxquelles les arrière-vassaux n'y étaient appelés que subsidiairement (3). La dénomination officielle de ces tribunaux était *the sheriff's tourn and*

(1) Dans le drame de *Henri IV* de Shakespeare (1<sup>re</sup> partie, acte II, scène 4), le shériff dit au prince : « A hue and cry has follow'd certain men unto this house. »

(2) Lappenberg, I, 584.

(3) *Regis iudices sunt barones comitatus, qui liberat in eis terras habent.* (Lois de Henri, I, chap. 29.)

*leet*. Tous les justiciers et justiciables du comté étaient tenus de suivre le shériff dans ces *leets* cantonaux. Dans les districts exemptés, appartenant pour la plupart à l'église, la juridiction cantonale fut souvent affermée à des baillis (1). Ces tribunaux de comté et de canton étaient le for de toutes les classes. Au temps des Plantagenets, on vit ensuite l'institution des tribunaux à jury se former de ces cours de comté et de canton, quand prévalut l'usage de ne plus appeler qu'un comité du *hundred* à décider la question de fait.

Dans l'origine, comme nous l'avons dit au tome I<sup>er</sup> (page 401), les jurés n'étaient pas appelés pour l'examen de cette question, mais simplement comme habitants du district, pour témoigner sous serment des faits imputés à l'accusé, ou pour le disculper de ces faits. Déposant en gens bien informés, ils n'étaient que des témoins à charge ou à décharge (2).

Les attributions non judiciaires de l'assemblée du comté comprenaient la réception du serment d'allégeance et la taxation, comme plus tard aussi l'élection des chevaliers chargés de représenter le comté au parlement. Elle a conservé cette dernière fonction, ainsi que l'élection du coroner et du maître forestier. Mais, sous les Plantagenets, sa juridiction, comme plus tard aussi la part qu'elle avait dans l'administration, lui a complètement échappé. Depuis Édouard III, le régime du comté est purement aristocratique et monarchique.

(1) *Chroniques* de Jocelin de Brackelond ; Londres, Whithacker et Co, 1844 ; p. 41.

(2) « Les bourgeois dirent que, si l'accusé avait été domicilié dans le bourg, on n'en serait pas venu au combat judiciaire, mais il eût été acquitté par les serments de ses voisins, comme il est de droit pour les habitants du bourg. » (*Chroniques* de Jocelin, p. 29.)

Les *tythings*, en tant qu'ils constituaient des paroisses, des villes (*towns*), ou des villages (*vills*), conservèrent leur caractère d'importance, même après la conquête. Dans chaque paroisse il y avait une *court leet* ou cour foncière des paroissiens, fonctionnant comme tribunal de police simple et correctionnelle. Une loi de Henri VIII alla jusqu'à mettre la *court leet* en devoir de poursuivre les hérétiques (1). Originellement, ces cours choisissaient les constables; mais plus tard ce droit d'élection passa au comité de la paroisse, à la *vestry*. Cependant, en 1621 encore, sir Thomas Smith écrivait que les constables étaient ordinairement élus, dans la *court leet*, pour trois ou quatre ans, comme il plaisait à la paroisse (2). Tout paroissien était obligé, sous une pénalité, de paraître à cette cour. La *court leet* pouvait même établir valablement des statuts locaux (*bye-laws*) (3).

Partout où il existe encore de ces cours, l'obligation de s'y rendre a été maintenue sous contrainte (4). Indépendamment de l'administration des routes, la *court leet* s'occupait de toutes les affaires communales. Le déclin de cette institution a suivi la disparition de la classe des petits propriétaires fonciers. D'autre part, la formation de *vestries* empreintes du cachet d'un esprit exclusif et oligarchique, ne contribua pas moins à la ruine de l'ancien système communal. Comme rien ne remplaça les *court leets*, l'autorité centrale, le parlement dut lui-même, bon gré, mal gré, pourvoir à sa

(1) Toulmin Smith, 615.

(2) Smith, *Angliæ Descriptio*, 228.

(3) Toulmin Smith, 47, 48.

(4) *Ibid.*, 216.

façon, par des actes de circonstance, aux besoins urgents de l'administration.

Parmi les comtés, il en existe de deux classes, ayant chacune un caractère à part : les comtés palatins et les villes spécialement érigées en comtés. Il y avait autrefois trois comtés palatins : Durham, Chester et Lancastre (1). Les privilèges des deux premiers dataient d'un temps immémorial; Édouard III fonda le palatinat de Lancastre. Ils avaient ceci de commun, que les trois palatins, le comte de Chester, l'évêque de Durham et le duc de Lancastre, exerçaient, chacun dans les limites de son comté respectif, le même pouvoir (*regalem potestatem*) que le roi dans son palais. Il leur appartenait aussi de gracier dans les cas de meurtre, trahison ou félonie. Le comté (*earldom*) de Chester, cependant, fut réuni à la couronne dès le règne de Henri III. Quant à la réunion du palatinat de Durham, elle ne s'accomplit que par suite d'un acte de la vi-vii<sup>e</sup> année du règne de Guillaume IV, chapitre 19, longtemps après que Henri VIII déjà eut beaucoup rogné les privilèges de ces comtés palatins. Il y existe néanmoins encore une cour de justice royale à juridiction locale, celle des plaids de Durham, assimilée, pour le mode de procédure, aux cours de Westminster, par un acte de la reine Victoria.

Le duché de Lancastre appartenait à Henri Bolingbroke, fils de John Gaunt, à l'époque où il détrôna Richard II et prit lui-même la couronne, sous le nom de Henri IV, ce qui ne l'empêcha pas de faire assurer particulièrement à ses héritiers, par un acte du parlement, le droit de succession à ce duché, que la maison

(1) Bowyer, 35.

d'York, nonobstant cet acte, incorpora ensuite au royaume d'Angleterre ; mais Henri VII rétablit les rapports antérieurs, conformément aux dispositions de Henri IV. Le duché est censé former une seigneurie particulière du roi, distincte du royaume. Cependant le roi d'Angleterre n'en est pas moins toujours en même temps duc de Lancastre. Ce comté a sa cour de chancellerie à part (*court of the duchy chamber of Lancashire*), tenue par le chancelier du palatinat ou par son délégué (*deputy*). Devant cette cour de justice doivent être portées aussi les affaires concernant de vastes terrains qui s'étendent autour de Westminster, à Londres. Comme le comté de Lancastre a son chancelier propre, les writs du lord chancelier d'Angleterre n'ont pas de validité dans le ressort du premier. Les juges d'assises siègent dans le Lancashire en vertu d'une commission spéciale, qui leur est délivrée sous le sceau de la chancellerie du duché. Les mêmes juges forment la cour des plaids de Lancastre. Là aussi la procédure est la même qu'à Westminster.

On appelle corporations de comté (*counties corporate*) les cités et villes (*cities and towns*), érigées en comtés autonomes, avec leurs banlieues. Les officiers des comtés dans lesquels sont enclavés ces districts municipaux, n'ont aucune autorité sur le territoire de ceux-ci. Parmi les principales de ces corporations de comté, mentionnons la Cité de Londres, York et Bristol.

## CHAPITRE II.

## LE SHÉRIF ET SES SUBORDONNÉS.

Nomination du shériff. — Ses attributions. — Le sous-shériff. — Le *deputy-sheriff*.

Le shériff était le premier officier royal du comté, sous les rois normands. Il y était investi du commandement en temps de guerre, ainsi que du gouvernement des châteaux et places fortes; il administrait les domaines, fonctionnait comme le premier agent de l'administration financière et exerçait un droit de juridiction. En sa qualité de principal agent du fisc, il était tenu de paraître deux fois par an à l'échiquier.

Au temps des Saxons, les shériffs étaient, en général, élus par la cour du comté. Après la conquête, ils furent investis de leur office, soit par nomination royale, soit par élection. Il résulte aussi d'un statut d'Édouard I<sup>er</sup> que cet office était héréditaire dans certains comtés. Un noble Écossais, le comte de Thanet, fonctionna comme shériff héréditaire du Westmoreland, jusqu'en 1849, année de sa mort. Des femmes même pouvaient être héréditairement investies de cet office, comme Anne, comtesse de Pembroke, par exemple, qui en exerça les fonctions en personne, dans le Westmoreland, et prit place sur le banc des juges, aux assises d'Appleby (1). A Durham, l'évêque remplit l'office de shériff jusqu'en 1836. Le shérifat (en anglais *shrievalty*) du comté de Middlesex a été conféré, par charte royale, à la corporation de Londres.

(1) R. Jenery Shee, 301.



Édouard II supprima tout droit d'élection ; mais, dès avant ce règne , le shériff pouvait être destitué, sans autre forme de procès. Il y eut, en 1170 notamment, une masse de ces destitutions. Le shériff maintenu dans ses fonctions ne devait, d'après les vieux statuts, pas garder son office plus d'un an ; mais on le nomme aujourd'hui *durante bene placito*, ce qui lui permet de rester en place jusqu'à ce qu'on lui ait donné un successeur. Cependant aucun shériff, après une année d'exercice de ces fonctions, ne peut être forcé de s'en charger derechef avant trois ans, pour peu qu'il y ait dans le comté quelque autre personne capable de les remplir (1).

Une loi d'Henri VI (de la vingt-troisième année de son règne, chapitre 8) disposait que chaque année, en novembre, le lendemain du jour des Morts, les shériffs, pour chaque comté, devaient être choisis par le roi. Les comtés de Huntingdon et de Cambridge seuls n'ont encore ensemble qu'un shériff. La proposition de candidats de la part du grand jury, comme autrefois, n'est plus d'usage. Depuis George II, la liste des candidats est annuellement dressée par le chancelier de l'échiquier, ministre des finances, le lord chancelier, les juges du royaume et quelques autres membres du conseil privé, le lendemain de la Saint-Martin. Ordinairement on ne désigne, pour ces candidatures, que des *commoners*, à savoir trois pour chaque place. Puis, le 3 février de l'année suivante, a lieu, pour la forme, une séance du conseil privé, dans laquelle la reine choisit le shériff de chaque comté, en pointant son nom, sur la liste des candidats, avec une épingle (*pricking the sheriff*) ; mais

(1) R. Jenery Shee, 304.

cette épingle d'or s'arrête généralement aux noms sur lesquels s'est porté d'avance le choix du ministère. Dans l'opinion de beaucoup de légistes, la couronne n'agit pas illégalement quand, éludant la proposition de candidats, dans un cas d'urgence, lors d'une épidémie, par exemple, elle nomme, de sa propre autorité, ce qu'on appelle un shériff de poche (*pocket shériff*). Sous Henri VI, cependant, ce droit fut contesté à la couronne par les juges du royaume, et le cas d'une nomination pareille, sans présentation préalable, ne s'est produit que sous Élisabeth. Mais on nomme toujours un *pocket-shériff* lorsqu'il survient une vacance dans le cours de l'année d'exercice obligatoire du shérifat.

Le refus d'accepter la nomination, qui a lieu par un warrant formel contre-signé du secrétaire d'État (1), doit, lorsqu'il n'est pas fondé sur un titre légal d'excuse, être puni comme un *misdemeanour*. On ne peut devenir shériff sans la possession, dans le comté, de biens-fonds offrant une garantie réelle, suffisante pour répondre de toutes les dettes dont on peut être tenu en raison de l'exercice de ces fonctions. La loi n'exige pas d'autre justification de propriété d'un shériff (2).

Le shérifat est indivisible. L'officier qui en est investi, fonctionne comme le représentant du pouvoir royal, dans son comté ou bailliage (*bailwick*); grand bailli du roi, il y veille à ce que la couronne ne souffre aucun préjudice dans ses droits régaliens. Aussi est-il tenu de mettre la main sur tous les biens sans maître, en déshérence ou confisqués, sur les épaves, etc. Ses fonctions sont en partie judiciaires, en partie

(1) Depuis un acte de la III-IV<sup>e</sup> année du règne de Guillaume IV, chap. 99; auparavant par patente.

(2) Stephen's Blackstone, II, 634.

ministérielles, c'est-à-dire administratives et de police. Mais, comme magistrat, il n'est plus ni juge en matière correctionnelle proprement dite, ni juge de paix, toute juridiction criminelle dans les plaids de la couronne, appelés *placita coronæ*, lui ayant déjà été enlevée par la grande charte. Il n'a conservé qu'une très-mince autorité en matière de police correctionnelle; encore la partage-t-il avec les juges de paix. L'établissement des nouvelles cours de comté lui a fait perdre en outre la compétence pour décider en affaires civiles portant sur des objets minimes. Mais sa juridiction de juge commis a encore une certaine importance. C'est en cette qualité seulement qu'il peut être appelé, par un writ de justice de la chancellerie, à décider, avec l'aide d'un jury, d'affaires civiles, pourvu qu'elles soient très-simples de leur nature. Ce sont toutefois les douze jurés qui, dans ce cas, déterminent le jugement.

Lorsque la détermination d'un dommage doit former l'objet d'une procédure séparée, sur une commission des cours du royaume, le shériff, avec douze jurés, est chargé, par un writ d'enquête, de préciser le dommage. Dans le cas d'un trouble de possession réitéré (*redissessin*), il peut également être chargé, par un writ spécial, de fixer le dommage, avec l'aide d'un jury, ainsi que de faire appréhender au corps et mettre en prison le perturbateur. Le shériff connaît souvent aussi, sous l'autorité d'actes d'intérêt privé, du règlement des indemnités pour expropriation, avec l'aide d'un jury, notamment en affaires de chemins de fer.

Le shériff est le principal gardien de la paix du comté. C'est lui qui poursuit les meurtriers et tous les criminels coupables de félonie. En cette qualité, il peut sommer tous les gens des communes (*commons*)

de son comté, âgés de plus de quinze ans, de lui prêter main-forte. C'est ce qu'on appelle le *posse comitatus*. Il est ensuite premier exécuteur judiciaire du comté et, comme tel, il pourvoit à la remise des citations des tribunaux royaux, exécute leurs décrets et reçoit des cautions. Il dirige, enfin, les élections et transmet officiellement à Londres les noms des représentants élus.

Son premier auxiliaire, sur lequel il se décharge aujourd'hui de la plupart de ses fonctions actives (\*), est le sous-shériff. Le shériff est tenu de le désigner lui-même, dans le mois qui, d'après le calendrier, suit sa propre nomination. Pour la réception de writs, le sous-shériff est obligé d'avoir un bureau dans la capitale, près d'Inner-Temple-Hall. C'est ordinairement un attorney que l'on choisit pour ces fonctions. Il agit au nom du shériff, qui demeure responsable de tous les actes commis par son subordonné dans l'exercice de ses fonctions, ainsi que de ceux des huissiers ou *bailiffs* et des inspecteurs des prisons.

Le *deputy-sheriff* aussi est toujours un attorney, tenant ses pouvoirs d'un mandat du shériff. Il soigne la correspondance avec les cours de loi et de chancellerie.

---

### CHAPITRE III.

#### LE CORONER.

Élection du coroner. — Le coroner aide et représentant du shériff. — Enquête, jury et responsabilité du coroner. — Importance politique de cet office. — Il est subordonné à la justice de paix.

L'office du coroner (*coronator*) était originairement

(\*) Voir Albany Fonblanque, *Comment nous sommes gouvernés*.

administré comme une délégation du souverain. Plus tard, le droit de l'élire passa à l'assemblée du comté. Cet office est maintenant le seul du comté qui soit essentiellement électif. Les coroners sont élus à vie dans les assemblées électorales, suivant un mode analogue à celui de l'élection des membres du parlement. Leur office survit au changement de règne. Dans chaque comté fonctionnent pour le moins trois ou quatre, quelquefois jusqu'à six ou sept coroners. Depuis la VII-VIII<sup>e</sup> année du règne de Victoria, chapitre 92, ils peuvent être élus spécialement, pour chaque district, par l'assemblée du comté. Les corporations municipales ont généralement obtenu le droit d'avoir leur propre coroner. Depuis Richard I, le coroner est ordinairement un *commoner*. Aujourd'hui, on choisit souvent aussi des attorneys et des chirurgiens pour cet office, qui, vu les émoluments qui s'y attachent, a beaucoup perdu de la considération dont il était autrefois entouré.

Le coroner doit, au besoin, assister le shériff dans l'exercice de ses fonctions d'exécuteur judiciaire. Il est également gardien de la paix, d'après la *common law* (1). Lorsque, dans une affaire civile, le shériff est suspect de partialité, comme parent ou allié de l'une des parties, comme ayant un intérêt dans l'affaire ou autrement, celle-ci est renvoyée à la décision du coroner. Mais l'activité principale de ce dernier est celle d'un magistrat inspecteur des morts. Il est ainsi chargé de déterminer toutes les causes de mort douteuses, notamment dans les cas où l'on soupçonne un crime, ainsi que les causes de naufrage, d'incen-

(1) Toulmin Smith, 372.

die et d'autres catastrophes semblables. Il procède à ces enquêtes avec l'aide d'un jury, d'après un mode qui se fonde sur des prescriptions remontant au treizième siècle. Ce jury peut comprendre plus de douze personnes. Ordinairement, il est formé de quinze à dix-huit jurés (1). Le jury rend son verdict sur l'inspection du cadavre (*super visum corporis*). Le coroner procède ordinairement à son enquête en audience publique. Si le jury émet le soupçon d'un homicide contre certaine personne, le coroner peut faire arrêter celle-ci par un ordre spécial ou *warrant*. En pareil cas, le verdict équivaut à une accusation déterminée, mais ne préjudicie pas à l'examen de celle-ci par le grand jury. Le coroner peut aussi recevoir des cautions; depuis un acte de la xxii-xxiii<sup>e</sup> année du règne de Victoria, chapitre 33, même dans le cas d'homicide (*manslaughter*).

Le coroner est personnellement responsable de tous ses actes officiels, pour lesquels il était même autrefois tenu de fournir caution. La dissimulation d'un cas de félonie est punie d'une amende et d'une année de prison. Dans le cas d'insolvabilité de ce fonctionnaire, c'est la caisse du comté qui répond des amendes. Le coroner peut, sur la demande des *freeholders*, être renvoyé par le lord-chancelier, pour négligence dans l'exercice de ses fonctions, extorsion d'argent et mauvaise conduite, comme en raison de son âge ou d'incapacité reconnue (2). Nous avons déjà insisté, au livre III, chapitre vii, sur l'importance de l'office du coroner et de son jury, lors de conflits avec la force armée. Naturellement, l'institution du jury du coroner,

(1) Toulmin Smith, 372.

(2) Gneist, II, 32.

comme nous l'avons vu dans le cas de *Six-miles-bridge*, prête à des abus, qui ont été surtout fréquents en Irlande. Ainsi, il y a une vingtaine d'années, un jury irlandais, sur l'inspection du cadavre d'une femme, morte d'inanition pendant la famine, rendit un verdict d'homicide contre lord John Russell et d'autres ministres en charge (1). Mais cela n'ôte au rôle du coroner et de son jury rien de sa haute importance, dans la vie publique de l'État et de la commune.

L'office du coroner, beaucoup plus ancien que celui des juges de paix, avait même, dans l'origine, beaucoup plus d'importance que ce dernier. Mais, de nos jours, les coroners ont été placés en partie sous la surveillance des juges de paix, chargés de la révision des émoluments, ainsi que de l'examen de la nécessité de l'enquête du coroner, dans un cas donné. Cela a beaucoup contribué à dégoûter les coroners de leurs fonctions, et ils négligent d'intervenir dans bien des cas où la *common law* leur en fait un devoir; car le droit commun demande leur intervention dans tous les cas de mort extraordinaire, qu'il y ait ou non raison de soupçonner un crime (2). Il y a notamment lieu d'ordonner l'enquête du coroner pour tous les décès dans une maison de travail, une prison ou un hospice. Ainsi seulement purent être découverts, en 1853, certains actes de violence arbitrairement commis dans une prison de Birmingham (3). Les chicanes des juges de paix poussèrent le jury du coroner de Cheltenham, le 17 janvier 1857, à déclarer, à l'unanimité, « que l'immixtion des juges de paix et leur

(1) *Annual Register de 1852*; Chronique, 1814.

(2) Toulmin Smith, 375.

(3) *Ibid.*, 376.

contrôle étendu sur l'exercice de l'autorité légale du coroner n'étaient propres qu'à diminuer les garanties tutélaires dérivant, pour la vie des citoyens, du plein exercice des devoirs de l'ancien office du coroner (1). » De nos jours, le ministère, pour endiguer la grande influence du coroner, est allé parfois jusqu'à recommander des candidats de son propre choix aux électeurs (2)!

---

## CHAPITRE IV.

### LE LORD-LIEUTENANT.

Nomination. — Destitution. — Conservation de la paix. — Milice.

Les attributions militaires de l'office du shériff ont passé, depuis les Tudors, à un fonctionnaire aristocratique, le lord-lieutenant, actuellement investi de l'office honoraire le plus éminent du comté. Henri VIII passe pour avoir créé les lords-lieutenants. Un statut de la iv-v<sup>e</sup> année du règne de Philippe et de Marie en fait mention comme d'officiers bien connus. Camden, sous le règne d'Élisabeth, n'en parle que comme de fonctionnaires extraordinairement investis de cet office, en vue de quelque danger imminent. Suivant d'autres témoignages, l'office du lord-lieutenant ne daterait que de la troisième année du règne d'Édouard VI, époque à laquelle on l'aurait institué pour la répression des troubles excités, dans beaucoup de comtés, par les

(1) Toulmin Smith, 378.

(2) Bucher, 234.



partisans de la religion catholique, contre le nouveau régime protestant (1).

Les lords-lieutenants sont nommés par la reine, sous le grand sceau. Ces dignitaires, toujours choisis parmi les adhérents du parti qui tient les rênes du pouvoir, restent en charge leur vie durant, par le fait, mais en droit, seulement tant qu'il plaît au souverain (*during royal pleasure*). Sous le ministère de Bute, on destitua, comme ayant déplu et fait de l'opposition au gouvernement, trois lords-lieutenants; depuis, il y a eu deux destitutions pareilles, en 1780, suivies de trois autres, dans les années 1798, 1819 et 1832 (2). Comme cet office est purement honorifique et ne procure aucune espèce d'émoluments, la destitution ne peut effrayer des hommes décidés à y faire de l'opposition.

Le lord-lieutenant, premier juge de paix du comté, est ordinairement aussi conservateur des archives de celui-ci (*custos rotulorum*). Comme tel, il a sous sa garde tous les actes (*records*) des sessions trimestrielles; c'est lui aussi qui nomme le secrétaire du comté (*clerk of the peace*).

Mais les fonctions principales du lord-lieutenant sont celles de commandant en chef des milices du comté et de la *yeomanry*, ou paysannerie armée. Outre son suppléant, le vice-lieutenant ou *deputy lieutenant*, il nomme les officiers et commissaires de la milice, le plus souvent choisis parmi les juges de paix. En cette qualité de gouverneur militaire au nom du roi, il est continuellement en rapport avec le gouvernement central (3).

(1) Stephen's Blackstone, I, 593.

(2) May, *Histoire constitutionnelle*, I, 20, 46.

(3) Gneist, II, 55.

## CHAPITRE V.

## LA JUSTICE DE PAIX.

Importance de cette magistrature. — Nomination. — Qualifications. — Extinction de l'office. — Étendue de ses attributions. — Quorum. — Jurisdiction. — Procédure sommaire.

Tant qu'en Angleterre une bonne partie de l'administration et de la juridiction criminelle sera entre les mains de *gentlemen* indépendants, que ceux-ci y administreront d'après le droit coutumier et des statuts, non d'après les instructions d'un ministre, comme de simples instruments de sa volonté, et que nombre d'hommes de la classe instruite s'y plairont à servir l'État, sans grever le budget, tant, en un mot, que les juges de paix n'y auront pas été remplacés par des fonctionnaires ayant besoin d'un emploi pour vivre, l'Angleterre sera bien un pays aristocratiquement gouverné, mais libre cependant. Lord Coke dit, avec raison, de la justice de paix « que cette magistrature, bien remplie, n'a point de pareille dans la chrétienté. » Le tact et le sens judiciaire des Anglais ont empêché que la justice de paix ne dégénérât, chez eux, en instrument des caprices de la classe dominante. On ne saurait, il est vrai, nier qu'au dix-septième siècle et même au dix-huitième une *gentry* à mœurs souvent rustiques, abusa fréquemment du pouvoir que lui donnait cet office (1). Ces abus sont

(1) Fielding, dans *Tom Jones*, I, 307, dit : « Beaucoup de juges de paix se croient un grand pouvoir discrétionnaire, en matière de chasse. Aussi, sous le prétexte de la recherche et de la saisie d'engins servant à la destruction du gibier, se portent-ils à des actes arbitraires que l'on peut souvent qualifier de délits et même de cri-

encore aujourd'hui possibles, vis-à-vis de personnes sans moyens de fortune, et il y en a des exemples. Cependant, les progrès d'une éducation qui tend essentiellement à humaniser l'aristocratie, la publicité de la procédure et ce sens du droit qui abandonne souvent les Anglais dans les rapports de la politique extérieure, mais leur fait rarement défaut lorsqu'il s'agit de leurs affaires intérieures, constituent une garantie morale qui ne permet point à une classe de tourner la justice de paix comme une arme contre les autres classes de la société.

Ce n'est d'ailleurs nullement dans l'intérêt des propriétaires seigneuriaux que la justice de paix a été établie en Angleterre. Elle y fut au contraire instituée pour seconder les efforts des Plantagenets, s'appliquant à maintenir, par une bonne police, l'autorité royale vis-à-vis de la noblesse normande. En Angleterre, nombre de fonctionnaires sont conservateurs de la paix, dans la plus large acception du mot. Le premier de tous est naturellement le souverain lui-même. Mais le lord chancelier, le lord trésorier, le lord high-steward, le lord maréchal, le lord high-constable, les juges du banc de la reine et le maître des rôles le sont également dans ce sens général, applicable à toute l'étendue du royaume; puis, les shériffs et les coroners, dans leurs comtés respectifs; les constables et les *tythingmen*, dans le ressort limité de leur autorité locale; enfin, l'archevêque d'York et les évêques de Durham et d'Ély, en vertu de leur office, sont tous aussi conservateurs de la paix.

mes. » — *Ibid.*, p. 153, on lit : « Dans le for de la conscience, il était excusable, tant d'actes arbitraires étant commis journellement sans cette excuse par des magistrats. »

Les juges de paix proprement dits, dans le principe, n'avaient guère d'autres fonctions que celles de conservateurs de la paix, dans le sens le plus large. Au commencement l'office s'acquerrait, le plus souvent, par une élection provenant de l'assemblée du comté, quelquefois aussi par prescription. Exceptionnellement, il apparaissait même comme une charge inhérente à la propriété de certains domaines. Le droit électoral du comté, à cet égard, fut supprimé par un statut de 1327 (première année du règne d'Édouard III, chapitre 16). Depuis lors, les juges de paix furent nommés par le roi. Leur nomination n'a jamais formé l'objet d'un droit patrimonial, en Angleterre, si ce n'est par ci par là, dans les temps d'anarchie de la guerre des deux Roses; mais ces exceptions n'ont jamais fait règle. Un cas pareil, concernant une charte de la vingtième année du règne de Henri VII, qui conférait le droit de nommer des juges de paix à l'abbé de Saint-Albans, ayant été soumis au Banc de la Reine, la cour, d'accord avec l'avocat de la couronne, dénia au souverain le droit de se départir, en faveur de personne, de la nomination de juges royaux, celle-ci constituant une prérogative inséparable de la couronne. Le juge président Fineux ajouta qu'une patente royale, n'étant pas *of record*, ne pouvait créer un juge *of record*; que toute concession du droit de gracier ou de naturaliser des étrangers serait nulle, par des raisons semblables, comme transférant à des sujets un droit beaucoup trop important pour que le gouvernement pût jamais s'en démettre. Lambard lui-même reconnaît, au livre I<sup>er</sup>, chapitre III, « que tous les offices établis pour la conservation de la paix procèdent originairement du Roi, et qu'aucun

duc, comte ou baron, comme tel, n'a, relativement à la conservation de la paix, plus d'autorité qu'un particulier quelconque (1). »

C'est aussi du temps d'Édouard III que date la prescription de nommer juges de paix, dans chaque comté, un lord et trois ou quatre des notables les plus dignes, avec quelques jurisconsultes (actes de la dix-huitième année de ce règne, chapitre 2, et de la trente-quatrième, chapitre 1). Il faut qu'ils soient domiciliés dans le comté, d'après un acte de la deuxième année du règne de Henri V, statut I, chapitre 4, et statut II, chapitre 1; et un autre statut, de la treizième année du règne de Richard II, chapitre 7, prescrit de choisir, pour cet office, les chevaliers, esquires et gentlemen les plus considérables.

Un acte postérieur, du même règne, avait limité à 8 le nombre des juges de paix, dans chaque comté; mais cette restriction est tombée. Le cens d'une rente foncière annuelle de vingt livres sterling, que Henri VI introduisit, par un acte de la dix-huitième année de son règne, chapitre 11, fut considérablement élevé sous George II, par un acte de la dix-huitième année de ce règne, chapitre 20. Depuis cette loi, personne ne peut devenir juge de paix, s'il ne possède et fait valoir à son profit, soit à titre de propriété franche, soit en usufruit viager, soit en vertu d'un bail de vingt et un ans, un bien d'un produit net annuel de cent livres sterling, ou s'il ne jouit d'une rente annuelle réservée de trois cents livres, provenant de biens réversibles, cédés à bail ou autrement, pour un nombre d'années déterminé, ou pour la

(1) Gneist, II, E. B., 185.

durée de la vie d'une, deux ou trois personnes (1). Sont exclus de l'office de juge de paix les attorneys, solicitors et proctors pratiquants.

Plusieurs catégories de personnes sont dispensées du cens, à savoir : 1° les pairs et lords du Parlement, ainsi que leurs fils et héritiers ; 2° les fils et héritiers de tout possesseur de six cents livres sterling de rente foncière, revenu qui, sous l'ancienne législation, constituait le cens d'éligibilité pour le Parlement ; 3° les membres du conseil privé ; 4° les juges de la cour des plaids communs et de la cour de l'échiquier ; 5° le solicitor général et l'attorney général ; 6° les juges dans les villes formées en corporations ; 7° les vice-chanceliers des universités et les préposés (*heads*) des collèges.

La justice de paix est, en Angleterre, comme l'école préparatoire qui forme à l'exercice de toutes les fonctions de la vie publique. Tout fils de famille s'empresse de se faire recevoir dans les rangs de cette magistrature, qui n'est point un office politique livré au jeu des influences de parti. Le souverain la confère, sur la proposition du lord chancelier, par une commission délivrée sous le grand sceau. Il peut nommer autant de juges de paix qu'il lui plaît, et la durée légale de leurs fonctions dépend également de son bon plaisir. Elles expirent par la mort du souverain, ou plus exactement, depuis la reine Anne, six mois après son décès. Le successeur du roi défunt peut, toutefois, réactiver tous les juges de paix antérieurement en fonctions.

Tout juge de paix peut être congédié par un writ

(1) De Vincke, 12.

ou rescrit royal, expédié sous le grand sceau. Le writ dit de *supersedeas* n'entraîne qu'une suspension révo- cable par un autre writ dit de *procedendo*. Quand le roi délivre de nouvelles patentes pour les juges d'un comté, tous ceux d'entre eux dont les noms ne figurent pas dans la commission renouvelée se trouvent exclus par le silence même de celle-ci. Enfin, l'office de juge de paix s'éteint par l'acceptation de celui de coroner ou de shériff.

L'étendue du cercle des attributions d'un juge de paix dépend de sa commission. Tous les juges de paix ont qualité pour veiller à la conservation de la paix, dans le sens le plus large du mot, de réprimer les désordres, de provoquer des enquêtes sur les cas de félonie et de délits moindres. Ils délivrent des concessions pour le débit de la bière et l'exercice d'autres professions du même genre, font la répartition des taxes locales et en ordonnent la perception. Ce sont eux qui nomment les inspecteurs des pauvres et les inspecteurs des routes, ainsi que les officiers de police subalternes. Ils étaient surtout très-influents sous le régime de l'ancienne loi des pauvres. Édouard III déjà, par un acte de la trente-quatrième année de son règne, chapitre 1, leur avait conféré non-seulement le droit de poursuivre pour crimes de félonie, mais aussi, dans le cas où ils obtenaient une commission spéciale à cet effet, celui de juger les auteurs de ces crimes, avec l'aide d'un jury. Cette commission spéciale, appelée clause du *quorum*, on la délivrait de préférence aux juges de paix légistes. Elle commençait par ces mots :

« *Quorum aliquem vestrum A B C D, etc., unum esse volumus.* »

Maintenant, presque tous les juges de paix sont juges du *quorum*, et des propriétaires fonciers ont presque partout remplacé les hommes de loi, dans la justice de paix. Des statuts spéciaux ont aussi, peu à peu, contribué à élargir le cercle de ses fonctions judiciaires (1).

Nous sommes obligé de réserver la mention plus spéciale des différentes branches de l'activité des juges de paix, pour la seconde section, où nous traiterons de cette classe importante de fonctionnaires dans ses rapports avec tout le système de l'administration actuelle. Bornons-nous à faire remarquer, dès à présent, que l'ancien droit admet l'appel des décisions des juges de paix individuellement, ou de leurs sessions particulières, à leurs sessions trimestrielles, et le recours ultérieur aux hautes cours du royaume. A moins de dispositions statutaires différentes, chacun est libre, sur un soupçon motivé que les juges de paix pourraient décider avec partialité ou des lumières insuffisantes, dans une affaire, de porter celle-ci, par un writ de *certiorari*, devant le Banc de la Reine (2).

Déjà Blackstone se plaint de l'étendue de la juridiction sommaire des juges de paix, dans laquelle on procède sans jury, sous l'autorité de lois spéciales, et qui s'applique notamment à une multitude de cas de police correctionnelle (3). Il dit (4) : « S'il arri-

(1) Froude, I, 44, dit : « On amenait devant le juge de paix toute figure inconnue. Il décidait dans le cas de fourniture de mauvaise marchandise par un détaillant, ou de mauvaises chaussures par un cordonnier, comme dans ceux de contestations entre maîtres et domestiques. »

(2) Blackstone, IV, 320.

(3) *Ibid.*, 280.

(4) *Ibid.*, 282.



vait une fois que les gentlemen, pliant sous le faix des affaires, missent de la négligence à remplir leur office, celui-ci ne tarderait pas à tomber entre les mains de fonctionnaires qui ne seraient plus que des machines. Alors, le grand pouvoir d'un juge de paix, déjà très-dangereux, même entre les mains d'un homme d'honneur, prêterait à des abus grossiers et scandaleux et ne servirait plus que les vues égoïstes de l'ambition, l'avidité et les vengeances personnelles. »

Ce que Blackstone craignait est arrivé, dans la plupart des villes. La nouvelle organisation municipale dispense la gentry urbaine de l'office de juge, et la juridiction prétorienne du gentleman indépendant a été remplacée, dans beaucoup d'endroits, par la magistrature salariée d'un juge municipal, à poste fixe.

Il existe, depuis le dernier siècle déjà, d'excellents livres de jurisprudence à l'usage des juges de paix. Le traité de la *Justice de paix* de Burns, qui a eu nombre d'éditions, contient, dans de gros volumes bien remplis, dont les matières sont rangées par ordre alphabétique, tout l'outillage juridique nécessaire à un juge non-légiste, dont la compétence, de nos jours même, est bien plus étendue que celle de la justice de paix du continent (1).

---

(1) Fielding, dans *Tom Jones*, II, p. 28, dit : « Le juge refusa d'exercer ses fonctions en l'absence du greffier, pour la raison qu'il n'avait pas sous la main de manuel de la justice de paix, et qu'on ne pouvait exiger de lui qu'il eût toutes les lois dans sa tête. »

## CHAPITRE VI.

LE RÉGIME DES PAUVRES EN ANGLETERRE AVANT  
LA LOI DE 1834.

Régime des pauvres sous les Plantagenets et sous les Tudors. — Disparition des petits propriétaires fonciers. — Suppression des couvents. — Lois d'Édouard VI. — Lois d'Élisabeth sur les pauvres. — Devoir d'assistance des paroisses. — Inspecteurs des pauvres. — Destruction des chaumières. — Opinion de Blackstone sur les lois concernant les pauvres.

Nous avons déjà traité, au livre I<sup>er</sup>, chapitre IV, du droit de domicile en Angleterre. Ses rigueurs s'expliquent par la considération que l'entretien des pauvres incombait aux paroisses, c'est-à-dire à de petites communes, et que naturellement chaque contribuable s'appliquait à s'exonérer le plus possible de cette charge.

A travers les couleurs dont l'esprit de parti a chargé l'histoire d'Angleterre, il est bien difficile d'éclaircir les véritables causes de la soudaine apparition d'une masse de prolétaires, sous les Tudors. N'ayant pas précisément à faire l'historique du régime des pauvres dans ce pays, nous devons nous contenter de réunir ici les données capitales de la législation qui les concerne, en Angleterre, ainsi que de rapporter incidemment les opinions d'hommes de différents partis sur les causes du paupérisme.

Jusqu'à la Réformation, il n'y avait pas en Angleterre, dans le sens temporel, de législation sur les pauvres. Ils étaient secourus par l'église, les couvents, le roi et des dons volontaires. L'église faisait à chaque clerc, sous peine d'excommunication, un devoir de

leur donner son superflu. La même recommandation était faite au laïque (1). Un canon de 1281 (neuvième année du règne d'Édouard I), ordonne aux recteurs non résidants de pourvoir aux besoins des pauvres domiciliés dans la paroisse. En outre, une ancienne ordonnance, conservée dans le *Miroir de Justice*, prescrit l'entretien des pauvres par le recteur de l'église et les paroissiens, sur les dîmes payées par ceux-ci, de manière que personne ne meure de faim. Le concile d'Oxford voulait aussi que chaque évêque eût des aumôniers, « prier et lire ne suffisant pas pour un évêque. » Le souverain lui-même avait son aumônier, occasionnellement qualifié de *lord Almoner*. Cet office d'aumônier du roi s'est conservé jusqu'à nos jours.

Ces institutions suffirent jusqu'à Édouard III. Chaque lord entretenait ses serfs et villains, comme le planteur ses nègres. Il est difficile de déterminer jusqu'à quel point l'église et les couvents satisfaisaient à leur devoir. Maintes fois, avant la Réformation, on y rappela vivement les clercs, ce qui porte à croire qu'il avait été souvent négligé. Cependant, il est certain que les secours distribués par l'église aux pauvres étaient considérables. La charité privée aussi était grande, au moyen âge (2).

Mais, avec l'extinction de la maison de Plantagenet, l'aspect économique de l'Angleterre change. Les serfs, émancipés par masses depuis le quatorzième siècle,

(1) Pashley, 149.

(2) Stowe, l'historien, qui ne pouvait souffrir Thomas Cromwell, son voisin, n'en mentionne pas moins, entre autres faits, celui que deux cents pauvres étaient nourris journallement dans la maison de ce dernier. (Froude, I, 43.)

perdent la protection féodale et le bénéfice de l'entretien par leur seigneur (1). Ils sont désormais obligés de se nourrir eux-mêmes, et cela sous le régime d'une législation très-restrictive (2). La guerre des deux Roses, qui bouleverse toute l'Angleterre, y augmente aussi le nombre des pauvres. Déjà sous la maison de Lancastre, on se voit forcé de défendre aux mendiants la pratique de la mendicité hors des districts qui leur étaient expressément assignés pour cela (3).

Les étudiants pauvres, pour mendier, étaient tenus de se pourvoir d'un certificat du chancelier de l'université; faute de quoi ils couraient risque d'être punis comme vagabonds (4).

Sous la maison de Lancastre encore, Fortescue priait comme une source de bien-être, pour l'Angleterre, le fait qu'il n'y avait nulle part autant de petits propriétaires fonciers; mais cette source de prospérité tarit, avec l'avènement des Tudors, sous lesquels l'absorption de la petite propriété dans la grande devint de plus en plus générale. Déjà sous Henri VII, beaucoup de terres, sur lesquelles il existait auparavant des maisons, furent transformées en pâturages. Vainement les rois et de sages patriotes s'efforcèrent de combattre cette tendance à l'oligarchie agraire. En 1597, sir Francis Bacon introduisit à la chambre des communes une motion contre la clôture des parcs et des prairies, la dépopulation des villes et des maisons rustiques et la transformation des champs de labour

(1) Miss Martineau, livre I.

(2) Pashley, 165.

(3) Pauli, V, 654.

(4) Crabb, 322.

en pâturages. Il y accusait des pairs d'avoir fait démolir des villages entiers et enclorre de vastes espaces de terres arables, pour y faire paître leurs troupeaux de moutons (1).

Il est certain que la marche violente et tyrannique de la Réformation, en Angleterre, y accrut le paupérisme à un haut degré. C'était agir en tyran que de supprimer d'un coup tous les couvents, comme le fit Henri VIII, et, bien que leur suppression n'ait évidemment pas été la cause unique de cet accroissement du paupérisme (2), elle a puissamment contribué, sans doute, à multiplier le prolétariat (3). Burnet, dans son *Histoire de la Réformation*, assure que celle-ci valut à Henri VIII une part de butin d'un million cent trente et un mille six cent sept livres sterling, six shellings, quatre deniers, d'autres disent même un million six cent mille livres sterling, sur le produit des maisons religieuses supprimées, dont les biens furent prodigués aux favoris de la cour et aux complaisants du roi dans le Parlement (4).

« Maintenant, » dit Selden (5), témoin non suspect, assurément, « que toutes les abbayes, avec leurs terres et biens, sont entre les mains de laïques, je ne vois pas que la valeur d'un demi-penny seulement arrive jusqu'aux pauvres gens des paroisses dans lesquelles sont situés ces biens... Les moines, il est vrai, ne donnaient pas assez. Mais aujourd'hui, dans plus de cent communes d'Angleterre, les pauvres, qui jadis y

(1) Pashley, 213.

(2) Froude, I, 74.

(3) Miss Martineau, livre I.

(4) Pashley.

(5) *Œuvres*, III, 1339.

recevaient chacun ses vingt livres sterling dans l'année, n'ont même plus la bonne aubaine d'un seul repas. Voilà un progrès! »

Toute l'Angleterre, sous les Tudors, était remplie de mendiants et de vagabonds. Pour surcroît de malheur, la découverte de l'Amérique déprima la valeur de l'argent, et les moines, partout expulsés de leurs couvents, furent ainsi réduits à se joindre aux vagabonds. Pour se garantir contre ces maux, on recourut à des lois sanguinaires. Les premiers statuts des Tudors contre les mendiants paresseux et les vagabonds, ceux de 1495 (onzième année du règne de Henri VII, chapitre 2) et de 1503-1504 (dix-neuvième année du même règne, chapitre 12), furent rendus dès avant la Réformation, preuve que le mal devait déjà être très-grand alors. De même, la première loi de Henri VIII, de l'année 1531 (1), qui insiste sur le maintien des districts de mendicité et ordonne de fouetter les vagabonds, est antérieure à la Réformation.

Les conséquences de celle-ci, indubitablement nuisibles à la condition des indigents, rendirent nécessaire l'emploi de remèdes plus énergiques. Un acte de la vingt-septième année du règne de Henri VIII, chapitre 25, fut le premier qui imposa aux villes et aux paroisses l'obligation formelle de secourir leurs pauvres. Les mendiants obstinés devaient être punis du fouet; on leur coupait les oreilles et on les pendait, en cas de récidive. Le statut de la première année du règne d'Édouard VI, chapitre 4, renchérit encore en cruauté sur ces horreurs. Tout homme convaincu de vagabondage devait être marqué d'un V

(1) Acte concernant les peines à infliger aux mendiants et aux vagabonds.

au fer chaud et adjudgé, pour deux ans, comme esclave à qui le dénonçait. Le maître n'était tenu de lui donner, pour toute nourriture, que du pain et de l'eau. L'esclave s'absentait-il plus de quinze jours de la maison de son maître, on lui imprimait une nouvelle marque de flétrissure et on le condamnait à la servitude pour la vie. S'il prenait la fuite, on le pendait. Contre tous les principes du droit anglais, cette loi conférait aux juges de paix le pouvoir de traquer les malheureux de cette catégorie et, si personne ne les réclamait, de les adjudger comme serfs aux communes de leur domicile, après les avoir fait marquer d'un S. L'esclave de cette condition ne devait jamais sortir autrement qu'enchaîné. Si les autorités du lieu de son domicile le laissaient courir oisif, elles étaient punies. Cette loi dut être modifiée, après peu d'années, comme inexécutable à cause de sa rigueur atroce.

La législation s'est particulièrement occupée de cette matière sous Élisabeth. Après avoir décrété par deux actes, l'un de 1562-1563 ou de la cinquième année du règne, chapitre 3, l'autre de la quatorzième, chapitre 5, ou de 1572, des censures ecclésiastiques et la contrainte à l'égard des contribuables récalcitrants dans la perception des aumônes, on en vint, dans un statut postérieur (de 1575 ou de la dix-huitième année du même règne, chapitre 3), jusqu'à l'idée du droit au travail des socialistes modernes. Dans chaque commune formant une corporation, celle-ci devait, en conséquence, fournir aux inspecteurs des pauvres de la laine, du lin, du fer et d'autres matières premières, pour occuper les indigents disposés à travailler (1).

(1) L'article 21 de la déclaration des droits de l'homme de 1793

Les ouvriers hors d'état de travailler étaient obligés de rester dans la paroisse où ils étaient nés ou demeuraient depuis trois ans (acte de la quatorzième année du même règne, chapitre 5). Enfin, d'Élisabeth aussi date la principale des lois sur les pauvres, celle de l'année 1601, qui fit de leur entretien une charge permanente de la paroisse. Ce statut, de la quarante-troisième année de son règne, chapitre 2, forme encore aujourd'hui la base du régime des pauvres, en Angleterre.

La loi dont il s'agit oblige les paroisses à s'imposer une taxe des pauvres, sur le produit de laquelle il doit être pourvu à l'assistance des infirmes et à l'achat de matières premières, que les indigents valides sont tenus de mettre en œuvre. La clause dite de la taxe subsidiaire (*rate in aid clause*) de cette loi dispose que, dans le cas où les habitants d'une paroisse ne sont pas en état de réunir les sommes nécessaires pour suffire à leurs besoins d'assistance, fait à déterminer sur le témoignage de deux juges de paix, quelques paroisses voisines, le canton, ou même tout le comté auquel appartient la paroisse, peuvent être astreints à contribuer à cette taxe subsidiaire. Bien que cette clause ne fût plus regardée comme en vigueur par quelques tribunaux, M. Villiers, le président du bureau de l'administration des pauvres, ne s'en est pas moins prononcé pour sa validité, le 22 juillet 1858, et la majorité de la

s'exprime ainsi : « La société doit la subsistance aux citoyens malheureux, soit en leur procurant du travail, soit en assurant les moyens d'exister à ceux qui sont hors d'état de travailler. » — Le *Landrecht* de Prusse (II, 19, § 2) dit de même : « Aux gens dépourvus des moyens et de l'occasion de gagner leur vie, il faut assigner des travaux en raison de leurs forces et de leurs capacités. »



chambre des communes s'est rangée de son avis (1).

En outre, la loi sur les pauvres de la reine Élisabeth adjoignit aux marguilliers déjà existants, qui avaient été chargés jusque-là de l'administration des secours, les inspecteurs (*overseers*) des pauvres, officiers purement séculiers de la paroisse. On prépose tous les ans comme tels à l'administration des pauvres, dans chaque paroisse, soit les marguilliers eux-mêmes, soit deux, trois ou quatre chefs de famille notables (*substantial housekeepers*), sous le sceau d'un ou de deux juges de paix, dont un du *quorum*, c'est-à-dire exerçant réellement des fonctions judiciaires. Lorsque la paroisse est trop grande, une administration des pauvres distincte peut être organisée, pour chacun des endroits ou villages qui en font partie (acte de la XIII-XIV<sup>e</sup> année du règne d'Élisabeth, chapitre 12, § 21). La pratique donne le droit de proposer des candidats, pour cette élection, à la commune paroissiale ou à son comité (*vestry*).

Quant au droit d'élection, il a été expressément dénié par les tribunaux à la paroisse (2).

Sous les Stuarts, les inspecteurs des pauvres, armés d'un pouvoir presque absolu, commirent beaucoup d'exactions. Aussi les plaça-t-on, depuis Guillaume III, sous la surveillance des juges de paix. Ces inspecteurs avaient le pouvoir de faire enfermer les indigents qui ne voulaient pas travailler et de mettre les enfants pauvres en apprentissage; ils fixaient les cotes de la taxe des pauvres et se chargeaient du recouvrement des arriérés de celle-ci; ils avaient aussi l'influence principale sur l'emploi du produit de cet impôt. La com-

(1) Kries, 354, 355.

(2) Gneist, II, 644.

mune ne pouvait déterminer elle-même le montant de la taxe; elle n'avait que le droit de réclamer auprès des sessions trimestrielles, si elle la trouvait trop élevée. A ces cours allaient tous les appels des dispositions prises par les inspecteurs des pauvres, ainsi que des résolutions des marguilliers, en matières concernant les pauvres. Le refus malveillant de secours de la part de l'inspecteur, les abus de pouvoir dont il se rendait coupable, étaient poursuivis par les voies de la procédure criminelle. L'action criminelle, pour refus d'assistance non motivé, pouvait être accompagnée d'une demande civile (*action of trespass*). Des lois postérieures autorisèrent les juges de paix à accorder temporairement, de leur autorité, des secours aux pauvres.

Le but de la loi d'Élisabeth, de remédier au paupérisme, ne fut pas atteint. Cette plaie ne fit qu'augmenter sous les Stuarts. A la fin du dix-septième siècle, le produit de la taxe des pauvres formait déjà une somme de six cent mille à huit cent mille livres sterling annuellement, distribuée en secours à une masse de deux cent cinquante mille à trois cent mille indigents, ressortant à une proportion du vingtième au vingt-quatrième de la population totale. Les conséquences furent le déplorable acte du règne de Charles II sur le domicile (*settlement*), et, par suite de cette loi, une guerre de plus en plus vive contre les petits propriétaires cultivant eux-mêmes leurs fonds (1). Au dix-septième siècle il existait encore, en Angleterre, cent soixante mille de ces petits propriétaires (*freehold-farmers*), représentant, avec leurs

(1) Pashley, 249.

familles, un septième de la population. Cette classe disparaît presque entièrement au dix-huitième siècle.

On essaya d'arrêter l'influence des demandes de secours par les difficultés dont on entoura la dispensation de l'aumône. Une loi de 1722 augmenta les pouvoirs des juges de paix et fit dépendre de leur approbation les secours à accorder. On autorisa les paroisses à louer des bâtiments pouvant servir de maisons de travail (*workhouses*), pour y occuper les pauvres capables de travailler. Le régime de ces maisons concourait avec les entraves du droit d'établissement à rendre des moins enviables la condition du pauvre en Angleterre, au dernier siècle. La pauvreté devint comme un crime. Le pays se couvrit de maisons de travail, organisées comme des maisons de force (1).

Dans la pratique, ce que l'on demandait surtout à l'inspecteur des pauvres, c'était de déployer toute sa vigilance contre l'établissement dans la paroisse de personnes dépourvues de certificats (2), et de poursuivre leur expulsion auprès du juge de paix. Le nouvel arrivant produisait-il un certificat, l'inspecteur se mettait en devoir de dissuader tous les habitants de lui céder une ferme de dix livres sterling de rente annuelle et s'efforçait de le tenir éloigné de tous les emplois communaux. Le propriétaire, de son côté, travaillait de son mieux à faire démolir des chaumières, à multiplier le nombre des expulsions et à limiter celui des admissions de pauvres gens. En un mot, pour alléger la taxe des pauvres, on dépeuplait la paroisse (3).

(1) Schlosser, VI, 351. — En Allemagne, les dénominations de maison de travail ou de correction sont synonymes.

(2) Voyez I, chap. IV.

(3) Burns, *Histoire des lois sur les pauvres*, 244.

A l'envi du seigneur de la terre, les autres paroissiens s'appliquaient, dans le même intérêt, à faire tomber les chaumières. Partout on déclarait la guerre aux *cottages*. La réunion de ceux-ci aux domaines des riches propriétaires, qui les achetaient pour les vouer ensuite à la destruction, devenant de plus en plus fréquente, contribuait aussi, de plus en plus, à supprimer les ressources qui restaient aux petites gens pour vivre (1). La grande propriété allait toujours en s'étendant, le nombre des propriétaires, en diminuant (2).

Plus la transformation des terres arables en prés faisait de progrès, plus le travailleur libre, dégénéral en prolétaire (3) et chassé de la campagne, était sollicité, par le développement prospère de l'industrie, à se réfugier dans les villes, qui lui offraient de nouvelles occupations plus lucratives, mais beaucoup moins

(1) Young, *Lettre du fermier au peuple d'Angleterre*, p. 288 et 289; 2<sup>e</sup> édit., Londres, 1768.

(2) Pashley, 249.

(3) The man of wealth and pride  
Takes up a space, that many poor supplied,  
Space for his lakes, his park's extended bounds,  
Space for his horses, equipage and hounds.  
His seat, where solitary sports are seen,  
Indignant spurns the cottage from the green.  
Where then, ah! where shall poverty reside  
To scape the pressure of contiguous pride.

(GOLDSMITH, *le Village abandonné*.)

(L'homme riche, dans son orgueil, réclame pour lui seul un espace qui nourrissait une foule de pauvres. Il lui faut de la place pour ses étangs, pour son parc, qu'il élargit sans cesse, pour ses chevaux, ses équipages et ses chiens. Son château solitaire, dans lequel on ne voit que parties de chasse, s'indigne contre la chaumière faisant tache sur le gazon, et la rejette au loin. Mais, de grâce, où donc alors faut-il que le pauvre aille se blottir, pour échapper à l'oppression de ces orgueilleux voisins ?)

salutaires et fortifiantes que les travaux des champs. C'est, sans contredit, aux lois régissant le domicile, à la destruction des chaumières et à la concentration croissante de la propriété, qu'il faut surtout demander compte du fait que, depuis 1841 déjà, près des trois cinquièmes de la population de l'Angleterre appartiennent aux villes (1).

Or l'ouvrier qui, ne pouvant trouver son pain dans les campagnes, allait travailler dans les manufactures des villes, était doublement sacrifié aux intérêts de la gentry, en ce que, déjà victime des rigueurs de la législation sur le domicile, il était encore atteint par le renchérissement du pain qu'il gagnait à la ville, où retombaient sur lui principalement, jusqu'en 1846, les droits établis sur les grains au profit de la gentry.

Nous reproduisons ici, pour conclure, l'arrêt de condamnation prononcé par le célèbre commentateur du droit anglais sur l'ancien régime des pauvres d'Angleterre (2). « Malgré toute la peine, dit-il, que l'on s'est donnée dans la rédaction de ces lois, elles restent très-imparfaites et ne remplissent pas le but que l'on s'y proposait, sort de la plupart de celles de nos lois statutaires auxquelles manque la base du droit commun. Il n'est pas de principe plus nécessaire et plus constant, dans la théorie de la constitution sociale, que l'obligation de chaque individu de contribuer, pour sa part, au développement du bien général. Mais ils n'ont assurément pas la moindre idée d'une saine politique, ceux qui laissent croupir dans la paresse, le libertinage et le désœuvrement la moitié d'une paroisse et finissent par s'étonner de l'insuffisance du

(1) Meidinger, p. 7.

(2) Blackstone, I, 365.

travail de l'autre moitié, pour l'entretien de la communauté entière. »

---

## CHAPITRE VII.

### LES INSPECTEURS DES ROUTES.

Grandes routes. — Nomination des inspecteurs. — Leurs attributions. — Impôt pour les routes. — Routes à barrières.

On appelle *highways* les grandes routes à l'usage de tout le monde. Une route devient grande route, soit par prescription, soit par des statuts locaux, soit par l'abandon que le propriétaire du chemin en fait au public. L'obligation de réparer les grandes routes, sans distinction d'origine, incombe aux paroisses qu'elles traversent. Des communes ou *townships* de peu d'importance, de petites localités ne représentant que des subdivisions d'une paroisse, ont exceptionnellement échappé à cette règle, par prescription. De même, bien que la paroisse ait encore généralement à pourvoir au bon entretien des routes qui la sillonnent, la charge des ponts a passé, depuis un statut de la vingt-deuxième année du règne de Henri VIII, chapitre 5, de la paroisse au comté.

Pour l'administration des routes, il y a, depuis un acte de la 11<sup>m<sup>e</sup></sup> année du règne de Philippe et de Marie, chapitre 8, des inspecteurs spéciaux (*surveyors of highways*). Ils étaient proposés par la paroisse, c'est-à-dire par les marguilliers et les constables, puis nommés par les juges de paix. La construction des routes, autrefois, s'opérait généralement au moyen de cor-

vées et de prestations en nature, au rachat desquelles on procéda ensuite peu à peu. Maintenant elles sont partout remplacées par une taxe des routes (*highway-rate*), perçue de la même manière que la taxe des pauvres. La répartition de l'impôt se fait par les soins de l'inspecteur des routes. Ce fonctionnaire tient aussi les comptes, que les contribuables sont admis en tout temps à examiner, sans frais. Chaque année, le compte ouvert à la vestry est vérifié par les juges de paix (1).

Les inspecteurs des routes, élus depuis un acte de la v-vi<sup>e</sup> année du règne de Guillaume IV, chapitre 50, par les contribuables de la paroisse, sont, comme autrefois, tenus de pourvoir à l'entretien des routes. Ils peuvent aussi, s'ils le jugent opportun, supprimer des chemins, et sont autorisés à faire établir des fossés.

Le collecteur ou percepteur de la taxe pour les routes est nommé par eux. Celles-ci, lors de leur conversion en chaussées artificielles, sont ordinairement affermées par les mandataires de la paroisse, sous la surveillance des inspecteurs des pauvres, pour la perception du droit de chaussée (2).

Les routes artificielles établies par des sociétés particulières légalement autorisées, qui se font payer, pour rentrer dans leurs dépenses, un droit de chaussée réglé d'après un tarif fixe, sont appelées *turnpike-roads*, des portes en bois, hautes de quatre pieds, à claire-voie et peintes en blanc, qui y tiennent lieu de barrières. Ces chaussées, à la mode depuis le dernier siècle, sont administrées par des commissaires (*trustees*) dont la nomination appartient aux intéressés. Cependant les juges de paix du district sont *trustees* de

(1) Stephen's Blackstone, III, 233.

(2) Meidinger, 133.

plein droit. Les juges de paix, dans leurs sessions spéciales, exercent une haute surveillance sur cette partie de la voirie et sur les employés qui y fonctionnent. On peut appeler de leurs décisions aux sessions trimestrielles.

---

## CHAPITRE VIII.

### LES CONSTABLES.

*High constables.* — *Petty constables.* — Devoirs de leur office. — Responsabilité. — Nomination des *petty constables.* — Constables spéciaux.

Le constable était, originairement, fonctionnaire de police en même temps qu'officier d'administration militaire. Le statut de Winchester, de la treizième année du règne d'Édouard III, chapitre 6, chargeait, dans chaque canton, deux constables de l'inspection des armes et armures des habitants. C'étaient là les *high constables* (connétables), élus par la *court-leet* de la franchise ou du canton, ou nommés, à défaut d'une pareille cour, par les juges des sessions trimestrielles. L'autorité qui les instituait pouvait aussi les destituer. Ils avaient la haute surveillance sur tous les constables subalternes (*petty constables*), dont ils répondaient en quelque sorte (1). Leur office est purement ministériel, c'est-à-dire administratif. Comme fonctionnaires de l'administration, les constables sont les premiers de leur district et, en même temps, conservateurs de la paix. La perception des taxes du comté leur incombait aussi

(1) Blackstone, 1, 355.



jadis. Ils sont tenus de paraître aux sessions spéciales de leur district et de présenter leurs rapports aux sessions trimestrielles (1).

Les *petty constables* sont les anciens préposés du *tything*. Le statut de Winchester les obligeait d'assister les *high constables*, de faire le guet jour et nuit et de pourvoir au maintien de la tranquillité. Dans beaucoup de localités, l'office de chef de bourg ou de dizain (*headborough, tythingman*) était resté distinct de celui de constable. Mais, en général, le constable était l'autorité de l'endroit, comme l'indique le vieux dicton *where is a constable, there is a township*. Vers la fin du moyen âge toutefois, cet office était presque partout descendu au niveau des fonctions d'un simple sergent de police.

Chaque paroisse doit avoir pour le moins un constable, et chaque paroissien est sous l'obligation d'y remplir l'office de constable pendant une année. Cependant la noblesse et presque toute la gentry sont exemptes de cette obligation. Le remplacement par des constables salariés (*stipendiary constables*) est admis.

Les devoirs du *petty constable* consistent dans la garde et la protection (*watch and ward*) de la paroisse. Le guet n'est, en général, obligatoire que pour la nuit (2). Cependant le *high constable* peut nommer des gardes de nuit spéciaux. Les constables subalternes sont soumis au juge de paix. Ils peuvent arrêter toutes personnes en

(1) Gneist, II, 49.

(2) Le mot *ward* (*custodia*) s'applique à la ronde de police, qui se fait le jour, pour saisir les turbulents et les voleurs à main armée. Le guet (*watch*) n'a lieu que la nuit ; il commence quand finit la ronde de jour.

flagrant délit, ainsi que les gens suspects sur le soupçon motivé d'une félonie commise. Ils ont même pouvoir de forcer l'entrée des maisons, dans cette poursuite. Blackstone pensait (1) que, vu l'espèce d'hommes remplissant ordinairement ces fonctions, il serait prudent de les laisser dans le doute sur la grande étendue de leurs pouvoirs.

Les constables, du moment qu'ils ont agi sur un ordre ou mandat (*warrant*) du juge, sont dégagés de leur responsabilité (acte de la vingt et unième année du règne de George II, chapitre 44). Si on veut poursuivre judiciairement un constable, pour un acte relatif à l'exercice de ses fonctions, il faut demander, dans les six jours après que cet acte a été commis, la communication d'une copie du *warrant* sur lequel se fonde la plainte.

Les constables sont généralement nommés par deux juges de paix, dans les sessions spéciales, à moins que leur nomination n'appartienne à une *court-leet* ou au seigneur du domaine. Dans ce dernier cas même, ils sont subordonnés au juge de paix, qui peut annuler la nomination et les destituer (acte de la v-vi<sup>e</sup> année du règne de Victoria, chapitre 109).

Le devoir de tout Anglais, de veiller au maintien de la paix intérieure et de coopérer à la poursuite des criminels, a été nouvellement réglé par une loi de la 1-1<sup>e</sup> année du règne de Guillaume IV, chapitre 41. Si, dans un district, cinq propriétaires respectables affirment, sous serment, qu'une émeute (*riot*) ou des excès (*felony*) sont à craindre dans leur quartier, ou que les moyens de répression y manquent, les juges

(1) *Comm.*, I, 351.

de paix, fonctionnant à deux, peuvent y nommer autant de constables spéciaux que les circonstances l'exigent à leurs yeux. La qualité ou le rang d'aucune personne ne l'exempte de ce service. Aussi la gentry a-t-elle su généralement se prémunir avec succès contre les tentatives de révolte des classes inférieures, par la nomination d'une multitude de constables spéciaux (1).

## CHAPITRE IX.

### CORPORATIONS MUNICIPALES.

Définition de la cité. — Villes romaines. — Villes saxonnes. — *Feefarm*. — Guildes. — Identité des guildes avec la municipalité. — Comparaison des villes d'Angleterre avec celles de Belgique. — Les villes sous les Tudors. — Villes incorporées et non incorporées. — Lois locales. — Corporations de comté. — Corruption du régime municipal. — Bristol. — Canterbury. — Chichester. — Exeter. — Gloucester. — Newcastle. — Oxford. — Portsmouth. — Worcester. — York. — Étendue de la sphère d'activité des corporations. — Jugements portés sur les anciennes constitutions municipales.

Nous avons déjà fait remarquer, dans le chapitre qui sert d'introduction à ce livre, qu'en Angleterre une ville, au point de vue économique et social, n'a pas nécessairement aussi une constitution municipale. Telle n'est même pas la signification du mot *city*. Cette qualification n'est qu'honorifique. Déjà Cowel, dans son *Dictionnaire du droit*, dit : « Une *city* est une ville *ordinairement* pourvue d'un évêché et d'une cathédrale. » Westminster n'a eu un évêque que sous

(1) On se rappelle qu'en 1848, le prince Louis-Napoléon, depuis empereur Napoléon III, fonctionnait lui-même comme constable spécial, à Londres.

Henri VIII et n'en est pas moins une *city*. Au concile de 1072 fut résolue la translation des sièges épiscopaux dans les cités, preuve convaincante du fait que ce mot avait une acception distincte (1). D'après Selden, le titre d'une corporation dépend de sa première charte constitutive. Constituée comme *civitas*, elle est une cité, comme *burgum*, un simple bourg (2). Le bourg (*borough*) est un endroit qui envoie des représentants au Parlement. Mais, en réalité, au point de vue de son importance économique et sociale, tel bourg, comme les anciens bourgs pourris (*rotten boroughs, nomination boroughs*), peut être moins qu'un village.

Les Romains fondèrent, dans l'île de Bretagne, quatre-vingt-douze places, dont trente-trois étaient des cités (*civitates*), distinguées par des privilèges et d'autres avantages. Sur les neuf colonies (3) qui en faisaient partie, Londres, Colchester, Lincoln, Chester, Gloucester et Bath ont conservé de l'importance; Verulam (Saint-Albans) même peut encore être citée comme une jolie petite ville de province. Deux autres cités étaient des municipales, dix des villes de droit latin, douze *jure donatæ* (4): Toutes ces cités, ayant une constitution romaine, étaient aussi gouvernées à la

(1) Bucher, *Parlementarisme*, p. 56. — Voyez aussi Gneist, II, 359.

Blackstone, Coke et Bowyer sont, au contraire, de l'avis qu'une cité est toujours un siège épiscopal. — Cependant Manchester, qui possède un évêché, d'institution très-moderne, il est vrai, n'a pas rang de cité. — Voyez aussi Christian dans Blackstone, édition de 1809, I, 114.

(2) *Table Talk*, 32.

(3) Gibbon, *Décadence et chute de l'empire romain*; Londres, 1851, chez Thomas Tegg et C<sup>e</sup>, I, 23, note 4.

(4) Gibbon, II, 303.

romaine, par des décurions aristocratiques. A l'instar des collèges romains, des guildes d'artisans (*collegia fabrorum*), ayant leurs rites et leurs mystères particuliers, s'y formèrent. Un temple en ruine de Pallas et de Neptune, à Chichester, perpétue le souvenir de l'importance et de la piété fervente d'un de ces collèges industriels, qui avait fondé et consacré ce temple (1). Si Coke (2) fait dériver le mot *mysterium*, corporation de métier, de maistre, *magisterium*, il paraît avoir perdu de vue, en proposant cette étymologie, le caractère tout religieux de l'origine de ces corporations de métiers chez les Romains, comme plus tard chez les Saxons.

Les Saxons n'étaient point un peuple fondateur de villes. La population des colonies romaines partagea probablement le sort des autres habitants de la Bretagne. Ceux de ses éléments qui furent épargnés tombèrent dans l'état de sujétion et d'humble vasselage. Les villes mêmes furent réduites à subir la domination de quelque seigneur terrien ou thane saxon, qui leur imposait arbitrairement des taxes. Les villes qui prirent naissance à l'époque saxonne étaient des établissements formés en partie sur les terres de l'Église, en partie sur celles des seigneurs temporels.

L'administration des villes saxonnes était démocratique, comme toute l'organisation communale des Saxons. Il y avait, ordinairement, à la tête de chacune de ces agglomérations majeures de maisons protégées par une enceinte et assimilées à un canton, un alderman ou *boroughreeve*, dont l'autorité était souvent limitée par celle d'un officier royal appelé *wye-port* ou

(1) Anstey, 58.

(2) *Inst.*, II, 668.

*bur-gereven*. Ces officiers percevaient pour le roi une rente, passée souvent, toutefois, en fief à un thane voisin (*lord of the manor*), le plus généralement au seigneur patron de la ville même (1).

Dans la période normande, le *boroughreeve* fut remplacé par un *bailiff*, à la nomination du roi et plus tard habituellement qualifié de maire (*mayor*). Souvent le territoire et les revenus de la ville étaient aliénés à titre féodal emphytéotique (*freefarm*), par des chartes du roi ou du seigneur terrien, sous la condition, pour les bourgeois, d'une prestation de services militaires, notamment aussi du paiement exact de la rente à l'échiquier ou au seigneur de la terre (2). Ordinairement cette concession impliquait celle d'une juridiction propre, limitée cependant, et de la libre élection des officiers communaux. Les villes se peuplèrent surtout d'affranchis. Tout serf devenait libre, après une résidence d'une année et d'un jour dans une ville.

Les *burgesses* ou bourgeois des villes, appelés aussi *citizens* et *townsmen* (citadins), jouissaient personnellement de la franchise de douane ou d'octroi, dans toutes les communes où elle existait, ainsi que d'autres privilèges souvent importants, depuis la grande charte, avec laquelle avait cessé la taxation arbitraire, et depuis le déclin du régime féodal. Le droit de bourgeoisie, dans les villes, y procurait aussi l'accès dans les corporations de métiers. La ville avait ordi-

(1) Lappenberg, I, 608, etc. — Hallam, *Moyen Age*, III, pag. 22.

(2) En Espagne, les *fueros* des villes étaient ordinairement des contrats passés entre le fondateur de la ville et les bourgeois qui s'y établissaient. (Lemcke, *Histoire d'Espagne*, II, 419.) — En Portugal, des communes qui s'étaient bien conduites à la guerre obtinrent, par des chartes (*behetria*), le droit d'élire elles-mêmes leurs autorités. (Schæfer, *Histoire du Portugal*, tome I.)

nairement sa propre *court-leet*. Quiconque rendait des services aux yeux de ce tribunal, c'est-à-dire contribuait au lôt (du saxon *llo*), en payant l'impôt ou faisant, comme on disait, la prestation du *scot* (du saxon *sceat*, part), avait aussi, politiquement, plein droit de bourgeoisie. Ce droit s'acquerrait par la naissance, l'apprentissage et le mariage. Depuis Richard Cœur de Lion, les villes obtinrent de nombreuses chartes. Celles-ci commençaient déjà à substituer à l'élément démocratique un élément oligarchique, en transférant l'administration aux grandes compagnies de bourgeois aisés, aux guildes. Les collèges romains avaient disparu. Les nouvelles guildes, d'origine païenne et saxonne, n'étaient primitivement que des associations formées dans le but d'offrir certains sacrifices. Le christianisme eut beau proscrire ces guildes comme œuvres du démon, il dut finalement s'en accommoder comme de tant d'autres usages païens. Les sacrifices se transformèrent en festins, qui se tenaient dans des bâtiments spéciaux (*domus convivii*, *domus gildonæ*, *guildhall*) (1). Indépendamment de l'assistance mutuelle qu'elles se prêtaient, les guildes poursuivaient des fins politiques et de police de sûreté. C'étaient des sociétés de tir, et elles procédaient contre les voleurs et autres criminels, tout à fait à la manière du *tything* et du *frankpledge*. Chez elles aussi, le nombre dix formait la base d'une organisation qui, toutefois, conserva toujours le caractère de l'association volontaire, tandis qu'il y avait obligation pour chacun de se faire membre d'un *tything*.

Dans les localités plus importantes, les guildes (2)

(1) Lappenberg, I, 608, etc.

(2) Le saxon *gildan* vient de *gildare*, payer un tribut.

se réunissaient à leur tour en une communauté plus large, où les représentants des dizains prenaient en délibération commune les affaires des guildes et de toute la localité (1).

Le *Domesdaybook* mentionne trois guildes existant à Canterbury et aux environs de cette ville, à l'époque où fut établi ce relevé cadastral. Il y en avait, à ce qu'il paraît, plusieurs à Londres aussi (2), dès le temps du roi Athelstan.

Les rois, en confiant l'administration des villes aux guildes existantes, qui représentaient à leurs yeux toute la commune urbaine, et leur conférant des chartes avec le droit de juridiction, ne firent probablement que sanctionner un ordre de choses déjà établi, par le fait, dans beaucoup d'endroits.

Pendant des siècles, la reconnaissance du corps des bourgeois d'une ville comme association indépendante fut, en Angleterre, parfaitement synonyme de la reconnaissance et de la confirmation de leurs droits de guilde (3). Cela résulte le plus clairement des statuts de 1284 de la guilde de Berwick, ville dont les rapports politiques et sociaux, bien qu'elle fit alors partie de l'Écosse, offraient cependant une grande analogie avec ceux des villes anglaises. Ces statuts présentent une constitution municipale complète, revêtue des signatures du maire et des patriciens de la ville de Berwick sur la Tweed (4).

Les guildes d'artisans, formées sur le modèle de ces

(1) Wilda, *le Régime des guildes au moyen âge*, 247.

(2) *Ibid.*, 243.

(3) *Ibid.*, 146.

(4) Howard, *Traité sur les coutumes anglo-normandes*, II, 467-487.



guildes de francs-bourgeois (1), ne tardèrent pas à se mettre en opposition avec le gouvernement aristocratique des villes. Vers le milieu du quinzième siècle cesse, d'après Madox (2), l'usage de soumettre des villes entières au régime des guildes. Au mot *gilde* se substitue, pour désigner la corporation, l'expression *communitas perpetua et corporata*. La cause de ce changement était l'accroissement du nombre des petits bourgeois, parvenus à obtenir également une part dans l'administration communale, ainsi que la préférence de la maison tant soit peu révolutionnaire d'York, pour les villes (3). Cependant le caractère aristocratique resta prédominant dans l'organisation de presque toutes les municipalités, dont le maintien de la sécurité et la jouissance des biens communaux continuèrent à former le but principal.

Il suffit de la comparaison la plus superficielle des villes des Flandres et du Brabant, par exemple, avec les villes anglaises, pour mettre en évidence le peu de relief de celles-ci, dans le cadre de la communauté générale de l'État, et la pâle figure qu'elles font à côté des exclusives et fières communes républicaines du continent, au moyen âge. Les anciens hôtels de ville, presque partout insignifiants, de la terre insulaire d'Outre-Manche, ne sauraient prétendre à rivaliser avec les palais municipaux de Bruxelles, de Gand, de Bruges, de Calais même. Les plus grandes églises d'Angleterre ne soutiennent pas mieux la comparaison avec les cathédrales monumentales de Strasbourg, de Vienne et d'Anvers. Aucune municipalité, en Angle-

(1) Wilda, 250.

(2) *Firma burgi*, 26.

(3) Wilda, 253.

terre, n'a, comme les villes d'Allemagne, elle-même édifié sa basilique. L'industrie, de l'autre côté de la Manche, a certes créé des ouvrages gigantesques, mais on ne trouve pas, dans toute l'Angleterre, d'édifices communaux comme en a érigé de nos jours encore la ville de Gand, par exemple.

Les Tudors se servirent des villes pour fortifier le parti royal dans le Parlement. Nombre de localités obtinrent, à cette époque, le droit de s'y faire représenter. Mais, dès lors, beaucoup de ces villes étaient des bourgs-pourris. Sous Édouard VI, Marie et Élisabeth, on appela à la représentation au Parlement soixante-trois bourgs, qui n'y furent, en réalité, pas plus représentés qu'auparavant. Quand un bourg obtenait ce droit de représentation, on lui conférait d'ordinaire aussi une charte royale, qui l'érigait en municipalité. L'unique souci des Tudors étant d'avoir au Parlement des représentants dociles, on ne tenait nullement à ce que ceux-ci procédassent de municipalités démocratiques. Aussi toutes les chartes du temps créèrent-elles des oligarchies, bien que celles-ci ne fussent plus basées, comme autrefois, sur la représentation exclusive des guildes.

Depuis Henri VI, apparaît une différence notable dans les chartes concédées, les unes conférant des droits de corporation, les autres n'en conférant pas.

Celles de la seconde espèce se bornent à l'octroi pur et simple d'une constitution municipale, tandis que celles de la première accordent, en outre, des droits de propriété, en même temps qu'elles confèrent au corps de la bourgeoisie les droits d'une personne juridique. Dans ce cas, les villes recevaient, par la clause d'incorporation, un titre particulier et le pouvoir d'ac-

quérir à perpétuité des terres et des biens-fonds. Ordinairement, les droits de corporation impliquaient aussi une juridiction propre. La clause *non introritant*, introduite dans une pareille charte, excluait toute concurrence de la juridiction du comté.

Mais, que les droits de corporation fussent conférés aux guildes, aux petits corps de métiers ou à telles autres associations, c'étaient toujours celles-ci ou certaines autorités de la ville, non la ville même comme telle, qui obtenaient cette faveur de l'incorporation, en Angleterre. La ville, qui auparavant formait comme *hundred* une communauté politique, ayant sa *court-leet* et s'administrant sans droits de corporation, cessait, au contraire, par l'effet des chartes, d'être une communauté et ne conservait son importance communale qu'au point de vue économique et social. Le corps politique constitué par l'acte de corporation et sur lequel reposait toute la corporation, ne comprenait que les magistrats et délégués municipaux, c'est-à-dire le maire ou bailli (*bailiff*), les *aldermen* et les *common councilmen*, parfois aussi certains riches bourgeois. Tels étaient les membres de la corporation, qui, s'intitulant le maire et les bourgeois d'X, par exemple, bénéficiaient seuls de l'usage des communaux. Le commun des bourgeois n'était, vis-à-vis de cette oligarchie, guère plus qu'une gent taillable, *miserable contribuens plebs*. La charte n'avait-elle pas déjà pourvu elle-même à l'institution d'une oligarchie pareille, le courant des tendances aristocratiques, depuis les Stuarts, ou l'arbitraire du gouvernement, ne tardait pas à y conduire. A l'ombre de ce régime oligarchique, nombre de bourgeois honoraires (*honorary freeman*) s'introduisirent peu à peu dans les

villes, où ils ne supportaient aucune charge, et finalement une petite clique (*governing body*), administrant sur la base ou sans la base d'une constitution foncièrement aristocratique, arriva partout à se réserver la jouissance de tous les biens communaux, ainsi qu'à exclure complètement la grande masse des contribuables de l'administration municipale.

Comme toute paroisse et toute assemblée politique, les autorités des villes avaient primitivement, avec les droits de corporation, aussi obtenu celui de rendre des lois locales dites *byelaws* (1). Or, pendant que ce droit tombait en désuétude dans la paroisse et dans le comté, il recevait une sanction nouvelle dans les villes érigées en corporations. Les statuts locaux des villes incorporées avaient force obligatoire même pour les tiers, pourvu qu'ils ne fussent ni contraires à la loi générale, ni déraisonnables. Ainsi, tous les statuts municipaux tendant à restreindre la liberté industrielle étaient illégaux. Les statuts des guildes d'artisans devaient toujours être confirmés par le roi. Dès 1180, on ne punit pas moins de quinze de ces guildes, à Londres seulement, de s'être constituées sous un régime de *byelaws* qui n'avaient pas obtenu la sanction royale (2). Henri VII, par un statut de la dix-neuvième année de son règne, chapitre 7, insista de nouveau sur la nécessité de cette sanction, et transféra au lord-chancelier l'exercice de sa prérogative à cet égard. Suivant les dispositions de ce monarque, les règlements de toute corporation ne peuvent acquérir force obligatoire qu'après avoir été examinés par le lord-chancelier, le lord grand trésor-

(1) De Vincke, 72.

(2) Wilda, 250.

rier ou les juges de l'une des deux cours du banc de la reine et des plaids communs (1).

Le parlement anglais ne s'est pas montré plus favorable à l'autonomie des villes et des districts, en matière législative, que les Plantagenets, les Tudors et les Stuarts. La pratique judiciaire aussi, considérant les *byelaws* comme des privilèges, en a toujours très-étroitement circonscrit le domaine. Des localités peuvent cependant justifier de leur droit de rendre des *byelaws*, en administrant la preuve d'une prescription immémoriale; mais il faut alors que celle-ci remonte pour le moins aux temps de Richard Cœur de Lion. Les chartes des corporations municipales confèrent souvent aussi à celles-ci le droit de faire leur police et le pouvoir de maintenir la paix chez elles, ce qui les rend indépendantes du comté. Cependant elles restent, même dans ce cas, soumises à l'autorité d'appel des sessions trimestrielles et subordonnées au shériff. Mais dix-huit villes, à savoir onze cités et cinq bourgs anglais avec deux villes (*towns*) galloises, forment des comtés à part (*counties corporate*), où l'office du shériff est rempli par les autorités municipales.

Sous Charles II, ce qui restait d'éléments démocratiques dans l'organisation municipale en fut extirpé, et on remplaça les anciennes chartes par de nouvelles (*governing charters*), tendant à replacer les corporations dans l'entière dépendance de la couronne. L'aristocratie du parti whigh, après la Révolution, n'épargna rien, de son côté, pour maintenir son influence, dans les villes, par l'appui qu'elle y prêta aux petites oli-

(1) Crabb, 426.

garchies dominantes (*governing bodies*). Elle eût eu trop à craindre, autrement, de voir revenir, avec la prépondérance des villes, dans la représentation du pays, les temps démocratiques du long parlement. Grâce à l'autorité qu'elle avait sur ces cliques, elle conserva, au contraire, dans les villes de moindre importance notamment, une influence très-considérable, qui se personnifiait souvent, d'une manière ostensible, dans le titulaire aristocratique de l'office honoraire du *high-steward*.

Le rapport du comité parlementaire chargé d'exposer les motifs de la réforme de l'organisation municipale présente une image fidèle des anciens rapports municipaux de l'Angleterre, avant 1835. Il suffira d'en reproduire ici quelques extraits, pour donner l'idée de ce qu'était, dans ce royaume, la liberté communale des villes, au dix-septième siècle et au dix-huitième.

D'après ce rapport, Bristol est, depuis Henri VIII, une cité et un comté. L'office honoraire du *high-steward* y existe. La première charte de la ville date de 1164, la dernière, du 24 juillet 1710. La corporation s'intitule « le maire, les bourgeois et la communauté (*mayor, burgesses and commonalty*) de Bristol ». Le conseil municipal (*common council*) pourvoit, de son propre choix, aux vacances qui ont lieu dans son sein. Les conseillers, individuellement, sont investis de leur charge pour la vie, *during good behaviour*. Ils élisent annuellement le maire et, pour la vie, *during good behaviour*, le premier alderman, ainsi que le *recorder*, syndic ou archiviste judiciaire. Le collège des aldermen se compose de douze membres, le maire et le *recorder* compris. Les dix autres membres, qui ne sont pas élus

par le conseil municipal, procèdent du choix du collège même auquel ils appartiennent (1). La ville de Canterbury est aussi cité et comté. La plus ancienne charte de la ville remonte à Henri II. Elle comptait de cinq à six cents membres de corporations (*freemen*), dans lesquels se recrutait le *common council*, dont les membres devaient leur position à une cooptation. Ce conseil faisait élection des *aldermen*, qui choisissaient à leur tour, conjointement avec le maire en fonctions, deux candidats, dans lesquels les *freemen* prenaient, annuellement, le nouveau maire de leur choix. La corruption jouait un grand rôle dans ces élections, et les voix des électeurs étaient à qui voulait les acheter, au prix de deux shellings et demi à une livre sterling.

La cité de Chichester obtint sa dernière charte sous Jacques II. Le titre de la corporation est « le maire, les *aldermen* et les citoyens (*citizens*) de Chichester ». Le *high-steward* n'y occupe aussi qu'un office honoraire purement nominal; exceptionnellement, il est nommé par le roi, dans cette ville. Toutes les personnes ayant rempli les fonctions de secrétaire de la ville (*town clerk*), *coroner*, *bailiff*, préposé municipal du port (*portreeve*), ou receveur des octrois de la ville (*customer*), y faisaient partie du *common council*. Celui-ci choisissait lesdits fonctionnaires, ainsi qu'annuellement aussi le maire et le *recorder*, parmi les *freemen* (2). Les membres de ce conseil étaient seuls qualifiés de *citizens* (3).

(1) Rapports des commissaires (session du 19 février au 10 septembre 1835, vol. XXIV, 1149).

(2) *Rapports du parlement*, *ibid.*, 715.

(3) Le mot *citizen*, citadin, n'est même pas, généralement, synonyme de bourgeois d'une cité. Il est assez curieux que la langue anglaise n'ait point d'expression correspondante au mot citoyen, et

Un des plus anciens bourgs, Chippenham, n'est pourvu d'une organisation municipale que depuis le règne de Marie. La corporation s'intitulait « le bailli et les bourgeois du bourg de Chippenham ». Le collège des bourgeois pourvoyait lui-même aux vacances qui y avaient lieu. Il présentait, conjointement avec le bailli en fonctions, deux candidats sur lesquels les *freemen* choisissaient annuellement le nouveau bailli. Celui-ci ne recevait qu'un traitement annuel de cinq livres, mais il avait part à la jouissance usagère des communaux. Le secrétaire de la ville était traité semblablement. La classe des *freemen* se composait des bourgeois et de quiconque avait obtenu en jouissance des terres municipales, moyennant une rente annuelle (*burgage tenure*) (1).

Exeter est une corporation de comté. La charte qui lui attribue cette qualité date du règne de Charles I<sup>er</sup>. Le titre de la corporation était « le maire, les baillis et la communauté (*commonalties*) de la cité d'Exeter ». Là aussi la cooptation décidait partout. Le maire était élu chaque année par le *common council* (2).

Gloucester, une des plus anciennes villes de l'Angleterre, forme également un comté. La ville n'a pas reçu moins de vingt-sept chartes, dont la première date du règne de Henri II, la dernière, de l'année 1673, c'est-à-dire du règne de Charles II. La corporation s'intitulait « le maire et les bourgeois de la cité de Gloucester ». Cette ville avait aussi un patron aristocratique, portant le titre de *lord steward*. Le

que l'on soit réduit à s'y servir du mot *subject*, sujet, pour désigner le citoyen de l'État.

(1) *Rapports du parlement*, vol. XXIV, p. 1243.

(2) *Ibid.*, vol. XXIII, 487.



maire était élu pour un an. Il formait, avec douze aldermen, élus à vie, et quinze autres bourgeois émérites, fonctionnant également à vie, le *common council*. Ce collège nommait aux fonctions d'aldermen et de maire, ainsi qu'aux autres places du *common council*. Des estafiers, portant le glaive et le sceptre, avec tout l'appareil d'un cérémonial du moyen âge, ajoutaient à l'éclat extérieur dont s'entourait la corporation (1).

Newcastle sur la Tyne avait une organisation tout à fait originale. La première charte de la ville remonte à Henri II; sa charte principale lui avait été accordée par Jacques I<sup>er</sup> et confirmée par Charles II. Chaque année, les bourgeois des douze premiers corps de métiers ou mystères y choisissaient chacun deux électeurs, et les autres compagnies industrielles et marchandes de la ville, un électeur chacune. Comme dans l'élection du doge de Venise, il sortait des électeurs ainsi nommés, par une filière très-compiquée d'élections intermédiaires, vingt-quatre nouveaux électeurs. Ceux-ci choisissaient annuellement le maire, le shériff (Newcastle étant un comté), le coroner, vingt-quatre députés de la bourgeoisie (*resident burgesses*) et le camérier, administrateur de la chambre municipale, ainsi que sept employés subalternes. Ils remplissaient aussi les vacances occasionnées par la mort dans le collège ou conseil des dix aldermen, qui composaient avec le maire, le shériff et les vingt-quatre députés des bourgeois le *common council* (2). Le maire jouissait d'un traitement de quinze cents livres sterling.

La cité d'Oxford fondait ses droits de corporation sur une prescription. La charte principale formant la

(1) *Rapports du parlement*, vol. XXIII, 59.

(2) *Ibid.*, vol. XXV, 1636.

base de sa constitution municipale datait de 1606, troisième année du règne de Jacques I<sup>er</sup>. La corporation s'intitulait « le maire, le bailli et la communauté de la cité d'Oxford ». Le conseil se composait du maire, de deux baillis, de quatre aldermen, de huit assistants et de vingt-quatre conseillers municipaux (*common councilmen*). Ces derniers étaient également nommés à vie par les *freemen*. Ils désignaient traditionnellement, chaque année, le maire sur deux candidats, proposés par le conseil. Mais cette élection n'était qu'une farce. Le plus souvent il n'y avait de votants que la populace, sans qualité pour ces élections, mais que l'on n'en travaillait pas moins d'avance pour le suffrage, à force de prodiguer l'argent et les boissons spiritueuses. L'élection des baillis et des officiers de la chambre municipale se traitait de la même manière (1). L'université a encore aujourd'hui la police de nuit, depuis neuf heures du soir jusqu'à six heures du matin. Les femmes de mauvaise vie et les tapageurs de nuit en état d'ivresse, de la classe des petits bourgeois, que l'on arrête, sont conduits le lendemain matin devant le juge de l'université, pour être jugés par ce magistrat.

A Portsmouth dominait, d'après le rapport de la commission, un véritable régime de clique. Les aldermen y étaient élus par les bourgeois, ceux-ci par le maire et les aldermen. Ces deux derniers facteurs de l'administration municipale y entraient seuls en considération. Les places d'aldermen et de maire n'y sortaient pas du domaine d'un petit nombre de familles (2). Deux fois l'an, il s'y tenait une *court-leet* et

(1) *Rapports du parlement*, vol. XXIV, 807.

(2) *Ibid.*, vol. XXIII, 97.

l'on y assermentait le petit jury des sessions trimestrielles, comme jury de *leet*. Dans la cité de Worcester, soumise à un régime de clique analogue, l'exclusion des dissidents de tout office municipal était de principe (1).

La vieille cité d'York était plus tolérante; mais, comme le *common council* y procédait du suffrage de ses propres membres et d'élections à vie, les autorités municipales, malgré les grands privilèges de la ville, y étaient très-impopulaires. Le maire y portait le titre de lord maire (2).

De municipalités, soumises au régime de pareilles constitutions, dans lesquelles les charges prétendues honoraires étaient des postes très-lucratifs pour la plupart (3), on ne pouvait attendre beaucoup pour le bien, ni pour l'ennoblissement des tendances de l'esprit communal. C'est presque généralement en pure

(1) *Rapports du parlement*, vol. XXIII, p. 153.

(2) *Ibid.*, vol. XXV, p. 1735. — Dans un roman satirique du temps de la grande révolution française, dirigé contre les jacobins et intitulé *le Démocrate*, un bourgeois se plaint de l'administration municipale de Southampton (p. 26) dans les termes suivants : « L'administration de la ville était d'abord entre les mains des bourgeois ou d'hommes retirés des affaires. Or ceux-là, perdant entièrement de vue leur propre intérêt, ainsi que le soin de leur indépendance, et n'ayant souci que de se défendre d'être comptés parmi les notables, admirent sans cesse de nouveaux venus dans le magistrat. Cela n'a fait que croître et embellir, si bien que les choses sont arrivées finalement à ce point que, maintenant, vous n'y trouveriez presque plus de bourgeois. Des nababs, Monsieur, sont nos aldermen, des généraux, nos maires, et des baronnets, nos *bailiffs*. »

(3) Crabb, *le Bourg*, p. 22 : « Quelques corporations ont réellement des biens dont elles touchent les intérêts; puis, elles reçoivent pour l'admission de membres nouveaux des contributions, qui se partagent entre les anciens, ce qui est peut-être légal. Mais il y a d'autres profits, bien plus grands encore, sur la nature et la légalité desquels je ne crois pas nécessaire de m'expliquer davantage. »

perte que l'on s'enquiert des créations et des monuments de ces corporations, en Angleterre. Les chartes avaient procuré des droits importants aux corporations municipales, mais le plus souvent limité leurs devoirs à la simple conservation de la paix. Il n'y eut pas en cela d'amélioration, même à l'époque où le gouvernement parlementaire brillait de son plus vif éclat, car, suivant l'expression du rapport de la commission du parlement, les chartes de George III ne différaient point de celles que l'on accordait dans les jours les plus néfastes de l'histoire des bourgs.

Il était naturel que de pareilles corporations ne fondassent ni écoles, ni musées, qu'elles ne s'occupassent point de faire établir des promenades publiques, ni de doter des théâtres. Le curage, l'éclairage des rues, n'étaient pas non plus dans leurs attributions, moins encore le soin des pauvres dont leurs magistrats ne s'inquiétaient que comme juges de paix. Aussi fallut-il pourvoir au nettoyage et à l'éclairage des rues par des statuts locaux de nature spéciale, dont il s'établit effectivement une multitude, depuis la révolution de 1688. Les conséquences furent la création d'un nombre toujours croissant d'administrations nouvelles, subordonnées à la municipalité et, du côté du parlement, dans les voies de la centralisation, un développement exagéré de mesures, qui n'eût point été possible avec une organisation communale bien ordonnée.

Législateurs et écrivains finirent ainsi par conclure à la condamnation absolue d'un système qui avait introduit la plus profonde corruption dans toutes les municipalités. Suivant le rapport de la commission, les institutions municipales avaient été partout per-

verties, en vue de certains intérêts politiques ; partout les intérêts locaux étaient sacrifiés aux manœuvres des partis. Les petites villes dépendaient entièrement de familles aristocratiques, qui y traitaient les gens d'après la docilité qu'ils trouvaient chez eux, à cet égard. Une justice mal administrée et partiiale, le gaspillage des deniers publics, le mépris haineux du petit bourgeois pour les autorités municipales, la risée dont elles étaient généralement devenues l'objet, telles furent les dernières conséquences de ce régime.

Quand il s'agit de porter la main aux vieux abus, il se trouva pourtant encore partout des défenseurs de l'ancienne et superbe liberté municipale. Le bourgeois tranquille et honnête, appliqué à ses affaires, qui avait de bonnes raisons pour soupçonner le détournement des fonds d'une école d'orphelines pour l'entretien d'une maison de prostitution, ou que l'on excluait de l'administration de tout établissement de bienfaisance, dans la crainte qu'il ne réclamât contre les festins dont on abusait aux dépens de celui-ci ; le dissident paisible, tenu à l'écart en présence d'un danger public, parce qu'une corporation bien pensante l'accusait de former secrètement des vœux pour l'incendie de la cathédrale ; le commerçant sans reproche, qui se voyait préférer les paresseux et les incapables, dont l'unique titre était le secret de leurs accointances avec la corporation ; tous les hommes de ces divers calibres n'avaient aucune chance d'être écoutés, quand ils osaient élever la voix contre des jurisconsultes retors et sans scrupule, ou d'orgueilleux aldermen, contre la vénalité d'une vile tourbe d'électeurs et l'esprit monopoleur du corps des fournisseurs de la ville, qui demandaient à grands cris que l'on ne touchât point à un

état de choses auquel ils tenaient comme à leur vie (1).

La réforme de l'organisation municipale eut lieu cependant. Nous verrons, dans la seconde section de ce livre, jusqu'à quel point elle réussit à fonder un nouveau *selfgovernment*.

## CHAPITRE X.

### LONDRES.

Anciennes chartes. — Démocratie. — *Hustings*. — Cours de conscience. — Constitution de la Cité de Londres. — Grandeur de Londres. — Législation parlementaire. — Ancienne police de Londres.

Londres, la *civitas Londonium* du temps des Romains, avait dès lors le droit d'élire ses magistrats (2), qu'elle conserva probablement sous les Saxons. Dès avant la conquête, Londres était partagé en *wards* ou quartiers, qui étaient à la cité ce que les *hundreds* étaient au comté. Le plus ancien magistrat normand connu de Londres fut le *portreeve*. En 1180, la ville eut son premier maire dans la personne de Henri Fitzalwyn, ancêtre de la famille de Beaumont. Il fut nommé par la couronne et resta en charge vingt-quatre ans. En 1199, Jean sans Terre permit à la ville d'élire ses shériffs et, par une charte de 1215, il la rendit libre de choisir annuellement aussi son maire (3).

Cette ville, malgré une foule de noms aristocratiques et normands, prit un cachet essentiellement dé-

(1) Miss Martineau, III, 27.

(2) Hallam, *Moyen Age*, II, 219, etc.

(3) Maitland, *Histoire de Londres*, 74, 76.

mocratique, ses bourgeois s'étant enrichis de bonne heure. Le bien-être matériel et la bonne chère y régnaient, ce qui a fait penser à Hallam (1) que le sobriquet de *cockney*, que les Anglais donnent en plaisantant aux habitants de Londres, pourrait bien venir de *cocagne* (pays de *cocagne*).

Henri III reconnut l'importance de Londres, en permettant à la ville d'élire le shériff du comté de Middlesex.

La plus ancienne cour de justice locale de Londres est celle des *hustings* (*court of hustings*), présidée d'abord par les *port-greeven* ou baillis royaux (2); elle le fut plus tard par le maire, le recorder et les shériffs. C'est la plus haute cour de record de la Cité, à Guildhall. Elle décidait en matière de demandes personnelles et réelles. A la cour des *hustings* étaient aussi élus les représentants de Londres au parlement (3). De là vient que, plus tard, on appela *hustings* les places d'élections dans tout le royaume.

En outre, les cours de conscience et la cour des requêtes (*court of requests*) obtinrent, depuis Henri VIII, une juridiction concourant avec celle des hautes cours du royaume, en matière de dettes de faible importance (4). Deux aldermen et quatre conseillers municipaux (*common councilmen*) y prononcent sommairement, d'après l'équité et leur conscience (5), sur des affaires minimes jusqu'à concurrence d'une valeur

(1) *Moyen Age*, II, 224.

(2) Lappenberg, I, 614.

(3) Blackstone, III, 80.

(4) Birmingham aussi avait sa cour des requêtes, sur laquelle William Hutton a laissé une notice très-détaillée, sous le titre : *The Court of requests* (Édimbourg, chez William et Robert Chambers).

(5) Blackstone, III, 81.

de deux livres sterling. D'autres villes furent pourvues de tribunaux analogues par des actes du parlement. L'établissement des nouvelles cours de comté a entraîné l'abolition de ces tribunaux.

Déjà les Tudors s'effrayaient du rapide accroissement de Londres. Dans les années 1580 et 1602, on interdit la construction de maisons nouvelles dans un rayon de trois milles de la capitale, celle-ci étant, disait-on, déjà trop grande. Cependant, rien ne put arrêter le débordement de Londres, pas même le grand incendie de 1660. Ainsi, la Cité se trouva bientôt n'être plus que le noyau d'une ville gigantesque, d'un centre immense de la vie économique et sociale, mais dont les parties constitutives n'étaient que faiblement unies entre elles, sous le rapport légal.

C'est par un acte du parlement de 1725 (1) que la Cité reçut la constitution municipale aristocratique qui la régit encore et qu'il fallut imposer à la bourgeoisie, par suite de l'impuissance de la classe dominante à dompter l'esprit démocratique et mutin de la population. Cependant le *common council* continua à y être élu par les guildes. Mais le collège des aldermen, nommés à vie, et le lord maire, qui est resté jusqu'à nos jours un magistrat annuellement électif, obtinrent un droit de veto contre les résolutions des conseillers municipaux. La juridiction de la Cité s'étend aussi à Southwark, sans toutefois y exclure, faute de la clause *non intromittant*, celle du comté de Surrey. A la Cité appartient aussi la police de la Tamise.

La gigantesque ville de Londres, qui s'étendit peu

(1) De la onzième année du règne de George I<sup>er</sup>, chap. 48.



à peu sur les quatre comtés de Middlesex, de Surrey, de Kent et d'Essex, en absorbant successivement une centaine de localités distinctes, se compose aujourd'hui de la Cité de Londres, de la cité de Westminster, qui n'a pas d'organisation municipale, du bourg parlementaire de Southwark et d'une multitude d'autres petites communes, n'ayant qu'une organisation paroissiale.

Le défaut d'un lien de communauté légale, dans cette agglomération de maisons, et la communauté de fait entre tant de localités diverses, comprises sous la dénomination collective de Londres (1), appelaient la sollicitude et l'intervention législative du parlement. Aussi, les besoins de cette ville gigantesque ont-ils, à défaut d'autorités locales, fait affluer vers le parlement, dans des proportions colossales, un flot toujours grossissant d'affaires, qui demandent à y être décidées législativement. Dès la fin du dix-huitième siècle, Londres eut, de cette manière, plusieurs institutions d'intérêt commun.

Le maintien de la justice de paix, dans un aussi grand arrondissement communal sans unité légale, était devenu impossible. Londres, à l'exclusion de la Cité, fut donc pourvu de juges de police royaux, n'exerçant que des fonctions purement judiciaires. Le parlement statua, par des actes locaux, sur l'écoulement des eaux et les égouts, dans toute la capitale. Sous la reine Anne, dans la neuvième année de son règne, chapitre 23, parut un règlement général pour

(1) « Ce prodige monstrueux qu'on appelle Londres, et dont les limites ont été différemment tracées par divers actes du parlement, mais n'ont rien de bien arrêté dans les conventions du langage, » dit Bucher, dans ses *Tableaux de l'étranger*, II, 367; Berlin, 1863, chez Louis Gerschel.

les voitures de louage (*hackney-coaches*). Il en existait un autre pour l'édilité et la police du feu, depuis le grand incendie.

Au commencement du siècle la police de sûreté, dans tout Londres, se trouvait dans un état déplorable. « Si, dit le rapport d'un comité de la chambre des communes, un légiste étranger, s'appliquant à l'examen de la statistique criminelle de la capitale et de l'organisation de sa police, sans faire la part des circonstances, ne s'était attaché qu'à en saisir les effets, il eût pu croire que les rapports observés par lui avaient été artificiellement ménagés par une corporation de pillards de profession, pour détrousser impunément la société, sur la plus grande échelle du possible. La capitale était partagée en petits ressorts judiciaires, avec des subdivisions, toutes indépendantes les unes des autres, mues chacune par des intérêts distincts, capables d'engendrer un conflit perpétuel de petites jalousies et de passions contraires, et pourtant assez libres de tout contrôle général pour empêcher toute amélioration d'intérêt commun et toute unité d'action. »

Un rapport du parlement, de 1833, donne de l'état de l'ancienne police de Londres une idée qui doit faire douter qu'il eût jamais pu y être question, jusque-là, de l'établissement régulier d'une police préventive. Il fait ressortir « qu'il fallait les plus grands attentats pour que la police s'y mît en mouvement, et que l'on n'essayait de s'y protéger contre le crime que par l'extrême rigueur des peines ». En 1816, un magistrat du comté de Middlesex témoignait, devant un comité de la chambre des communes, que l'on voyait d'ordinaire la police et les filous, en parfaite in-

telligence, se livrer ensemble à de scandaleuses orgies, dans les tavernes de voleurs (*flashcribs, shades, infernals*). La police, ajoute le rapport, n'intervenait qu'alléchée par la prime, lorsqu'il s'était commis quelque forfait pour la découverte des auteurs duquel était promise une récompense de quarante livres sterling.

Le mal était arrivé au comble. On y remédia, mais non sans faire une forte brèche à l'ancien droit saxon, par l'introduction d'une police pour laquelle on prit modèle sur le continent.

## CHAPITRE XI.

### LES DISTRICTS FRANCS.

*Court-leets.* — Libertés, franchises. — La cour du baron.

Les grands inconvénients que présentait l'obligation de suivre de district en district le shériff, dans sa tournée de *leet* (*town and leet*), firent également conférer, à titre de privilège (1), le droit de tenir une *court-leet*, affranchie de l'autorité comitale, à des seigneurs terriens et à des couvents. Depuis l'avènement de la maison de Lancastre, la plupart des attributions de ces cours commencent à passer aux sessions trimestrielles (2) et, avec l'extension des pouvoirs de la justice de paix, elles déclinent généralement. Elles ne forment qu'une exception, là où elles existent encore, et

(1) Gneist, II, E. B. 91.

(2) Bowyer, p. 336.

leur compétence s'y réduit au jugement de petits délits, d'après la *common law*, et à l'exercice de quelques fonctions de police judiciaire. Le seigneur du domaine, un magistrat municipal ou quelque autre officier communal, expédie les affaires, mais toujours sous la surveillance des tribunaux royaux. Tous les habitants mâles domiciliés dans le district, jusqu'à l'âge de soixante ans, les ecclésiastiques et les pairs exceptés, doivent leurs services à la cour. Les anciens districts francs où il s'est conservé de ces cours d'exception (*liberties, franchises*), n'ont, dans la plupart de ces localités, retenu de leurs attributions d'autrefois que le droit de constituer, pour les fonctions de justice subalternes, telles que citations et saisies, un *bailiff* (huissier), ailleurs nommé par le shériff. Toute juridiction patrimoniale comme toute police seigneuriale, nous l'avons déjà dit plus haut, a depuis longtemps disparu du régime de l'Angleterre. La principale différence entre le régime d'une franchise et celui du ressort immédiat d'un shériff, consiste en ce que, dans la première, celui-ci ne fait que requérir le *bailiff* et ne lui transmet pas d'ordre direct, pour l'exercice de certaines fonctions de son office. Mais déjà le statut bien connu de Westminster autorisait le shériff, en cas de désobéissance du *bailiff*, à faire exécuter directement ses ordres, dans le district franc même. Si les *bailiffs* nommés dans celui-ci n'y ont pas leur domicile, le shériff a le pouvoir de les congédier par un writ (1).

La cour du baron (*court baron*) n'est plus qu'une relique insignifiante de la juridiction patrimoniale (2).

(1) Gneist, II, 141.

(2) De Vincke, 74.

Il y'en avait autrefois une auprès de chaque manoir seigneurial du royaume. Cette cour de francs-tenanciers diffère un peu de celle des coutumes (*customary court*) des copyholders, devant laquelle on procède à la résiliation publique des contrats de copyhold.

Autrefois (1) la cour du baron, qui avait sa juridiction du contentieux, connaissait des demandes personnelles d'une importance minime, jusqu'à une valeur de deux livres sterling; la cour des coutumes, plus particulièrement, des plaintes des copyholders, relatives à leurs baux, et des contestations en matière de pacage et de pâture. L'intendant du manoir (*steward of the manor*) remplissait l'office de juge; les fermiers formaient le jury dans ces affaires (2). Cette juridiction est presque entièrement tombée en désuétude (3).

## SECTION II.

### LE SELF-GOVERNMENT DEPUIS LE BILL DE RÉFORME.

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

#### COMPARAISON DU NOUVEAU SELF-GOVERNMENT AVEC L'ANCIEN.

Le comté. — Les juges de paix. — Administrations nouvelles. — Recours en justice. — Police nouvelle.

Sous le régime de la nouvelle administration locale,

(1) Bowyer, p. 241.

(2) Blackstone, III, 33.

(3) Bowyer, p. 241. — Voyez aussi Jenery Shee, p. 339.

comme sous celui de l'ancienne, le comté forme la division principale. Le lord lieutenant et le shériff y ont conservé la plupart de leurs anciennes fonctions; seulement, ce dernier a perdu presque toute juridiction en matière civile.

Les juges de paix aussi ont gardé leurs anciennes attributions, aux restrictions près qu'a subies leur juridiction en matière pénale. Mais, à d'autres égards, leurs pouvoirs ont pris plus d'extension : leur juridiction de police, par suite de la nouvelle législation industrielle; leur rôle dans l'établissement des taxes, par suite des besoins croissants de l'administration locale. L'assemblée du comté n'a été maintenue, comme auparavant, que pour les élections des coroners et des chevaliers ou représentants du comté (*knights of the shire*) au parlement.

D'un autre côté, il s'est établi dans le comté des unions et des administrations indépendantes, fondées sur le principe nouveau d'élections procédant, le plus souvent, de suffrages dans lesquels a été introduite la distinction entre plusieurs classes de votants. Tels sont, principalement, les unions du régime actuel des pauvres et les nouveaux bureaux sanitaires locaux. Il faut y ajouter le bureau central des travaux de construction, à Londres, et les municipalités de nombre de villes érigées en corporations, également administrées, maintenant, par des conseillers municipaux et des aldermen électifs.

Ces unions et administrations nouvelles, avec les bureaux (*boards*) qui les dirigent ou en dépendent, ne se rattachent assez généralement au comté que par ce qui touche à l'impôt. La nouveauté qui y frappe, c'est une surveillance presque aussi stricte que celle

de nos ministres du continent, exercée sur elles par les chefs des deux départements dont elles relèvent, le président du *poor law board* et le ministre de l'intérieur. Ces hauts fonctionnaires ont même reçu de la loi un pouvoir de réglementation très-large, en matières d'assistance des pauvres et de police générale. Pour les affaires de police sanitaire, on a été, dans les dernières années, jusqu'à établir extra-judiciairement un recours administratif au ministre de l'intérieur, dont la compétence, à cet égard, ne souffre aucun partage. En outre, l'ingérence multiple du gouvernement central dans les affaires des administrations locales a été sanctionnée par mainte autre loi. Dans les villes aussi, la juridiction bourgeoise tend à disparaître, et des juges salariés à poste fixe remplacent la gentry patricienne. On a également limité le droit des villes en ce qui touche la libre disposition de leurs biens et de leurs revenus.

Enfin, le soin de la police aussi a passé des communes à l'État. Au corps des anciens constables a succédé une police uniformément organisée, que le ministre de l'intérieur dirige au gré de son pouvoir réglementaire, mais qui est cependant restée soumise aux ordres immédiats des autorités locales.

Les anciens offices honoraires autres que ceux du lord-lieutenant, du shériff et des juges de paix, ont presque généralement disparu et, pour la plupart, cédé la place, dans les villes notamment, à des fonctionnaires rétribués.

Il est certain que de graves et nombreux abus ont été supprimés dans les corporations municipales. Mais il n'est pas moins vrai qu'en extirpant ce qui était mauvais, on a en partie aussi détruit ce qu'il y avait

de bon dans l'ancienne organisation ; qu'à côté d'excellentes institutions, nouvellement greffées dans ce sol, il a également poussé beaucoup d'ivraie. Nous entendons surtout faire allusion par ces mots à l'accumulation des pouvoirs dans certains ressorts, à l'autorité sans contrôle dont a été investi le ministre de l'intérieur, et qui est aussi regardée comme telle en Angleterre, bien qu'on l'y dissimule sous le nom de juridiction d'appel.

## CHAPITRE II.

### LA PAROISSE.

Le village et la ville identifiés avec la paroisse. — La paroisse est une commune temporelle. — Elle garde toujours une signification politique. — Les paroissiens. — La vestry. — Le comité choisi de la vestry. — L'assemblée générale. — Acte général sur les vestries. — Acte de Sturges Bourne. — Acte de Hobhouse. — Marguilliers. — Taxe d'église. — Assiette de cet impôt. — Décadence du système fondé sur la taxe d'église. — Paroisses purement spirituelles. — Importance actuelle de la paroisse.

La division originaire en *vills* (villages) et *towns* (villes) n'est pas une division administrative arbitrairement conçue, c'est la classification politique des communes, d'après les conditions naturelles de leur existence économique et sociale, plus ancienne que la division en comtés et en cantons. Il y a eu certainement des villages et des villes dès avant l'introduction du christianisme. Quand celui-ci se répandit en Angleterre, il était naturel que les divisions ecclésiastiques s'y conformassent aux divisions économiques et municipales. La paroisse (*parish*) s'identifie donc, en gé-



néral, avec la commune temporelle (*tything, town*) (1). Quand s'établit la division en comtés, cantons et dizains, il est plus que probable que, mainte fois aussi, plusieurs *towns* et *vills* furent groupés en un seul *tything*. Cependant nombre de ces localités se trouvèrent, dès l'origine, avoir le caractère d'un *tything*.

Comme on établissait des églises selon la nature et les besoins des communes existantes, il y en eut souvent qui durent servir à plusieurs villages. Aussi, de même que certaines villes (*tuns* ou *towns*) plus étendues, telles paroisses, identiques avec une ville comprenant un *tything*, ou avec une commune décuriale d'étendue majeure, formée d'une réunion de petits villages, embrassaient également plusieurs *tythings* (2). Une paroisse, d'après cela, peut, suivant le *chief justice Hale*, comprendre trois villages. Il en était notamment ainsi quand chacun des trois avait son constable particulier. Mais, quand le constable de l'un était également chargé de la police des deux autres, il n'y avait légalement qu'un seul village (3). Dans le nord de l'Angleterre surtout, où la population était clair-semée, les paroisses, ordinairement très-vastes, constituaient le plus souvent ensemble une grande commune urbaine (*township*) (4). Encore aujourd'hui, telles communes de l'étendue de Saint-Pancrace, de Marylebone et de Paddington à Londres, continuent à former des paroisses indivises, pendant qu'il existe ailleurs plus de sept cents paroiss-

(1) Toulmin Smith, 15, 16, 21, 24.

(2) *Ibid.*, 15.

(3) *Ibid.*, 120.

(4) *Ibid.*, 34.

ses (1) ne renfermant pas plus de cinquante habitants (2).

La paroisse n'est donc pas simplement le ressort dans lequel fonctionne un ministre du culte (3); elle a de tout temps aussi formé une commune temporelle. Un fractionnement de la commune, en divisions spirituelles et temporelles, cadrerait tout aussi mal avec les institutions municipales d'origine germanique qu'avec la simplicité pratique qui distingue plus particulièrement les institutions saxonnes (4). Cette prédominance du caractère temporel de la paroisse explique aussi comment il existe des paroisses, en petit nombre cependant, il faut le dire, qui possèdent deux églises paroissiales (5). La connexité de la commune temporelle avec la communauté spirituelle, dans la paroisse, a encore été expressément reconnue par un acte de la dixième année du règne de la reine Anne, chapitre 20, d'après lequel, lorsque le besoin d'une nouvelle église se fait sentir dans une paroisse, celle-ci doit, si tel est le vœu des paroissiens, être partagée, dans l'intérêt du temporel aussi bien que du spirituel, en autant de subdivisions qu'il existe d'églises. S'il y a deux églises paroissiales dans une paroisse indivise, cela signifie tout bonnement que la commune temporelle ne s'est pas accommodée à ce fractionnement de la communauté spirituelle (6).

La paroisse, comprenant ou dominant le village, autrement dit, la localité dont la condition économique

(1) Toulmin Smith, 35.

(2) Gneist, I, 637.

(3) Stephen's Blackstone, I, 116.

(4) Toulmin Smith, 16.

(5) *Ibid.*, 40.

(6) *Ibid.*, 39.

et sociale répond à cette dénomination, a donc toujours été la base de l'organisation communale en Angleterre. Aussi l'organisation paroissiale dut-elle, tout naturellement, y suivre le déclin de la liberté communale. Mais on ne saurait admettre qu'à aucune époque de grands districts, comme en forment beaucoup de paroisses anglaises, aient été dépourvus de toute administration locale, et jamais, dans cette contrée, la paroisse n'a perdu entièrement son caractère civil.

La *common law* reconnaît la qualité de paroissien à quiconque possède un bien-fonds ou paye un loyer pour sa demeure, dans la paroisse. C'est sur cette résidence fixe, non sur l'acquiescement des taxes, que se fondent les droits du domicile paroissial (1). Tout paroissien a le droit de paraître à l'assemblée communale, au même titre qu'il est soumis au *lot* et au *scot*, c'est-à-dire obligé d'assumer toutes les prestations personnelles que la commune lui impose et de payer sa cote, dans la répartition des taxes locales (2). S'il manque à ces devoirs, il perd les avantages que procure la qualité de membre de la commune. A titre de communauté ecclésiastique, la commune paroissiale fournit, au moyen de la taxe d'église (*church-rate*), à l'entretien de l'église et à d'autres charges du spirituel.

L'assemblée des paroissiens était autrefois appelée convention, convocation, *meeting of the parishioners* (3). Le membre qu'on en excluait illégalement avait, au moyen âge, une action pour injures. Ces assemblées avaient lieu le dimanche, et, comme elles furent tenues plus tard dans la sacristie (*vestry*), elles en prirent le

(1) Toulmin Smith, 472, 478.

(2) *Ibid.*, 474, 475.

(3) *Ibid.*, 51, 52.

nom. On y procédait à l'élection de tous les fonctionnaires de la paroisse, à l'expédition des affaires urgentes, à la levée des taxes et au règlement de tous les intérêts communaux sur lesquels il y avait nécessité de statuer. Les officiers de la paroisse étaient, originairement, tous des fonctionnaires de l'ordre civil. Lord Hale appelle les marguilliers une corporation de laïques (1). Aujourd'hui cependant, ils sont surveillés par les cours ecclésiastiques; mais les inspecteurs des pauvres ont été de tout temps des fonctionnaires civils.

La Réformation doit être considérée comme l'événement capital qui exerça une influence décisive sur le caractère du selfgovernment de la paroisse. L'Église, étant devenue, sous les Stuarts notamment, le domaine de la nouvelle aristocratie, ne pouvait être bien disposée pour la démocratie paroissiale. Ajoutez l'accroissement des charges de la paroisse, fixées par la loi d'Élisabeth sur les pauvres, et la disparition des petits *freeholders* (2). L'usage avait de tout temps autorisé la formation de petits comités de la *vestry*. Or, depuis la promulgation des canons de 1603, les efforts du clergé tendirent partout à faire sortir de ces comités une oligarchie paroissiale. Spelman, dans une brochure intitulée *De sepultura*, qui parut en 1644, dit que les usurpations de ces oligarchies se poursuivaient, alors déjà, depuis une trentaine d'années. Il dénonce ces nouveaux comités (*select vestries*) comme le produit illégal des manœuvres du clergé (3). Mais la coutume, des sentences judiciaires et des actes du parle-

(1) Toulmin Smith, 81.

(2) *Ibid.*, 238.

(3) *Ibid.*, 239.

ment n'en généralisèrent pas moins cet usage, qui répondait d'ailleurs à la direction prise par la société anglaise depuis les Stuarts.

Cependant les assemblées générales et publiques de la paroisse (*open vestries*) se maintinrent pour l'élection des marguilliers et la levée des taxes d'église. Tous les paroissiens continuèrent à y paraître comme auparavant, avec les mêmes droits de vote. C'est sur le terrain de la *select vestry*, au contraire, que l'on tenta, depuis le commencement de ce siècle, la réforme de la législation sur les pauvres, et cela d'abord au moyen d'une réforme de la *vestry* même.

Les deux premiers actes passés à ce sujet, le *General vestries act* de la cinquante-huitième année du règne de George III, chapitre 69, et l'acte supplémentaire de l'année suivante, soit de la cinquante-neuvième du même règne, chapitre 85, portent que toute assemblée de la *vestry* doit être annoncée trois jours d'avance (1). En l'absence du ministre de la paroisse, du recteur ou du vicaire, il y avait lieu d'élire un président. Le droit de voter n'appartenait qu'aux véritables paroissiens de l'endroit. Cette loi est la première qui ait introduit en Angleterre le droit de vote par classes, d'après un cens gradué. Qui payait l'impôt sur un revenu foncier de cinquante livres sterling avait une voix; tout revenu supérieur procurait, pour chaque cote additionnelle de vingt-cinq livres de rente, une voix de plus, jusqu'à six, maximum du nombre de voix accordé à une personne. Cet acte n'était pas applicable aux *vestries* autrement constituées par un acte spécial ou par la coutume. Londres et Southwark

(1) Burns, I, 415, e.

étaient également exemptés du régime de cette loi.

Un acte de réforme ultérieur, passé aussi dans la cinquante-neuvième année du règne de George III, chapitre 12, et connu sous le nom d'acte de Sturges Bourne, ne devait non plus être applicable aux localités régies par des actes spéciaux ou des coutumes, ni à la principauté de Galles. Il permet à chaque paroisse d'élire un comité (*select vestry*) pour l'administration des secours aux pauvres. D'après cette loi, le comité dont il s'agit doit être formé de cinq à vingt chefs de famille notables (*substantial housekeepers, occupiers*), élus par l'assemblée générale, ainsi que du ministre de la paroisse, des marguilliers (*churchwardens*) et des inspecteurs des pauvres.

L'acte de Hobhouse, de la 1-11<sup>e</sup> année du règne de Guillaume IV, chapitre 60, n'a également de validité que pour les paroisses où des lois spéciales et des coutumes existantes n'y forment point obstacle. Cependant cet acte modifie l'élection des *vestries* générales ou assemblées communales, même dans les paroisses où subsistent encore de ces formes d'organisation plus anciennes. Il s'applique aussi aux paroisses des villes. Dans les paroisses rurales où le nombre des chefs de famille payant la taxe n'atteint pas huit cents, l'ancienne organisation fut maintenue en tous points. Dans celles qui ont plus d'importance, il dépend des contribuables de décider par leur vote, sur une motion de cinquante d'entre eux, s'ils veulent ou non accepter le régime de l'acte. Le vote a lieu par écrit sur une liste. Les *select vestries*, d'après cet acte, comprennent de douze à cent vingt membres, selon l'importance de la localité. Ces membres doivent être des gens établis (*householders*), avec un cens de revenu de dix livres sterling, à Lon-

dres, et qui, dans d'autres endroits, s'élève jusqu'à quarante livres sterling de rente foncière. Le ministre ou un des ministres de l'endroit, s'il y en a plusieurs, et les marguilliers sont membres d'office. Les séances de la *vestry* ne doivent plus se tenir à l'église. Indépendamment du comité paroissial, on élit annuellement cinq réviseurs des comptes (*auditors*). Ces fonctions sont incompatibles avec celles de membre du comité. L'élection de celui-ci, comme celle des auditeurs, a lieu au scrutin secret (*ballot*). Chaque année, un tiers des membres de la *vestry* en sort. Les procès-verbaux des délibérations de celle-ci sont consignés dans un livre ouvert à tous les contribuables, sans autre publicité. Cet acte ne fut adopté que par peu de localités. Cependant, de même que la classification d'électeurs du *General vestries act*, le mécanisme électoral de celui de Hobhouse a servi de modèle à toute l'organisation ultérieure de la représentation communale, en Angleterre.

Depuis l'introduction du nouveau régime des pauvres, tous les éléments spirituels et temporels qui constituent la paroisse, tantôt se côtoient, tantôt se confondent.

Dans la grande *vestry* (*open vestry*), le président est encore le ministre de l'église, le recteur ou le vicaire. Dans beaucoup d'endroits, cette *vestry* a conservé l'élection des marguilliers, qui, depuis le déclin de leurs fonctions civiles dans la commune, n'ont presque plus à s'y occuper que des intérêts spirituels. Cependant il serait tout à fait dans l'esprit de l'ancien droit anglais de considérer l'office de marguillier comme de nature essentiellement civile; car, non-seulement il n'y a pas de loi qui en exclue même

un juif, mais il y a eu positivement, à Londres, des exemples de juifs appelés à ces fonctions par la *vestry* (1).

Au spirituel, les devoirs des marguilliers consistent à pourvoir au bon entretien de l'église, ainsi qu'à la bonne administration de ses biens. Ils en ont la police, avec celle du cimetière, et veillent à l'observance de la sainteté du dimanche. Conservateurs des registres paroissiaux, ils sont en même temps chargés de la répartition et de la perception de la taxe d'église. Ils ont à répondre de tous leurs actes desquels ressort un fait patent de mauvaise administration. Ils ne jouissent de la plénitude des droits de corporation qu'à Londres et ne peuvent acquérir de la terre, mais seulement porter plainte en justice, au nom de la paroisse. Les tribunaux ecclésiastiques ont le pouvoir de leur demander compte de leur gestion, mais non celui d'examiner eux-mêmes leurs comptes.

L'élection des marguilliers se renouvelle généralement d'année en année. Ils sont nommés tantôt par l'assemblée générale de la *vestry*, tantôt par la *select vestry*, ou seulement par le ministre de la paroisse. Ils prêtent serment et sont tenus d'accepter leurs fonctions, sous peine d'amende aujourd'hui, comme autrefois sous peine d'excommunication. Dissidents et catholiques participent à ces élections, dans la *vestry*. Les membres de la chambre des communes, les pairs et les ecclésiastiques peuvent décliner l'acceptation de cet office.

Le produit de la taxe d'église s'est naturellement ressenti de l'affaiblissement du caractère spirituel de la *vestry*. Cette taxe, dont il est fait mention

(1) Burns, I, 410.



pour la première fois sous Édouard III, est la plus ancienne taxe communale de l'Angleterre (1). Elle est affectée à l'entretien et à la réparation de l'église et ne se fonde ni sur la *common law*, ni sur le droit statutaire, mais sur les résolutions particulières (*byelaws*) des paroisses (2). L'évêque ne peut taxer les habitants de son diocèse, et les tribunaux ecclésiastiques n'ont que le droit d'infliger des censures ecclésiastiques aux marguilliers, pour les mettre en demeure de procéder aux réparations de l'église jugées nécessaires. Lorsque celles-ci demandent l'imposition d'une taxe d'église, les paroissiens doivent être publiquement sommés de se réunir, à l'effet d'y pourvoir. Dans ce cas, les résolutions de la majorité de l'assemblée obligent toute la commune. Si personne ne répond à l'appel, les marguilliers peuvent imposer, d'après leur propre arbitre, une taxe d'église aux paroissiens. L'assiette de la taxe ne porte pas sur la terre, mais sur les personnes, eu égard aux biens-fonds qu'elles possèdent. Aussi cet impôt frappe-t-il toujours le fermier domicilié dans la paroisse, non le propriétaire étranger à celle-ci.

Cette taxation épargne les domaines royaux, les biens de l'église et le patron de celle-ci, tandis que les propriétaires de chemins de fer et de canaux sont sujets à la taxe d'église comme à la taxe des pauvres.

D'après des statuts particuliers, les quakers seuls sont fondés à réclamer, auprès des juges de paix, la restitution de la taxe d'église qu'on aurait exigée d'eux. Cette immunité ne s'étend pas aux juifs, aux dissidents et aux catholiques. En effet, une exemption

(1) Burns, I, 377, etc.

(2) Toulmin Smith, 585, 586.

aussi générale romprait entièrement l'économie de la paroisse, qui est, de sa nature, un amalgame d'intérêts communaux mixtes, participant du spirituel et du temporel. Quiconque refuse le payement de la taxe d'église peut être poursuivi devant les tribunaux ecclésiastiques. Cependant ceux-ci doivent se borner à décider si la taxe d'église a été régulièrement établie et s'il y avait une raison suffisante pour l'imposer (1). Il ne leur appartient pas de prononcer une condamnation pour la quotité de l'impôt à payer. Ils n'ont que le droit de punir le contribuable en défaut d'excommunication, c'est-à-dire, depuis l'acte de la cinquante-troisième année du règne de George III, chapitre 127, d'un emprisonnement à durée limitée. Comme l'obligation de payer la taxe d'église dérive du droit de faire des statuts particuliers, que les paroisses tiennent de la *common law*, les poursuites, pour le recouvrement des contributions échues, ne peuvent avoir lieu qu'auprès des cours de justice du droit commun. C'est ainsi que ce point a été décidé en appel à Westminster, dans le fameux cas de Braintree, en 1840.

Dans le second cas de Braintree, où les marguilliers et la minorité de la paroisse avaient établi une taxe d'église, en se fondant sur un avertissement de la cour du consistoire, la chambre haute décida, en 1853, qu'il n'appartenait qu'à la majorité des membres présents à l'assemblée paroissiale d'imposer une taxe de l'espèce, après une convocation préalable, dans la forme prescrite, de tous les membres de la *vestry*.

L'accroissement du nombre des dissidents, qui sont arrivés à former la majorité dans beaucoup de com-

(1) Burns, I, 387, a.

munes, a jeté peu à peu de la défaveur sur cette taxe. On conçoit en effet que, dans les paroisses où les dissidents, les catholiques et les juifs sont en majorité, on aboutisse difficilement à une résolution qui autorise l'imposition d'une taxe d'église. Cette difficulté s'est produite, depuis 1837, dans cinq mille paroisses (1).

Dans la seule année 1859, on vit quinze cent vingt-cinq paroisses ou districts refuser leur consentement à l'imposition d'une taxe de l'espèce (2). Dans les derniers temps, des motions tendant au remplacement de cet impôt par un autre se sont succédé au parlement d'année en année, mais sans résultat jusqu'à présent.

Le nouvel acte de 1856, sur les constructions d'églises et l'organisation paroissiale, a complété la séparation entre les fonctions spirituelles et temporelles de la paroisse, dans tous les districts ecclésiastiques nouvellement créés. Il abolit les *select vestries* dans toutes les paroisses nouvelles. L'assemblée générale de la paroisse (*open vestry*) comprend tous les possesseurs de stalles d'église (*pew occupiers*) et n'est autorisée à s'occuper que d'intérêts spirituels, ainsi que de la levée de la taxe d'église (3).

C'est la paroisse civile qui, depuis la nouvelle législation sur les pauvres, est devenue le fondement de l'édifice du nouveau *selfgovernment*. D'elle procèdent les représentants des unions formées en vue du régime des pauvres, ainsi que ceux des autres associations communales nouvellement introduites en grand nombre.

(1) Gneist, II, 90.

(2) May, *Histoire constitutionnelle*, II, 432.

(3) Toulmin Smith, 66.

L'impôt pour les routes aussi (*highway rate*) a conservé le caractère d'une taxe paroissiale, établie par estimation sur les terres, les maisons et les dîmes. Les églises, les temples, les écoles, les musées et les bâtiments royaux en sont exemptés. Cette taxe ne constitue pas une charge réelle, personne n'y étant tenu de l'arriéré dû par le possesseur antérieur des mêmes biens. Elle est établie par les inspecteurs des grandes routes, pour les paroisses dont les routes ont besoin de réparations.

Le droit de la paroisse de rendre des *byelaws* (1) sur les matières qui rentrent dans l'objet de son administration, a été de nouveau expressément reconnu, dans le fameux cas de Braintree. L'acte de la III-IV<sup>e</sup> année du règne de Guillaume IV, chapitre 90, pourvoit à l'éclairage et à la garde de sûreté des paroisses. Chaque paroisse peut l'adopter individuellement, quoiqu'il admette également l'association entre plusieurs paroisses. On peut aussi se borner à l'introduire dans une partie seulement de la commune paroissiale. La *vestry*, régulièrement convoquée, élit pour trois ans les inspecteurs, dont un tiers sort de charge chaque année. Les inspecteurs de plusieurs paroisses peuvent se réunir en collège. Des lois plus récentes ont limité les effets de cet acte et les obligations de la paroisse, quant à l'éclairage (2). Dans les communes où il n'y a pas d'autres autorités locales, ces inspecteurs sont aussi chargés de l'exécution de la loi contre les causes de malaise et d'insalubrité (*nuisance removal act*) de 1855. C'est, enfin, la paroisse qui, à défaut d'une admi-

(1) Toulmin Smith, 50. — *Bye* était, dans l'idiome saxon, un endroit habité. *Byelaw* ou *bylaw* signifie donc un statut local.

(2) Toulmin Smith, 140.

nistration spéciale, doit également pourvoir, par le ministère de ses officiers, comme on le verra plus loin, à l'organisation d'établissements de bains et de lavoirs publics.

Il est un point qu'il importe de ne pas perdre de vue, dans cet exposé de l'organisation paroissiale. Il n'existe plus, dans l'administration locale de la paroisse, l'unité d'un pouvoir dirigeant, qui en embrasse toutes les fonctions, à la manière d'un conseil municipal (*common council*) du moins. On trouve bien, dans les paroisses, une multitude d'officiers chargés d'affaires diverses, entre lesquels il n'existe pas le moindre lien; mais tout ce qui ne cadre pas spécialement avec le cercle de leurs attributions légalement définies, échappe entièrement à ces officiers comme à l'assemblée de la paroisse. Celle-ci n'est donc plus une commune autonome, dont l'initiative s'applique à l'universalité des intérêts communaux (1).

Les anciens fonctionnaires subalternes de la paroisse, comme le secrétaire (*parish-clerk*), ou le sacristain et fossoyeur (*sexton*), sont encore placés sous la surveillance ecclésiastique. Cependant le premier, également préposé au service des pompes à feu, est avant tout un officier communal de l'ordre civil. Quant au bedeau (*beadle*), il a été de tout temps un fonctionnaire civil, qui prêtait main-forte au constable dans l'arrestation des vagabonds.

(1) Sous le régime du droit commun, la sphère de l'administration paroissiale était infiniment plus large qu'elle ne l'est aujourd'hui. Elle embrassait, au moyen âge, tous les rapports communaux. Nous recommandons, pour l'étude de ce système, en majeure partie renversé depuis par le fait, l'intéressante monographie de Toulmin Smith intitulée *la Paroisse*.

## CHAPITRE III.

## UNIONS DE SECOURS POUR LES PAUVRES.

Acte de Gilbert. — Acte de Sturges Bourne. — Nouvelle loi concernant les pauvres. — *Poor law board*. — Règlements généraux. — Unions. — *Board of guardians*. — Inspecteurs des pauvres. — Employés subalternes. — Maisons de travail. — Écoles de pauvres. — Taxe des pauvres. — Comparaison avec le continent. — Régime des pauvres en Écosse.

En 1833, une commission d'enquête avait été instituée, pour l'étude des rapports de la situation dérivée, en Angleterre, du régime des pauvres. Le résultat de ses travaux fut la loi sur les pauvres de 1834, soit l'acte du parlement de la IV<sup>e</sup>-V<sup>e</sup> année du règne de Guillaume IV, chapitre 76, dit *Poor law amendment act*. Il généralisait les dispositions de deux actes antérieurs. L'un, dit de Gilbert, de la vingt-deuxième année du règne de George III, chapitre 83, avait déjà autorisé la réunion de plusieurs paroisses en une seule communauté (*union*), ainsi que l'établissement de maisons de travail communes (*work-houses*), pour faciliter l'assistance, l'internement, la surveillance et l'emploi des pauvres. Le second, déjà mentionné au chapitre précédent, l'acte de Sturges Bourne, permit l'élection d'inspecteurs (*overseers*) salariés des pauvres par les contribuables de la paroisse.

Les innovations les plus importantes apportées au régime des dispositions antérieures, par la loi de 1834, sont la création d'un département central pour l'assistance des pauvres, celui des commissaires du *poor law board*, et l'introduction générale des unions de

secours, formées de plusieurs paroisses, rendue obligatoire.

C'est à ce *board* qu'il appartient exclusivement d'opérer ces réunions, auxquelles les paroisses elles-mêmes n'ont pas le droit de s'opposer. A cet égard comme à beaucoup d'autres, l'activité administrative qu'il déploie tient beaucoup de celle d'un ministre de l'intérieur du continent. La loi l'autorise à établir des règles générales (*general orders*), qui acquièrent force obligatoire quinze jours après avoir été notifiées au secrétaire d'État de l'intérieur et au parlement. C'est le délai ménagé à la reine pour invalider ces règlements en conseil privé. Cependant les intéressés peuvent aussi en attaquer la légalité de leur chef, devant le banc de la reine, par un writ de *certiorari*, ce qui leur serait plus difficilement permis sur le continent, sous l'empire des idées que l'autorité s'y fait d'elle-même. Un de ces ordres généraux, du 26 juillet 1847, forme la règle actuelle de cette administration. Le *board* central du régime des pauvres fixe aussi le nombre des administrateurs ou *guardians* de chaque union, pour lesquels il peut porter le cens d'éligibilité, selon les circonstances locales, jusqu'à quarante livres sterling, ce qui est toutefois le maximum (1).

Les unions établies en conformité de la loi de 1834 étaient, en 1858, au nombre de 628, avec 16,628,399 habitants, tandis que l'assistance se pratiquait d'après des actes locaux dans 20 unions de district, avec 319 paroisses, et 15 paroisses isolées, comprenant toutes ensemble une population de 2,079,291 âmes; d'après l'acte de Gilbert, dans 12 unions et 2 pa-

(1) Toulmin Smith, 168.

roisses isolées, avec 173,520 âmes; enfin, sous le régime de l'acte de la quarante-troisième année du règne d'Élisabeth, chapitre 2, encore dans 85 paroisses ou localités, avec 81,669 âmes.

Dans la capitale, la Cité, avec ses 108 paroisses, ne forme plus aujourd'hui qu'une seule union; 14 autres unions métropolitaines sont formées chacune de plusieurs paroisses; 12 grandes paroisses constituent autant d'unions, à Londres, et 11 paroisses y sont restées fidèles à leur ancien régime d'actes locaux (1).

Bien que le *board* central puisse former des unions à volonté, il n'en peut dissoudre ou élargir aucune, sans le consentement de la majorité des administrateurs de l'union.

Les membres du *board of guardians*, ou bureau dirigeant des administrateurs de chaque union, sont élus dans les paroisses. Toute paroisse ou ville (*township*), ayant son administration propre en fait d'assistance des pauvres, élit chaque année au moins un administrateur. Celui-ci doit être domicilié dans le ressort de l'union et justifier de la possession d'une rente foncière ou d'un revenu de valeur locative de quarante livres sterling. Les *guardians* peuvent toujours être réélus. Les employés salariés de la même administration ne sont pas éligibles pour cet office. Le bureau des pauvres peut, en vue de l'élection, partager les paroisses de plus de vingt mille âmes en quartiers ou *wards*, de quatre cents maisons pour le moins chacun. Quiconque a, pendant un an, acquitté la taxe des pauvres dans l'union, y est électeur.

(1) Gneist, II, 667. — Kries, 51.



Le contribuable taxé à raison d'un revenu foncier, d'une valeur locative ou d'un loyer montant jusqu'à cinquante livres sterling, a une voix. Toute valeur de cinquante livres sterling en sus, portée en cote, donne une voix de plus, jusqu'à six, maximum du nombre de voix accordé à une personne (acte de la VII-VIII<sup>e</sup> année du règne de Victoria, chapitre 101). Le nombre des personnes pour lesquelles un électeur est admis à voter par procuration, ne peut excéder quatre. Les contestations, qui peuvent s'élever au sujet des élections d'administrateurs, sont décidées par le *board* central. Cependant un *certiorari* du banc de la reine est là également admissible. On voit que tout est très-complicqué dans ces élections, complètement dominées par de petites coteries (1).

Pour égaliser la taxe des pauvres dans toute l'union, les administrateurs de celle-ci peuvent aussi arrêter, avec l'assentiment du *board* central, qu'elle soit, sous les deux rapports du domicile et de la taxation (*for the settlement and for rating*), traitée comme une seule paroisse uniformément imposée.

Chaque bureau d'administrateurs (*board of guardians*), est censé former une corporation, dont les juges de paix du district sont membres d'office. Ces bureaux doivent se réunir au moins une fois tous les quinze jours. Leurs séances ne sont pas publiques. On retrouve ici, comme dans presque toute la législation relative aux modernes institutions communales de l'Angleterre, cette disposition, dont l'esprit peu libéral est ce qui empêche surtout le bourgeois de s'inté-

(1) Toulmin Smith, 174.

resser davantage même à ce qui le touche le plus directement, dans l'administration de la chose publique. A la tête de la corporation se trouve un président élu (*chairman*) (1). L'institution de comités, pour accélérer la marche des affaires, est admise. Chaque *board* d'administrateurs est tenu de se conformer aux instructions du *board* central. Les contestations sur le droit de domicile et la charge du paupérisme peuvent, avec le consentement des parties, être décidées par le *board* central, qui se substitue, dans ce cas, aux sessions trimestrielles et aux cours de loi du royaume (2).

Depuis que cette législation est entrée en vigueur, les attributions des anciens inspecteurs des pauvres ont été beaucoup restreintes. Les inspecteurs adjoints (*assistants*), qui sont rétribués, ont réduit presque partout l'office des premiers à une espèce de sinécure honorifique, en déchargeant de leurs fonctions les inspecteurs proprement dits. Ces derniers, sans traitement, comme leurs prédécesseurs sous l'ancien régime, sont nommés par les juges de paix. Un statut a même retiré à la paroisse le droit de les proposer. Il doit y avoir au moins deux et au plus quatre de ces fonctionnaires, dans chaque localité. Tout paroissien, acquittant la taxe des pauvres, a qualité pour remplir cet office. Les pairs, les juges, les ecclésiastiques et les hauts fonctionnaires de l'État, sont seuls dispensés de l'obligation de s'en charger. Tout autre paroissien désigné par le suffrage des électeurs encourt, en se dérochant à leur choix,

(1) Kries, *L'assistance des pauvres en Angleterre*; Berlin, 1863, chez W. Herz, 69.

(2) Gneist, II, 663, 688.

une peine de *misdemeanour*, s'il est dans la condition des personnes dont la loi n'admet pas le refus d'acceptation. Dans le cas contraire, il peut appeler aux sessions trimestrielles du suffrage contre lequel il a des réclamations à faire valoir.

C'est à ces inspecteurs et à leurs aides rétribués ou officiers de l'assistance (*relieving officers*), qu'il incombe de dresser les cotes de la taxe des pauvres et d'en faire la perception. Lorsqu'il y a des besoins urgents, ils peuvent accorder eux-mêmes temporairement aux nécessiteux les secours, autres que d'argent, réclamés dans la circonstance. Ils sont restés chargés, comme autrefois, de dresser aussi les listes officielles du jury, de poursuivre l'expulsion des gens sans aveu, de coopérer à la confection des listes pour les élections au parlement, ainsi que de dénicher les maisons de prostitution ou de jeu. D'après des actes de la VII-VIII<sup>e</sup> année du règne de Victoria, chapitre 112, et de la XVII-XVIII<sup>e</sup> du même règne, chapitre 104, ils sont autorisés à placer comme mousses les enfants pauvres reconnus propres au service de la marine (1). Ils relèvent du *board* des administrateurs, en même temps que des juges de paix, et peuvent, en cas de désobéissance, être mis à l'amende par deux juges de paix.

Le département des pauvres a créé un certain nombre d'emplois rétribués (2), dont les titulaires sont

(1) Toulmin Smith, 154.

(2) Nicholls (II, p. 438) a donné, pour 1850, un état du personnel des employés salariés de 604 unions et paroisses formées, dès cette époque, sous le régime des *boards* d'administrateurs nouvellement organisés, y compris 30 communes où l'assistance était encore régie par des statuts locaux. Ce personnel ne comprenait pas moins de

nommés à vie par chaque bureau d'administrateurs. Tels sont les auditeurs des comptes, les percepteurs ou collecteurs, les secrétaires ou commis (*clerks*), les trésoriers, les médecins de district et les employés salariés des asiles de pauvres ou *workhouses*. Chaque *board* d'administrateurs peut suspendre des employés subalternes; mais ces décisions ont besoin d'être ratifiées par le *board* central (1).

Le principe de l'ancienne législation, laissant à chaque paroisse la charge de ses pauvres, a été maintenu partout, sauf exception pour les districts dans

12,853 employés, qui touchaient ensemble une somme de traitements de 548,690 livres sterling (13,717,250 fr.), ainsi répartie :

Nombre des employés.	Somme de leurs traitements.	Moyenne de la rétribution de chacun.
634 commis ( <i>clerks</i> ) . . . . .	69,941 l. st.	110 l. st.
466 chapelains . . . . .	21,695	47
3,156 médecins . . . . .	156,494	50
1,377 officiers de l'assistance . . . . .	113,110	82
1,359 directeurs et directrices des maisons de travail ( <i>masters and matrons</i> ) . . . . .	50,778	37
383 instituteurs . . . . .	11,837	31
501 institutrices . . . . .	10,473	21
442 portiers . . . . .	7,971	18
248 gardes-malades et nourrices . . . . .	3,451	14
69 surveillants des ateliers . . . . .	2,723	39
3,042 collecteurs ou inspecteurs adjoints . . . . .	72,410	24
622 trésoriers . . . . .	1,464	2
505 autres employés . . . . .	13,200	26
49 réviseurs de comptes ou auditeurs de district . . . . .	13,143	268
<hr/>	<hr/>	<hr/>
12,853 employés, ayant touché . . . . .	584,690 l. st.	

Quel nombre effrayant d'employés salariés et quel énorme budget affecté à leur entretien! Toute l'administration intérieure du royaume de Saxe ne coûte que 850,495 thaler; ce n'est pas le quart de la dépense qu'occasionne le personnel de l'assistance des pauvres, en Angleterre.

(1) Kries, 77.

lesquels la taxe des pauvres est également répartie sur toute l'union, sans distinction des paroisses. Une autre exception a été introduite par l'acte de Bodkin de 1847 (XI-XII<sup>e</sup> année du règne de Victoria, chapitre 110), qui impose la charge des pauvres venus du dehors et ayant acquis domicile dans l'union, par une résidence continue de cinq ans, non pas à la paroisse dans laquelle ils vivent, mais à l'union entière.

Dans la supputation de ce temps de résidence nécessaire pour l'acquisition du domicile, on ne compte ni celui pendant lequel la personne a été secourue comme pauvre, ni celui qu'elle aurait passé, soit dans une maison d'aliénés ou en prison, soit au service militaire, comme soldat ou matelot (1).

La règle de la nouvelle législation concernant les pauvres oblige tout indigent, qui veut être assisté, d'aller à la maison de travail : c'est ce qu'on appelle *in-door-relief*. Chaque union doit posséder au moins une maison de l'espèce. Toutes ces maisons, lorsqu'il y en a plusieurs, appartiennent à l'union, non aux paroisses respectives dans lesquelles elles sont situées. Dans tout *workhouse*, la séparation entre les deux sexes, puis entre la jeunesse et les adultes comme entre les vieillards ou infirmes et les gens valides, est sévèrement observée. Cette séparation du mari et de la femme, des parents et de leurs enfants, est d'une extrême dureté et a, maintefois, rencontré un blâme très-vif, au parlement comme dans la presse. Il n'y a pas eu moins de désapprobation du fait que, dans le régime de ces maisons, un permis de sortie n'est que

(1) Gneist, II, 702.

très-rarement accordé aux pauvres; que l'on y astreint les hommes à un travail souvent par trop pénible, en employant les jeunes à casser des pierres, les vieux à tirer les étoupes de vieux cordages (1); que la nourriture y est parfois mauvaise, que l'habillement ressemble à un uniforme, etc. Pour l'âge le plus tendre, il y a cependant des chambres d'enfants spéciales, dans lesquelles les mères sont également admises, et, pour les enfants plus âgés, une place où ils peuvent jouer à l'air (2). Les indigents qui refusent de travailler, dans le *workhouse*, sont punis d'emprisonnement dans une maison de correction. L'admission dans le *workhouse* a lieu sur un ordre écrit du *board* des administrateurs. Il n'est permis au pauvre, admis dans la maison, de la quitter qu'après un séjour de vingt-quatre heures. Au *workhouse* se rattache ordinairement un hospice, avec une maison d'aliénés et une maison d'accouchement (3). Les ouvriers appellent les maisons de travail « des bastilles », et elles ont effectivement plutôt le caractère de prisons que celui de maisons de bienfaisance; car toute leur organisation est conçue d'après le principe qu'il faut rebuter l'ouvrier, pour qu'il ne songe à y entrer qu'à la dernière extrémité et qu'il cherche, le plus tôt possible, à en sortir (4).

C'est de 1839 que date, en Angleterre, l'usage de recevoir pour une nuit, dans les *union-workhouses*, les pauvres sans asile et les mendiants vagabonds (*vagrants, trampers* ou *tramps*, comme on les appelle aujourd'hui), ainsi que de leur donner à souper, le soir,

(1) Kries, 24.

(2) Meidinger, 570, 571.

(3) *Ibid.*, 590, 591.

(4) Kries, 22.

et à déjeuner, le lendemain matin. Or cette pratique a eu pour effet d'attirer une armée de fainéants et de rôdeurs, qui ont pris l'habitude de parcourir le pays dans toutes les directions, en demandant partout, presque comme une chose due, le gîte de la nuit et des repas, dans les maisons de travail. Le nombre de ces vagabonds n'a fait que s'accroître, d'année en année, et souvent les administrateurs de ces asiles y voyaient reparaître les mêmes figures à de courts intervalles, car les rôdeurs de profession savent très-bien distinguer les maisons où la nourriture est bonne de celles où elle est mauvaise.

La loi de la VII-VIII<sup>e</sup> année du règne de Victoria, chapitre 101, a ordonné l'établissement d'asiles de district, particulièrement destinés à recevoir les pauvres errant sans refuge (*houseless poor*). Les officiers de police ont le pouvoir de diriger sur ces maisons, sans autre forme de procès, les gens sans asile, qui peuvent y être retenus jusqu'à l'écoulement de quatre heures après le déjeuner du lendemain. Ces dispositions entraînent de graves inconvénients, comme il appert d'un document publié par ordre du parlement, en 1848 (1).

(1) Nous trouvons dans Meidinger (p. 394) les extraits suivants des rapports de quelques bureaux d'administration des secours.

Dans le rapport de l'administrateur de la maison de travail de Stockport, près Manchester, du 5 février 1848, il est dit : « La plupart des vagabonds (*trampers*) que nous voyons ici, rôdent continuellement dans le pays et reviennent très-régulièrement à la maison, pour s'y faire héberger et nourrir, à des intervalles qui varient de deux à six mois. Dans leur conduite, ils se montrent plus exigeants, plus grossiers et plus dissolus d'année en année. » D'un rapport d'André Doyle (deuxième du recueil publié par le *board central*, p. 99) sur plusieurs comtés du nord de la principauté de Galles et de l'ouest de l'Angleterre, il résulte que la plupart des va-

L'assistance des pauvres, en dehors de la maison de travail (*out-door-relief*), ne forme légalement

gabonds interrogés par lui étaient habitués à leur manière de vivre (*a life of vagrancy*), et continuellement en état de guerre avec la société, depuis leur jeunesse (l'âge de douze ans).

Le rapport de l'*Union-workhouse* de Loughborough porte : « En 1847, il a été reçu ici 4,022 vagabonds, dont 2,338 Anglais, 1,527 Irlandais et 157 Écossais. Leur entretien est une lourde charge pour la paroisse, qui s'en plaint vivement. »

A Londres, d'après le rapport de l'Union de la Cité, on n'avait encore reçu, en 1839, que 356 *trampers*, dont le nombre s'est ensuite élevé aux chiffres suivants :

en 1840	à	2,403
1841		11,203
1842		26,713
1843		43,575
et 1844		41,743

dont l'assistance occasionnait une dépense annuelle de 4,416 livres sterling. Ces frais, ainsi que ceux de l'entretien des asiles et des écoles de pauvres, sont répartis, par les administrateurs du *board of guardians*, entre tous les habitants domiciliés et gens établis.

Voici comment s'exprime un rapport de l'*Union-house* de Saint-Martin des Champs, dans la partie occidentale de Londres : « Avant 1839, nous ne voyions que des pauvres de passage (*casual poor*), c'est-à-dire sans résidence fixe ; puis nous reçûmes :

en 1839	767	pauvres
1840	1,376	—
1846	6,308	—
1847	11,574	—

femmes et enfants compris »

D'après le rapport de l'Union de Monmouth, les *tramps* errent ordinairement par bandes, se dispersant le jour, pour mendier, et se retrouvant la nuit, dans la maison de refuge la plus proche. Beaucoup d'entre eux sont violents et tapageurs, brisent les vitres, ou commettent d'autres excès, tels qu'on est souvent obligé de requérir la police, pour les faire rentrer dans l'ordre ou mettre à la porte. Ordinairement, ils ne se présentent que fort tard dans la soirée, pour se dérober à l'obligation de travailler avec les pensionnaires de la maison reçus dans la journée. Une démoralisation contagieuse



qu'une exception. Elle ne doit être accordée qu'à des personnes réellement incapables de travailler, ou aux parents qui s'appliquent à placer leurs enfants dans de bonnes écoles. Mais, déjà bien avant la grande détresse survenue dans les districts cotonniers du Lancashire et du Cheshire, les maisons de travail existantes étaient loin de pouvoir contenir tous les pauvres en état de travailler. Pendant qu'au 1<sup>er</sup> janvier 1858 il n'y avait, parmi 126,481 pauvres, soutenus dans les maisons de travail, que 23,281 adultes capables de travailler, on secourait 143,323 personnes dans la condition de ces derniers, hors des maisons de travail (1). Cette assistance extérieure de personnes en état de travailler ne peut, toutefois, être accordée que sur un rapport au *poor law board* et avec l'approbation de celui-ci (2). On frémit à l'idée de la paperasserie qui dérive de cette disposition pour ce malheureux *board*.

Depuis l'acte de la VII-VIII<sup>e</sup> année du règne de Victoria, chapitre 101, les unions pour l'assistance des pauvres sont autorisées à s'associer entre elles, dans le but de former à plusieurs de nouvelles unions plus larges, pour l'entretien des écoles de pauvres. A la tête de chaque union de cette dernière catégorie, il y a un bureau d'administration dit *board of management* et des curateurs, élus par les différents *boards of guardians*. Les curateurs nomment, avec l'assentiment de l'évêque, l'ecclésiastique, ainsi que tous les

se répand ainsi de comté en comté. Beaucoup de ces mendiants apportent aussi dans la maison des maladies réelles, telles que des fièvres et des éruptions de la peau.

(1) Kries, 25, 38, 39.

(2) Kries, 25.

instituteurs et autres employés de l'établissement scolaire. En 1858, 37,240 enfants reçurent ainsi l'instruction. Récemment, on a encore établi des écoles, spécialement destinées à recevoir les enfants des pauvres internés dans les maisons de travail (1).

D'après l'ancienne législation sur les pauvres, les juges de paix pouvaient contraindre les enfants des gens qui recevaient l'assistance publique à se mettre en apprentissage ou en service. Cette contrainte a été maintenue (2); mais l'obligation de recevoir ces pauvres enfants en service ou en apprentissage, contre une faible indemnité, a été supprimée par l'acte de la VII-VIII<sup>e</sup> année du règne de Victoria, chapitre 101. De jeunes filles, jusqu'à l'âge de vingt et un ans, et les jeunes gens du sexe masculin, jusqu'à vingt ans (\*), peuvent être ainsi mis en condition, sans que l'on se croie toujours obligé de consulter leur vocation naturelle. Seulement, les termes des contrats de service et d'apprentissage, sont maintenant arrêtés par les administrateurs du district d'as-

(1) Gneist, II, 711, etc.

(2) Peter had heard there were in London then,  
Still have they being! workhouse clearing men,  
Who, undisturb'd by feelings just or kind,  
Would parish boys to needy tradesmen bind;  
They, in their want, a trifling sum would take,  
And toiling slaves of piteous orphans make.

Pierre avait appris qu'il se trouvait alors à Londres, comme il s'en trouve encore, hélas! des hommes qui s'occupent de débarrasser les maisons de travail, et qui, sans le moindre sentiment de bienveillance et de justice, ne se font aucun scrupule de mettre les garçons de la paroisse en condition chez des maîtres nécessiteux. Ceux-ci, dans leur gêne, se contentent d'une somme minime et font de malheureux orphelins des esclaves durement exploités. (Voir *le Bourg* de George Crabbe, édition de Londres, William Smith, p. 64.)

(\*) R. Jenery Shee, p. 335.

sistance, non plus, comme auparavant, par les juges de paix.

Tous les frais de l'assistance publique sont payés sur le produit de la taxe des pauvres; mais cette taxe n'est pas uniquement affectée à l'entretien des pauvres; car, pour la commodité de la perception, on supplée, avec les fonds provenant d'un seul et même impôt, à d'autres besoins analogues. La perception de la taxe des pauvres, taxe qui varie d'ailleurs beaucoup, selon les localités (1), a servi de modèle pour toutes les autres taxes communales (2).

Nombre de paroisses riches, ne renfermant qu'un petit nombre de pauvres, payent très-peu, tandis que des paroisses pauvres, celles qui sont précisément le moins en état de supporter une pareille charge, à Londres en particulier, ont à payer énormément. Dans les districts à houblon du comté de Kent aussi, la taxe des pauvres est très-lourde, et le pays n'y suffit qu'avec peine. La cote moyenne, par tête, de la taxe des pauvres, répartie sur toute la population de l'Angleterre et du pays de Galles, avait été de 13 shellings 1 denier en 1811 (3); elle a varié de 6 sh. 1  $\frac{1}{2}$  d., pour l'exercice 1846-47, à 7 sh. 10 d., pour 1848-49; puis de 6 sh. 1  $\frac{3}{4}$  d., en 1857, à 6 sh.  $\frac{1}{2}$  d., en 1858, et à 5 sh. 8  $\frac{1}{4}$  d., en 1859, pour chaque livre sterling de rente foncière (4). D'après une communication faite le 15 mars 1849, par sir G. C. Lewis, à la chambre des communes, voici comment la même cote, basée sur la taxation de chaque livre sterling de rente foncière, se

(1) Kries, 132.

(2) Gneist, II, 93. — Kries, 135.

(3) Meidinger, 579.

(4) Kries, 344.

répartissait entre les différentes catégories de paroisses, de 1839 à 1842 :

2,308	paroisses	payaient	de 6 d.	à 1 sh.
5,549	—	—	de 1 sh.	à 2 sh.
3,135	—	—	de 2 sh.	à 3 sh.
1,277	—	—	de 3 sh.	à 4 sh.
838	—	—	4 sh.	et plus.

Cela fait un total de 13,127 paroisses, dans lesquelles on payait, en moyenne générale, 1 sh. 7 d. par livre sterling.

Les seuls traitements des employés salariés absorbaient, en 1847, 6 p. 100 du produit de la taxe des pauvres (1). Depuis qu'un acte de la III-IV<sup>e</sup> année du règne de Guillaume IV, chapitre 90, a autorisé les paroisses à former également des unions entre elles pour l'éclairage et le service de vigilance, les dépenses de l'éclairage peuvent être couvertes moyennant une taxe distincte, perçue sur la propriété sujette à la taxe des pauvres. Les cotes, pour la taxe des pauvres, comme pour toutes les taxes communales, sont dressées par les marguilliers et les inspecteurs des pauvres, d'après une estimation rigoureuse du revenu (*fair and equal pound rate*). La taxe est levée d'avance, en espèces, pour les besoins courants d'une période qui varie dans les limites d'un mois à une année (2). Lorsqu'une paroisse est trop pauvre pour suffire à cette taxe, on lui adjoint, aux sessions trimestrielles, comme nous l'avons vu plus haut, une autre paroisse du canton. C'est sur la base de cette disposition de la loi d'Élisabeth qu'a été voté au parlement, le 1<sup>er</sup> août 1862, par suite de la détresse du Lancashire,

(1) Meidinger, 881.

(2) Kries, 132, etc.

comme loi déclaratoire, l'*Union-relief aid bill*, dont voici la teneur :

« Si, jusqu'au 1<sup>er</sup> mars 1863, la taxe des pauvres, dans une paroisse des districts cotonniers anglais, vient à excéder 3 shellings par livre, soit 15 p. 100 du revenu annuel imposé pour cette taxe, la paroisse a le choix, ou de contracter un emprunt, dont l'intérêt devra être payé sur le produit de sa part de contribution à la taxe, ou de lever un impôt subsidiaire dans les autres paroisses de l'Union, respectivement du comté, dont elle fait partie. »

Le dimanche suivant, l'état de répartition de la taxe des pauvres, approuvé par deux juges de paix, doit être, sous peine de nullité, affiché aux portes de l'église paroissiale. Dans le cas d'insolvabilité d'un contribuable, deux juges de paix peuvent, avec l'assentiment des inspecteurs des pauvres, supprimer sa cote par un décret. La taxe est exigible dès l'établissement de la cote. Lorsqu'il n'y a ni réclamation ni versement de fonds, deux juges de paix peuvent ordonner l'exécution, après avoir sommairement entendu le retardataire. Les réclamations (*amendments of the rate*), depuis un acte de la VI-VII<sup>e</sup> année du règne de Guillaume IV, chapitre 96, doivent être portées aux sessions spéciales, ou, comme c'était autrefois général, immédiatement à la seconde instance, celle des sessions trimestrielles de la justice de paix. Le banc de la reine, dans les cas d'urgence, peut attirer l'affaire à son for, par un writ de *certiorari*. Tous les employés chargés de l'administration de la taxe sont obligés de rendre leurs comptes en séance publique (1).

(1) Gneist, II, 93, etc.

Le nombre des pauvres publiquement secourus, en Angleterre, ne peut donner la mesure de tout ce que le pays renferme de gens véritablement nécessiteux. Il y formait, en 1849, 6.2 p. 100, en 1854, 4.6 p. 100 de la population (1). En France, on compte une personne sur cinq; en Belgique, une sur six, recevant des secours. Mais il ne faut pas oublier que, dans les pays catholiques, le clergé et les couvents, par n'importe quels motifs, sont assez souvent trop prodigues de leurs charités, tandis que l'organisation des *work-houses*, en Angleterre, est positivement fondée sur le principe qu'il faut rebuter de l'aumône, et qu'en conséquence le pauvre anglais ne se décide, ordinairement, qu'après avoir enduré le pire, à entrer dans une maison où les liens de la famille sont déchirés, du moment où il y est admis. Ce système a naturellement pour effet de réduire plus qu'ailleurs le nombre des gens qui demandent l'assistance. Mais on ne saurait, assurément, s'applaudir de ce résultat de la nouvelle loi sur les pauvres, de 1834, comme d'un effet heureux pour le pays. Il est constant, toutefois, que le nombre des pauvres valides ayant reçu l'assistance, abstraction faite de la dernière crise et de la détresse inévitable qui en est résultée pour les ouvriers du Lancashire, a diminué de plus en plus, presque d'année en année. Ainsi, on comptait :

577,445	personnes assistées	en	1848
228,823	—	—	en 1849
154,228	—	—	en 1856
140,075	—	—	en 1857 (2).

En Écosse, on avait conservé, jusqu'à l'année 1845,

(1) Kries, 37.

(2) *Ibid.*, 41.

l'ancien système des dons volontaires pour l'assistance des pauvres. L'inspection des pauvres y était abandonnée aux maîtres d'école, qui, ordinairement, connaissent les misères de leurs communes beaucoup mieux que les administrateurs et les inspecteurs des pauvres en Angleterre. Mais la nouvelle loi sur les pauvres d'Écosse, du 4 août de la susdite année, a, dans ce royaume aussi, abrogé les lois antérieures sur les pauvres, pour y instituer un nouveau département, ou plutôt une nouvelle autorité centrale de haute surveillance, le *board of supervision for the relief of the poor in Scotland*. Il se compose des deux lords prévôts d'Édimbourg et de Glasgow, du *solicitor general* d'Écosse, des shériffs du royaume et de trois membres nommés par le gouvernement, qui reçoivent des traitements particuliers pour ces fonctions, tiennent chaque année deux assemblées générales et envoient leur compte rendu au gouvernement.

Pour chaque district de pauvres il existe également, en Écosse, un *board of guardians*, administrateurs nommés par les communes elles-mêmes. Ce *board* fait la répartition de la taxe des pauvres dans son ressort, sous la surveillance et le contrôle de l'autorité centrale, mentionnée plus haut. Le produit de la taxe est employé en secours, à l'établissement de maisons de refuge et d'hospices, et à la rétribution des nouveaux inspecteurs des pauvres, dont les attributions sont les mêmes qu'exerçaient autrefois les maîtres d'école, parmi lesquels on les choisit encore de préférence (1).

(1) Meidinger, 570. — Kries, 171, etc.

---

## CHAPITRE IV.

## BUREAUX D'HYGIÈNE ET DE SALUBRITÉ PUBLIQUE.

Manque de surveillance en matière de police sanitaire. — Commission des égouts. — Commissions pour l'embellissement des villes. — Bureaux sanitaires. — Acte dit du gouvernement local. — Les divers bureaux indépendants les uns des autres.

Les corporations municipales et les juges de paix n'ont, à cela près que ces derniers sont aussi des officiers du régime des pauvres, rien de commun avec la police des matières qui intéressent le bien-être général. Tant que l'esprit communal avait conservé quelque chose du stimulant de l'ancienne liberté communale, les voies de recours ouvertes à chacun et les mesures des paroisses suffisaient aux exigences de la police sanitaire. Mais, avec l'affaiblissement de l'activité communale, ces moyens furent reconnus défectueux. Des épidémies, la taxe des pauvres et la statistique criminelle ramenèrent, toutefois, avec tant d'éloquence, au sentiment de la solidarité, nécessaire entre tous les membres de la société, depuis la gentry dominante jusqu'aux classes les moins aisées de la population (1), que la législature dut forcément intervenir. C'était, naturellement, encore ajouter au pouvoir de la centralisation bureaucratique.

(1) En 1833, les inspecteurs du gouvernement visitèrent, dans la partie basse de Manchester, 687 rues et ruelles, dont 352, soit plus de la moitié, étaient pleines de mares, d'ordures et d'immondices de tout genre. Ils y trouvèrent les maisons humides, sales, délabrées et mal aérées pour la plupart. 2,221 maisons n'avaient même pas de latrines! Dans la rue et le passage dits du Parlement, il n'existait pour 380 habitants qu'un seul réduit de l'espèce, relégué dans une allée étroite et dont l'odeur et les exhalaisons fétides devaient être, constamment, une source d'infection et de maladies.



On se tira d'affaire, en 1848, par le vote d'un certain nombre d'actes dits de consolidation, destinés à généraliser l'application des clauses de divers actes locaux, déjà rendus en matière de police sanitaire.

Telle fut l'origine de plusieurs lois concernant l'établissement et la fermeture des cimetières (1), ainsi que l'établissement d'usines et de tuyaux à gaz, de bains et de lavoirs, par les corporations ou par les paroisses.

Toutes ces mesures d'amélioration conduisirent soit à la création d'autorités nouvelles, soit au remaniement d'administrations plus anciennes, qui sont arrivées, pour la plupart, à occuper, dans la commune, une position complètement indépendante des autres autorités communales.

Dans cette catégorie se rangent :

1° Les commissaires des égouts et eaux souterraines (*commission of sewers*), qui fonctionnaient déjà sous le régime de l'ancienne législation. D'après les nouveaux règlements sur la matière, de la III-IV<sup>e</sup> année du règne de Guillaume IV, chapitre 22, et de la XI-XII<sup>e</sup> du règne de Victoria, chapitre 15, ces commissions sont exclusivement choisies parmi les contribuables payant l'impôt foncier, dans le district. Elles imposent des taxes et constituent, en matière d'eaux

(1) Le ministre de l'intérieur peut en ordonner la fermeture. A Londres notamment, on s'applique à les éloigner de la ville. D'amples détails sur l'encombrement et l'état horrible des cimetières de cette capitale, se trouvent dans le rapport intitulé *Report on a general scheme for extramural sepulture* (Londres, Clowes et fils, 1850) et présenté aux deux chambres du parlement. Il en résulte que l'on y entassait souvent six, huit, même jusqu'à douze cadavres, bien que la loi prescrive un intervalle de deux pieds dans la superposition. Aussi, l'eau des puits voisins était-elle trouble et de mauvaise odeur. En été surtout, les fortes exhalaisons réduisaient les habitants des maisons du voisinage à la nécessité de fermer leurs fenêtres.

et de canaux souterrains, un véritable tribunal, qui peut, dans la circonstance, s'adjoindre un jury (1).

2° Deux statuts, de la reine Victoria, autorisent les paroisses à l'introduction de maisons de bains et de lavoirs. La *vestry* choisit à cet effet, parmi les contribuables, un comité de trois à sept membres, qui forme une corporation (2). Il faut, pour l'introduction de ce régime, dans chaque paroisse, une résolution de la *vestry*, et la confirmation de ce vote par le ministre de l'intérieur (3).

3° D'après l'acte sur les améliorations concernant les villes (*town improvements clauses act*) de 1847, soit de la x-xi<sup>e</sup> année du règne de Victoria, chapitre 34, les travaux d'amélioration nécessaires dans le pavage, l'éclairage, etc., ainsi que d'embellissement, doivent être exécutés, soit à la diligence des autorités communales établies, soit à celle de commissaires spéciaux. A l'égard des places qui ne sont pas encore pourvues d'une administration communale, un autre acte de la même année, chapitre 16, applique à l'élection des commissaires dont il s'agit le mode en usage pour celle des administrateurs de l'assistance. Des districts trop étendus peuvent être partagés en *wards* ou quartiers. Les commissaires ont le pouvoir de rendre des *byelaws*. Les réclamations contre l'établissement de cotes non justifiées ou l'exagération des parts de contribution aux charges communales, doivent être présentées aux sessions trimestrielles (4).

4° Les actes pour remédier aux causes d'insalubrité

(1) Gneist, II, 733.

(2) T. Smith, 250.

(3) Gneist, II, 735.

(4) *Ibid.*, II, 738.

et d'épidémies (*nuisance removal and diseases preventing acts*) de la XI-XII<sup>e</sup> année du règne de Victoria, chapitre 123, et de la XII-XIII<sup>e</sup>, chapitre 111, ou de 1848, consolidés et amendés par un acte postérieur et portant le même titre, de la XVIII-XIX<sup>e</sup> année dudit règne, chapitre 121, renforcèrent l'ancien système de l'action populaire, admise en présence de tout état d'insalubrité local, en autorisant de plus le conseil privé à prendre des mesures propres à prévenir les épidémies ou les maladies contagieuses. L'acte sur la police sanitaire (*general health act*) de 1848 (XI-XII<sup>e</sup> année du règne de Victoria, chapitre 63), peut être introduit dans toute commune, sur la demande d'un dixième du nombre total des contribuables, comme aussi lorsque, dans une période de sept ans, on y a compté plus de vingt-trois décès par mille habitants, en moyenne. Dans ce cas, le bureau de santé (*board of health*), qui relève aujourd'hui du conseil privé, délègue une commission d'enquête, sur les conclusions de laquelle, et le conseil privé entendu, l'introduction de l'acte sur la police sanitaire peut avoir lieu. Lorsque la commune qui l'adopte a des droits de corporation, la mise à exécution de l'acte lui incombe; autrement, c'est un bureau de santé local (*local board of health*), élu à cet effet, qui en est chargé. Ce *board* est ordinairement un comité salarié, qui administre bureaucratiquement, sans contrôle de la part du public (1). En 1854, l'acte dont il s'agit était en vigueur dans deux cent quatre-vingt-quatre localités.

5<sup>o</sup> L'acte d'administration locale (*local government act*), du 2 août 1858 (XXI-XXII<sup>e</sup> année du règne de Vic-

(1) Toulmin Smith, 401.

toria, chapitre 98), est applicable aux localités dans lesquelles l'acte précité, de 1848, n'est pas entré en vigueur. L'Irlande, l'Écosse et la métropole sont exclues de ce régime, sous l'autorité duquel le bureau de santé pourvoit à l'établissement d'égouts, à l'arrosage et au balayage des rues. Il a la police des caves, du pavé des rues, de l'éclairage au gaz, de la distribution des eaux, et des cimetières. Les habitants, qui profitent de ces établissements, sont tenus d'acquitter une taxe de district analogue à la taxe des pauvres. Les administrateurs (*guardians*) du bureau sanitaire sont élus de la même manière que ceux de l'assistance. Toute personne qui possède trente livres sterling de rente foncière, ou cent trente livres en autres biens, est éligible. On procède, chaque année, à une nouvelle élection d'un tiers des membres du bureau. Cette élection est également dominée par de petites coteries; la forme de l'administration, bureaucratique.

En matière d'impôt, il y a appel aux sessions trimestrielles; mais, dans tous les autres cas, cet acte étend le recours au ministre de l'intérieur. Ce fonctionnaire est seul compétent pour recevoir le pourvoi du contentieux relatif à l'adoption de l'acte, à l'invalidité du vote de la commune sur lequel cette adoption repose et aux voies de contrainte à suivre contre les particuliers, pour les obliger au paiement des dépenses faites en travaux. Le ministre de l'intérieur se trouve ainsi, par suite de la juridiction que lui confère cet acte, seul juge d'appel dans des questions de propriété très-importantes. Il peut rendre des arrêtés (*orders*) ayant force obligatoire et doit confirmer les statuts locaux, ainsi que donner son consentement aux emprunts contractés.

Ces diverses administrations, auxquelles il faut ajouter les nouveaux *boards* métropolitains, sont presque partout indépendantes les unes des autres, dans les ressorts où elles fonctionnent. Les diverses fonctions de la commune s'y côtoient ou s'y croisent, sans autre lien commun que le giron du corps électoral. Cette incohérence, le manque de toute unité dans l'administration communale, a produit parfois de singuliers résultats et bien de la confusion. En voici un exemple caractéristique et qui fait frémir (1) :

En septembre 1854, les habitants de Golden square et du voisinage, alarmés par une soudaine et terrible invasion du choléra, qui emporta, en trois jours, une centaine de personnes, dans une petite rue, apprirent que la commission des égouts avait mis à découvert un ancien cimetière de pestiférés. Eh bien ! personne ne put être rendu responsable du fait d'une imprudence aussi grave. Les autorités communales, auxquelles l'existence du cimetière, à cette place, n'était pas inconnue, répliquèrent avec raison que les travaux des égouts ne les regardaient en rien ; la commission des égouts, de son côté, représenta qu'elle n'avait pas à s'enquérir des choses qui sont en dehors de sa spécialité de l'exécution des travaux.

(1) Bucher, *Parlementarisme*, p. 243.

## CHAPITRE V.

DES CORPORATIONS MUNICIPALES DEPUIS LA RÉFORME  
DE 1835.

Villes érigées en corporations. — La justice de paix dans les villes. — Le recorder. — Le conseil municipal. — Le maire et les aldermen. — Officiers municipaux. — Police. — Taxes. — Contrôle de l'administration financière des villes. — Physionomie des nouvelles villes d'Angleterre.

La nouvelle loi des municipalités (*municipal corporation act*), de 1835 (v-vi<sup>e</sup> année du règne de Guillaume IV, chapitre 76), pour l'Angleterre et la principauté de Galles, et de la iii-iv<sup>e</sup> du même règne, chapitres 76 et 77, pour l'Écosse, a été introduite dans environ deux cents villes. Elle avait été rendue pour cent soixante-dix-huit villes, dont quatre-vingt-treize bourgs parlementaires.

Le recensement de 1851 donnait, pour l'Angleterre et le pays de Galles, cinq cent quatre-vingts cités, bourgs et villes municipales (*municipal towns*), avec un total de huit millions neuf cent quatre-vingt-dix mille huit cent neuf habitants. Il y avait en outre, indépendamment de cette population urbaine, huit millions neuf cent trente-six mille huit cents habitants, vivant en partie aussi dans des localités ressemblant à des villes.

Sur les cinq cent quatre-vingts communes urbaines, on comptait :

Cent soixante-trois bourgs parlementaires et municipaux, ayant une constitution municipale et envoyant des députés au parlement ;

Trente-neuf bourgs municipaux, formant des muni-

cipalités, mais n'envoyant pas de députés au parlement;

Cent trois bourgs parlementaires, envoyant des députés au parlement, mais dépourvus d'organisation municipale. On remarquait parmi ceux-ci :

Les Tower-hamlets . . .	avec	539,411	habitants
Marylebone . . . . .	—	370,957	—
Finsbury . . . . .	—	323,772	—
Lambeth . . . . .	—	251,345	—
La cité de Westminster .	—	241,611	—
Greenwich . . . . .	—	105,784	—

localités formant toutes des quartiers ou dépendances de la capitale même.

Il reste à énumérer, finalement :

Deux cent soixante-quinze bourgs, non représentés au parlement et sans constitution municipale, ou municipalités déchues.

Dix-huit villes, formant des corporations de comté (1), ont conservé, comme telles, leurs shériffs, coroners et milices propres. La plupart d'entre elles, réunies depuis le bill de réforme, pour les élections parlementaires, aux comtés qui les entourent, ont ainsi perdu leur représentation propre.

Avant 1835, deux cent quatre-vingt-cinq localités n'avaient que nominalement des droits de corporation. Dans beaucoup d'entre elles, il n'y avait même plus trace d'organisation municipale. Parmi les corporations de ville, la cité de Londres et quatre-vingt-huit autres gardèrent leurs anciennes constitu-

(1) A savoir : les onze cités de Londres, York, Chester, Bristol, Canterbury, Exeter, Gloucester, Lichfield, Lincoln, Norwich, Worcester; les cinq bourgs de Kingston upon Hull, Nottingham, Newcastle upon Tyne, Poole et Southampton, en Angleterre; enfin, les deux villes galloises de Carmarthen et de Haverfordwest.

tions; en 1851, il n'en restait plus que vingt-quatre, formant des corporations en pleine activité. L'application du nouveau régime municipal fut, ultérieurement, encore étendue à une vingtaine de villes, telles que Liverpool, Manchester, Birmingham, Leeds, Bristol. Les bourgs ainsi réformés comprenaient, en 1851, une population de quatre millions trois cent vingt-cinq mille deux cent soixante-neuf âmes. Il en résulte que plus de la moitié des habitants des villes, y compris les cent vingt-sept mille huit cent soixante-neuf de la cité de Londres, ou continuent à vivre sous le régime de corporations municipales surannées, ou manquent entièrement d'institutions de l'espèce.

La nouvelle organisation municipale étend les droits électoraux de la corporation à tous les contribuables. Les francs-bourgeois (*freemen*) conservèrent leurs droits; mais ceux-ci ne purent plus être acquis ni par donation, ni par achat. Avec l'extinction des *freemen*, les biens de la corporation deviennent la propriété de toute la nouvelle corporation élargie. L'exercice de la juridiction de police locale et, d'après des lois plus récentes, dans la plupart des localités, aussi l'éclairage des rues, la distribution des eaux et les mesures sanitaires, forment la tâche de l'administration municipale. Cent vingt-huit villes reçurent, en conséquence, une commission de paix, c'est-à-dire le droit de conférer, de leur autorité propre, l'exercice des fonctions de paix à des magistrats municipaux. Les autres villes n'obtiennent cette commission qu'à mesure qu'elles justifient du besoin de l'institution d'un ou de plusieurs juges de police. Généralement cependant, la reine continue à choisir les juges de paix des villes dans les rangs de la gentry patricienne. Le



maire seul est juge de paix par l'élection de la bourgeoisie, pour l'année de ses fonctions et la suivante. Les juges de police salariés (*stipendiary magistrates*) peuvent être choisis par la reine, sur la proposition des conseillers municipaux, parmi les *barristers* ayant au moins cinq années de pratique. Un juge de l'espèce ne peut ni siéger au parlement, ni remplir aucun autre office municipal. En cas d'empêchement, il peut se faire remplacer, dans ses fonctions, par un suppléant (*deputy recorder*), pris dans les avocats de cinq ans de pratique. D'après une loi de la XXI-XXII<sup>e</sup> année du règne de Victoria, chapitre 73, un magistrat rétribué peut décider seul, dans tous les cas où la loi requiert l'avis de deux juges de paix.

Salariés ou non, les magistrats des villes n'ont pas, en règle générale, le droit de fonctionner dans l'évacuation des prisons et dans les sessions trimestrielles. Lorsque la juridiction du comté n'est pas expressément exclue de la ville, par la clause *non intromittant*, elle s'y exerce concurremment avec la juridiction municipale. Il y a toujours moyen d'appeler des décisions des juges de paix de la ville aux sessions trimestrielles. Cependant la reine peut, à la requête des autorités municipales, accorder spécialement le droit de tenir des sessions trimestrielles à une ville, ou à deux conjointement; mais il y a, dans ce cas, nécessité de nommer *recorder* un légiste de profession, qui fonctionne alors seul, comme juge de paix des sessions trimestrielles et, aussi, comme juge d'appel en matière d'expulsions, indépendamment des affaires pénales de sa compétence; mais il n'est pas compétent pour décider en matières d'administration, du ressort de la municipalité, et ne peut connaître non plus d'affaires

de concession ni de taxation. Pour ces objets, la compétence de la session trimestrielle des juges de paix du comté a été maintenue telle qu'elle existait auparavant.

L'administration municipale est dirigée par un conseil communal (*common council*) ou, plus particulièrement, par le maire et les aldermen. Chaque année un tiers des *common councilmen*, dont les élections se font par l'inscription des noms sur des bulletins, mais publiquement, sort de ce collège; cependant tout membre sortant peut être réélu. Est éligible pour le *common council* ou le conseil de la ville (*town council*) tout Anglais âgé de vingt-et-un ans, possesseur de biens-fonds dans la commune depuis trois ans, à partir du 31 août avant l'élection, ayant acquitté, durant la même période, la taxe des pauvres, ainsi que les autres taxes communales, et d'ailleurs établi à domicile, avec un état de maison lui appartenant, dans un rayon de sept milles anglais du centre de la ville. Les quakers, les frères moraves, les séparatistes et les juifs, sont éligibles à tous les offices communaux, en vertu de plusieurs actes passés sous le règne actuel; mais, aucun ecclésiastique ne l'est, à quelque confession qu'il appartienne (1). Il faut que les élus justifient d'un avoir de cinq cents livres au moins, en biens mobiliers ou immobiliers, ou qu'ils soient portés pour une cote de quinze livres sur l'état de la taxe des pauvres. Les grandes villes sont divisées, pour les élections, en arrondissements électoraux (*wards*). Liverpool, par exemple, comprend seize *wards*. Dans ces villes, le cens a été doublé.

Le 5 septembre de chaque année, les inspecteurs

(1) Blackstone, édition de Kerr, 1857, vol. 1, 524.

des pauvres dressent la liste électorale (*the burgess roll*). Entre le 1<sup>er</sup> et le 15 octobre, le maire et deux assesseurs procèdent à la révision de cette liste. Le 9 novembre de chaque année a lieu l'élection des conseillers, choisis par les bourgeois, ainsi que celle du maire et des aldermen, choisis par le conseil. Le maire ne reste qu'une année en fonctions; mais il peut être réélu (\*). Il préside le conseil et demeure, comme nous l'avons déjà vu, juge de paix pendant deux années consécutives. Si la commune est représentée au parlement, le maire est aussi, pendant la durée de ses fonctions, commissaire des élections (*returning officer*). Le nombre des aldermen s'élève au tiers du nombre total des conseillers. Ils sont élus pour six ans par tout le conseil, dont ils sont également membres (1). La moitié d'entre eux se retire tous les trois ans. Dans certaines circonstances, ils peuvent remplacer le maire. Par le fait, ils n'ont pas d'autre qualité que celle de membres du conseil municipal, mais ils y occupent une position préminente (2) et y participent le plus largement aux travaux des commissions de l'administration municipale. Ils ne forment nullement un collège de magistrats, dans le sens du régime des institutions municipales d'Allemagne. L'élément constitutif de la corporation municipale, ce n'est pas la bourgeoisie d'une ville, c'est son maire, avec les aldermen et les conseillers municipaux (*common councillors*). L'intervention ou la confirmation du gouvernement n'est nécessaire dans aucune élection. Si l'accès d'une charge est refusé à une personne régulièrement élue,

(1) Les aldermen de la cité de Londres sont nommés pour la vie.

(2) Blackstone, édit. de Kerr, 1857, vol. I, 525.

(\*) R. Jenery Shee, p. 365.

la cour du banc de la reine lui vient en aide par un writ de *Mandamus*. A-t-on laissé quelqu'un s'impatroniser indûment dans une de ces charges, un writ de *quo warranto*, du même tribunal, peut l'écarter. Il ne se tient, annuellement, que quatre sessions ordinaires du conseil municipal. Le maire fixe l'époque des sessions extraordinaires, qui doivent être convoquées sur la motion de cinq membres. Pour l'adoption de statuts locaux portant des amendes jusqu'à cinq livres sterling (1), il faut la présence de deux tiers des conseillers. Le maire préside l'assemblée et, dans le cas de partage, il a voix décisive (*casting vote*). Là où le pavage et l'éclairage sont l'affaire de la ville, les conseillers municipaux rendent des ordonnances à ce sujet. Ils ont aussi le droit d'en faire pour obvier ou remédier aux causes de dommage et de danger (*nuisance*). Ils peuvent décréter à ce sujet des amendes et l'emprisonnement, jusqu'à un mois, par voie d'instruction sommaire. Ils statuent en séance secrète sur l'emploi des fonds et la concession à bail des terres et des bâtiments municipaux. Les officiers municipaux sont aussi élus en séance secrète. Ces officiers sont, communément, un secrétaire de la ville (*town clerk*), révocable, et un trésorier comptable. Le premier doit être homme de loi. Du reste, les villes peuvent nommer autant d'employés salariés qu'il leur convient, et elles usent largement de ce droit. Quant aux auditeurs ou réviseurs des comptes, ils sont annuellement nommés par la bourgeoisie. La ville est-elle un comté, elle nomme de plus, annuellement, un clerc de la paix et un coroner municipal.

(1) Blackstone, édit. de Kerr, 1857, vol. I, 423.

L'expédition des affaires communales non com-  
mises à des employés salariés, incombe à des comités,  
en majeure partie formés d'aldermen. Dans chaque  
ville il y a, pour l'administration de la police, un  
comité de sûreté (*watch committee*), présidé par le  
maire. Ce comité nomme les constables et fait les  
règlements de police. Chaque année, on fait prêter  
le serment de constables spéciaux aux habitants  
de la ville obligés au service de police, pour lequel  
ils peuvent être requis par un warrant de juge de  
paix. En service, ils reçoivent une indemnité de  
trois shellings par jour. Mais, généralement, les villes  
ont leur police soudoyée, que peuvent se procurer  
même des localités dépourvues d'organisation mu-  
nicipale.

Toute ville a le droit d'établir des maisons d'aliénés  
et de correction, ainsi que des prisons, pour son usage  
propre. Depuis un acte de la XIII-XIV<sup>e</sup> année du règne  
de Victoria, chapitre 65, il est aussi permis aux  
bourgs de se doter de bibliothèques publiques et de  
musées, sous le contrôle du conseil communal. Les  
comptes municipaux doivent être rendus publics. La  
ville peut en affecter les excédants à des emplois d'u-  
tilité générale.

Les autorités municipales ont aussi le droit de lever  
une taxe (*borough-rate*) pour les besoins de la com-  
mune. Cette taxe, dans la nouvelle organisation mu-  
nicipale, est assimilée à la taxe du comté. Elle ne  
peut être établie qu'en vue d'un besoin démontré,  
comme pour fournir au traitement du maire ou à  
l'amortissement des dettes de la ville, par exemple.  
Des impôts analogues peuvent être levés pour les  
besoins de la police (*borough watch rate*), pour la cons-

truction et l'entretien des bâtiments servant aux tribunaux et des prisons (*borough jail rate*), pour les dépenses et frais de criminalité (*borough prisoners rate*), pour les maisons d'aliénés (*borough lunatic asylum rate*), pour des musées (*museum rate*), etc. (1). On permit aussi aux villes de s'imposer pour contribuer à l'établissement de prisons centrales de district. Ces taxes sont établies par le maire et le conseil. Les corporations municipales peuvent agir en justice comme demandeurs ou défendeurs. Un plein droit de surveillance est assuré à l'État. Les fondations pieuses ne sont plus administrées par les villes, mais par des administrateurs particuliers (*trustees*), que le lord chancelier est chargé de nommer. Les villes, en ce qui touche leur administration financière, sont subordonnées au gouvernement, et tenues d'envoyer chaque année des copies de leurs états budgétaires au ministre de l'intérieur, qui en communique régulièrement des extraits au parlement. Les aliénations, les hypothèques et les baux de ferme concédés pour plus de trente et un ans, doivent être approuvés par le chancelier de l'échiquier, ministre des finances, après publication préalable d'un rapport. Les ordres de paiement du conseil, relatifs à la *borough rate* et à d'autres taxes, peuvent être cassés sur un writ de *certiorari* du banc de la reine. Toutes les *byelaws* et résolutions obligatoires n'entrent en vigueur qu'au bout de quarante jours, et copie doit en être envoyée au secrétaire d'État. Dans les limites de ce délai, la reine en conseil privé, c'est-à-dire en conseil de cabinet, peut casser ces statuts locaux, ou en infirmer certaines clauses.

(1) Blackstone, édit. de Kerr, 1857, vol. I, 523.

La reine peut conférer cette organisation même à des communes non incorporées, sur une pétition des habitants au conseil privé. Pour Londres, on avait mis en expectative un acte spécial, mais qui n'a pas été rendu. Comparativement à la centralisation française, cette loi assure une grande indépendance aux communes. Les fonctionnaires sont électifs et n'ont pas besoin d'être confirmés. Par antithèse, on peut encore appeler *selfgovernment* les rapports de cette organisation moderne. Il est vrai que l'élection, surtout lorsqu'elle ne confère un mandat que pour un temps limité, permet difficilement aux mandataires de s'émanciper, et maintient chaque fonctionnaire dans la dépendance qui doit lui servir de frein. Mais l'élection ne présente aucune garantie contre la formation d'une caste d'employés, sur les membres de laquelle on est continuellement obligé de reporter les suffrages. Or la vraie liberté nous paraît incompatible avec l'existence même d'une pareille caste. Il faudrait à celle-ci, en Angleterre, plus ou moins de temps pour se développer, selon les circonstances; mais, tant que l'usage de joindre à l'exercice d'un emploi public celui d'une autre profession subsiste, ce danger du fonctionnarisme n'est pas encore très-menaçant (1).

Ces observations permettent de saisir en partie les avantages de l'organisation des municipalités d'outre-Manche sur celle d'autres pays. Ajoutons que les autorités municipales, en Angleterre, n'ont jamais à craindre de voir casser par le gouvernement les élections de leurs membres, que l'on ne peut y dissoudre un conseil municipal comme on dissout le parlement,

(1) Bucher, 239.

que le ministre de l'intérieur ne saurait s'y ériger en arbitre entre un maire et les conseillers municipaux, qu'un préfet n'a jamais à s'y mêler d'intérêts tels que ceux des pompes à feu ou de la distribution des eaux d'une commune, et qu'il ne peut arbitrairement lui imposer, à sa fantaisie, des charges d'aucune espèce. A ces divers égards, le nouveau régime municipal n'a pas dérogé aux bonnes traditions de la vieille Angleterre.

Ce qui est nouveau dans ce régime, ou plutôt emprunté à la France, ce sont les dispositions qui réduisent l'initiative de la bourgeoisie à la simple expression du droit électoral, c'est l'abandon presque général du soin de l'administration municipale proprement dite à des employés salariés. *I pay my man*, je paye mon homme, est l'excuse ordinaire du bourgeois qui tient à ne pas être obligé de se déranger pour l'amour de ses concitoyens. L'esprit de coterie, dans les villes, a fait que vingt-cinq communes importantes, parmi lesquelles figurent Southampton et Douvres, ont cru devoir laisser au gouvernement la nomination de leurs architectes. Dans soixante-neuf autres communes, les municipalités ont ainsi, en général, directement ou indirectement, renoncé à leur droit de nommer aux emplois communaux et abdiqué celui-ci entre les mains de l'État (1).

Si l'on considère que la fabrique de l'église, l'assistance des pauvres, la voirie et l'entretien des routes, souvent même l'éclairage et le pavage, ne regardent pas les corporations municipales, mais les paroisses, comprises à leur tour dans des faisceaux

(1) Gneist, I, 647.



d'associations majeures, telles que les unions de pauvres, notamment, et que l'instruction publique est à peine ébauchée en Angleterre; que l'on compare ensuite l'armée d'employés salariés des villes et la faible activité des conseils municipaux, dans ce pays, avec les rapports correspondants de la Prusse, par exemple, où les séances des conseils municipaux sont nombreuses et laborieuses, et où leurs délégués fonctionnent personnellement comme administrateurs; que l'on passe enfin, dans cette revue, des inspecteurs salariés des pauvres, en Angleterre, aux commissaires de l'assistance remplissant gratuitement les mêmes fonctions en Allemagne, et tout porte à croire qu'en fait d'institutions municipales, le parallèle ne tournerait pas au désavantage de cette dernière contrée.

A l'égard des grands intérêts de l'État, l'esprit public, en Angleterre, l'emporte sans contredit en force et en vitalité sur celui de tout autre pays. Mais cet attachement pieux, cet amour de l'homme du continent, de l'Allemand, de l'Italien surtout pour sa ville, manque chez l'Anglais. On comprend, d'ailleurs, qu'il ne saurait en être autrement, avec cette continuelle reproduction de villes industrielles qui, dans son île, poussent de terre comme des champignons. Le riche fabricant, possesseur d'une manufacture à Keightley, à Stockport, à Huddersfield ou ailleurs, mais ne demeurant pas lui-même dans la ville où elle se trouve établie, n'a, si l'on excepte l'importance qu'il attache au maintien de l'ordre public, qu'un intérêt négatif dans l'administration municipale, celui de payer le moins possible d'impôts.

Aussi ces villes modernes, que des besoins écono-

miques font continuellement surgir dans le Westriding du comté d'York et dans le Lancashire, présentent-elles toutes l'image d'une désolante monotonie. Très-peu d'édifices publics, un maigre hôtel de ville, ordinairement construit sans le moindre goût, un ou plusieurs gazomètres, une ou plusieurs églises, complètement uniformes, une maison de correction, généralement vaste et souvent placée entre l'église et le grand débit de spiritueux de l'endroit (*gin-palace*), voilà tous les signes ostensibles de la communauté entre les habitants de ces villes. Quiconque a vu de ses propres yeux les petites villes du Westriding, dans le Yorkshire, peut témoigner que nous n'exagérons pas. Ce n'est que dans les villes dont l'importance a un fondement historique, comme à Newcastle sur le Tyne, par exemple, que l'on voit des monuments d'un plus noble esprit municipal, qui en attestent la vitalité.

L'organisation municipale des villes d'Écosse et d'Irlande a subi une réforme analogue à celle des municipalités anglaises, par suite des actes de la III-IV<sup>e</sup> année du règne de Guillaume IV, chapitres 76 et 77, et de la III-IV<sup>e</sup> du règne de Victoria, chapitre 108.

## CHAPITRE VI.

### ORGANISATION ACTUELLE DE LA MÉTROPOLE.

Cours de police. — Police métropolitaine. — Bureau des travaux publics.  
— Organisation de la Cité, en particulier, et de la capitale dans son ensemble.

Les nombreuses communautés civiles qui forment aujourd'hui Londres, embrassant ainsi près de trois

millions d'âmes, ou plus du septième de la population totale de l'Angleterre et du pays de Galles, n'ont pas d'organisation centrale commune. Cependant le besoin y a fait naître et multiplié certaines institutions d'intérêt commun, en partie déjà mentionnées dans la première section de ce livre.

1°. Dès la fin du dernier siècle, on avait reconnu l'insuffisance de la justice de paix pour Londres. Cette capitale, à l'exclusion de la Cité, fut alors partagée en vingt-trois ressorts judiciaires, à présider par un nombre égal de juges de police ou magistrats rétribués. Des avocats, ayant sept années de pratique, peuvent seuls aspirer à ces fonctions. Ces juges, nommés à vie, fonctionnent *during good behaviour*. Ils n'ont, comme les juges de police salariés des autres villes, qu'une autorité purement judiciaire, nullement administrative. Elle comprend une juridiction pénale à l'égard des constables, pour les fautes commises dans l'exercice de leurs fonctions.

2°. La mauvaise condition de la police à Londres détermina, en 1829, sir Robert Peel à y introduire, par l'acte de la police métropolitaine (de la dixième année du règne de George IV, chapitre 44), une organisation modelée sur celle du continent. A la tête de cette police nouvelle, se trouve placé un commissaire en chef avec deux commissaires adjoints (*assistant*), nommés par le ministre de l'intérieur; ils forment l'autorité centrale, seule chargée de la direction de la police, dans toute l'étendue de la capitale, à l'exception de la Cité. Ces commissaires sont juges de paix, dans les limites de la sphère administrative ou ministérielle de l'office. Pour subvenir aux frais de la police, on a autorisé l'établissement d'une taxe spéciale (*police*

rate) dans tout le district de police. Le trésor de l'État contribue cependant, pour un tiers, au montant de la dépense. La Cité a son commissaire propre, élu par le conseil communal et confirmé par la reine, c'est-à-dire par le ministre de l'intérieur. L'autorité de ces commissaires est coordonnée avec celle des juges de police. Ils ont le droit de nommer les gardes de police (*policemen constables*) et de proposer les supérieurs du corps, avec pouvoir de suspendre aussi les constables. Ils ont la surveillance des voitures de place, et sont autorisés à faire des règlements pour la circulation et le trafic des marchés et des rues.

En dehors de la Cité, on compte cinq mille huit cent sept gardes ou officiers de police, placés sous les ordres d'un surintendant inspecteur, colonel commandant du corps de police. Les *policemen* peuvent arrêter toute personne en flagrant délit, ainsi que tous les inconnus suspects. Tout officier de police qui se mêle des élections pour le parlement encourt une amende de 100 livres sterling.

L'acte de résistance ou de voies de fait (*assault*) contre des officiers de police n'est puni que de peines assez légères, jusqu'à 5 livres sterling d'amende et un mois de prison. Cependant ce système de pénalité modérée a été reconnu suffisant à Londres (1).

3° A la place des inspecteurs des égouts (*metropolitan commission of sewers*), dont l'institution n'était que provisoire, la loi du 14 août 1855 (*act for the better local management of the metropolis*, de la XVIII<sup>e</sup> année du règne de Victoria, chapitre 120) établit une autorité centrale permanente, la direction gé-

(1) Gneist, II, 444, etc.

nérale des travaux publics de la capitale (*metropolitan board of works*). Elle procède, par élection, des bureaux de district qui s'occupent du même objet (*district boards of works*), ainsi que des autorités de la Cité, qui délèguent trois membres. A la tête de ce département fonctionne un président (*chairman*), qui reçoit un traitement de 1,500 à 2,000 livres sterling. Le *board* central des travaux publics dirige ou surveille toutes les constructions, le pavé, les égouts et autres conduits des eaux, le percement et l'alignement des rues, l'éclairage et tous les travaux d'amélioration et d'embellissement. Il peut édicter et prononcer, en vertu de ses *byelaws*, des amendes jusqu'à 2 livres sterling. Il peut aussi procéder à des expropriations, avec l'assentiment du ministre de l'intérieur. En matière de taxation et d'amendes, on peut réclamer contre les décisions du *board* auprès des sessions trimestrielles.

Les bureaux locaux (*local boards of works*) des paroisses et les *boards* de district ont des attributions semblables. Les paroisses comptant plus de deux mille chefs de famille (*householders*) inscrits sont partagées par les commissaires en *wards* ou quartiers. Dans chaque paroisse, on nomme, au scrutin secret (*ballot*), un auditeur ou réviseur de comptes, ainsi qu'un *board* spécial. Ce droit de suffrage est général; tout contribuable établi depuis un an dans la paroisse est électeur. Pour l'éligibilité, il faut justifier d'une rente foncière taxée de 40 livres sterling. Un tiers des membres élus de tous ces *boards* en sort annuellement. Le nombre total des membres de chacun varie de dix-huit à cent vingt. La réunion de plusieurs paroisses forme un district, dont le bureau procède de même,

par élection, des différents bureaux de paroisse. Ces bureaux inférieurs ne peuvent contracter des emprunts qu'avec l'autorisation du *board* métropolitain. Ils peuvent aussi rendre des *byelaws*; mais il y a recours de toutes leurs décisions au *board* central, qui nomme en pareil cas une commission d'enquête (1).

4° Le service des secours contre l'incendie est, en Angleterre, l'affaire des paroisses. Il en est de même à Londres. Avec le déclin de l'organisation paroissiale, le service local des pompes à feu déchet aussi. Son insuffisance amena depuis 1820, à Londres, les grandes compagnies d'assurance contre l'incendie à pourvoir aux moyens d'y suppléer par elles-mêmes, à la vieille manière anglaise. Elles se procurèrent donc un bon matériel de pompes à feu; mais, chaque compagnie n'opérant avec son personnel que pour son propre compte, ces mesures ne rendirent pas les bons services qu'on eût été en droit d'en attendre, avec une organisation mieux concertée. Enfin M. Braidwood, le chef du service de secours contre l'incendie de Londres, où il a récemment péri victime de son dévouement, dans l'exercice de ses fonctions, créa l'organisation désirée. Les diverses compagnies placèrent leurs pompes et leur personnel sous ses ordres, et, bien que la petite troupe qu'il commandait ne fût que de cent vingt hommes, il savait admirablement en tirer parti. Mais cette organisation ne relève pas du gouvernement, non plus que celle des pompes dont disposent les chemins de fer. Les seules pompes à feu administrativement fournies sont celles de la paroisse (2).

(1) Statuts de 1855.

(2) *Illustrated-News* de Londres, année 1861, p. 616.

5° La cité de Londres a conservé son ancienne constitution municipale. Quelques modifications n'y ont été apportées que par suite du bill de réforme.

Cette constitution repose sur l'ancienne organisation des guildes, compagnies dont une seule toutefois, celle des apothicaires, a un caractère exclusif. La naissance dans la Cité, l'apprentissage et l'achat procurent, sans difficulté, la jouissance de tous les droits d'un *freeman* ou membre de ces compagnies. Pour exercer, dans la Cité, certaines industries, comme celles de boulanger, de brasseur, d'aubergiste, de sellier, de tisserand, il faut être admis dans la guilde correspondante. Douze de ces compagnies portent le titre « d'honorables ». Chaque guilde a son comité (*livery*). Cependant chacun peut, en payant une certaine somme, devenir membre de ce comité (*liveryman*), dans toutes les guildes, celles des apothicaires, des drapiers et des papetiers seules exceptées. Le lord maire aussi doit appartenir à une de ces compagnies restreintes, qui, d'ailleurs, n'ont pas conservé d'autre but que l'organisation de secours et de banquets et qui, légalement, n'apportent plus aucune entrave à la liberté industrielle. En 1832, il y avait soixante-quinze guildes avec douze mille quatre-vingts *liverymen*.

On appelle *freeman* le bourgeois de la Cité, qui peut aussi, comme tel, être forcé d'accepter la qualité de *liveryman*, à moins qu'il ne soit bourgeois honoraire (*honorary freeman*), le droit de bourgeoisie lui ayant été conféré à titre d'honneur. Cependant la qualité de membre d'une *livery* n'implique pas essentiellement le droit de bourgeoisie; elle crée seulement un titre à l'obtention de ce droit, que l'on n'acquiert que par le paiement de certaines

redevances (*fees*). Tout bourgeois est exempt de la presse des matelots, peut remplir l'office de courtier et jouit encore d'autres petits avantages. Les *freemen* et les *liverymen* forment ensemble la cour de Common-hall, à laquelle appartient la proposition de deux candidats pour l'office de lord-maire, ainsi que l'élection des shériffs, du camérier (*chamberlain*) de la Cité, des auditeurs des comptes et d'autres fonctionnaires. Les aldermen sont membres d'office de cette assemblée.

Depuis le bill de réforme, il suffit, pour avoir le droit de participer comme *freeman* à l'élection des corps dirigeants de la municipalité (du *common council* et des aldermen), de payer la taxe sur dix livres sterling de loyer ou de valeur locative, à titre de *householder*. Les électeurs, dans les vingt-six quartiers de la Cité (*wards*), élisent chaque année, le 21 décembre, les *common councilmen* et les *aldermen* qu'il faut pour remplir les places vacantes. Les aldermen, dont chacun préside à son quartier, sont nommés à vie.

Le lord maire est élu, le 29 septembre de chaque année, par les aldermen. Il faut qu'il ait été déjà précédemment alderman, ou shériff pour le moins. Les listes de candidature de la cour de Common-hall, ainsi que toutes les élections auxquelles ce corps procède, sont ordinairement convenues et arrêtées d'avance, en sorte que, par le fait, le maire est habituellement choisi, parmi les aldermen, d'après l'ancienneté. Mais dans les élections des shériffs, la lutte entre les candidats remue souvent la Cité pendant plus d'une semaine, en raison du grand nombre des électeurs. Le vote, dans ce cas, est public, et chaque votant, acclamé par l'agent de son parti. Le lord



maire préside la cour de Common-hall, de même que le *common council* et l'assemblée des aldermen.

L'installation solennelle du lord maire a lieu en novembre. On le promène alors en grande pompe, à travers les rues de Londres, dans un vieux carrosse de cérémonie, ainsi que sur la Tamise, dans une barque splendide, symbole de sa prise de possession de l'empire du fleuve. Le maire est premier juge de paix, chef de la milice, premier juge de la cour criminelle d'Old Bailey et membre honoraire de la cour criminelle centrale. Il s'intitule « le très-honorable lord maire ». Sa demeure officielle est à Mansion House, et il a huit mille livres sterling de traitement; mais cette somme est loin de couvrir ses énormes frais de représentation. A l'avènement d'un nouveau souverain, ou à la naissance de l'héritier présomptif du trône, le lord maire en charge est ordinairement élevé au rang de baronnet. Comme il ne loge guère dans la Cité, dont la population n'est que d'environ cent vingt-huit mille habitants, de familles appartenant aux classes distinguées, et que les gens du petit commerce et de la petite industrie y participent presque seuls aux affaires municipales, le lord maire est ordinairement quelque industriel, excellent dans sa profession, ou quelque riche marchand de suif, de drap ou d'autres articles. A son tribunal, la cour du lord maire, il fonctionne avec la plénitude de la juridiction d'un juge de paix.

Les deux shériffs, annuellement élus, sont nommés pour la Cité et le comté de Middlesex. Ils ne représentent ensemble qu'une personne morale. L'un d'eux doit être un alderman. Le recours à leur cour de justice est encore d'usage pour des affaires de police et

des affaires civiles très-insignifiantes. Annuellement, le maire et le conseil élisent un coroner pour Londres et deux pour Southwark. Pour *recorder* de la Cité, on choisit toujours un avocat distingué du collège des aldermen. Ce magistrat, qui ne peut être destitué que par les hautes cours du royaume, cumule les fonctions de juge à la cour criminelle centrale et auprès des tribunaux civils de la Cité. Le *chamberlain* de celle-ci est, comme nous l'avons dit, ordinairement élu, chaque année, par la cour de Common-hall.

Les aldermen peuvent récuser des personnes élues membres de leur collège; mais il y a appel de ce refus au banc de la reine. Tous les aldermen sont juges de paix, et ils siègent par deux en justice, à Guildhall. Il appartient au collège des aldermen de délivrer la concession des charges de courtiers. Tout alderman est, en même temps, membre du conseil municipal. Ce grand collège dispose des biens et des revenus de la Cité et institue des comités permanents (*standing committees*), pour l'administration municipale. Dans chaque *ward*, l'alderman forme, avec les conseillers municipaux du quartier, une autorité locale à part.

La police de la Cité est maintenant organisée comme celle de toutes les autres parties de la métropole. Une taxe de police (*police-rate*) est affectée aux dépenses. Mais, depuis que six personnes ont été écrasées, lors de l'entrée solennelle de la princesse Alexandra dans la Cité, sir G. Grey, le ministre de l'intérieur, a trouvé mal que celle-ci eût encore sa police distincte et menacé d'introduire, pour la lui retirer, un bill à la chambre des communes. Quant au régime des pauvres, au pavage et aux égouts, ils ne regardent en rien l'administration de la Cité.

Tel est, à grands traits, le régime d'administration locale sous lequel vit un septième des citoyens de l'Angleterre. Le curage des rues se fait par les soins d'autorités électives, et les vingt-sept unions de pauvres, procédant d'un mode d'élection réglé par classes, pourvoient à l'assistance, tandis que la police est organisée sur le modèle de celle de Paris et que la constitution de la Cité repose toujours sur le fondement des anciennes guildes du moyen âge (1). Ici tous les siècles, tous les systèmes contribuent, par quelques traits, à présenter une image qui ressemble assez à ces points de vue où une tranchée de chemin de fer découvre aux yeux des formations de tous les âges.

## CHAPITRE VII.

### LE COMTÉ, SES SUBDIVISIONS, ET LES OFFICIERS DU COMTÉ.

Étendue des comtés. — Subdivisions. — Prisons. — Maisons d'aliénés. —  
Taxe du comté. — Taxes spéciales.

Les comtés, en raison de leur formation historique, ont toujours été très-inégaux. Celui de Sussex, par exemple, comprend 65 *hundreds*, celui de Dorset 43, le Yorkshire 26, le Lancashire 6 seulement. Il n'est devenu possible d'arrondir les limites des comtés que depuis l'acte des circonscriptions (*Boundary act*) de la VII-VIII<sup>e</sup> année du règne de Victoria, chapitre 61. La moyenne de leur importance, en Angleterre, est

(1) Gneist, II, 887.

d'environ 3,300 kilomètres carrés, avec 450,000 habitants, par comté. Le Yorkshire est, depuis longtemps, subdivisé en trois arrondissements ou *ridings* (1), du nord, de l'ouest et de l'est, formant des ressorts distincts, pour la police et la milice. Les *ridings* du comté de Lincoln n'ont qu'une police distincte. Le Yorkshire, dans son ensemble, offrait, en 1851, sur une étendue de 15,620 kilomètres carrés, une population de 1,797,995 habitants, dont 1,325,395, sur 6,930 kilomètres carrés, appartenant au seul West-riding, tandis que le comté de Rutland ne contient pas plus de 385 kilomètres carrés, avec 22,983 habitants. Depuis un temps immémorial, l'Angleterre est divisée en 40 comtés et le pays de Galles, en 12.

Par suite d'un acte de la neuvième année du règne de George IV, chapitre 43, les sessions trimestrielles peuvent rectifier la délimitation des *hundreds*, qui prennent alors le nom de divisions. Ce sont des districts de police administrative. La loi de la vi-vii<sup>e</sup> année du règne de Guillaume IV, chapitre 12, ordonne de faire coïncider le plus possible ces divisions avec les unions du régime des pauvres.

Les nouvelles lois n'ont apporté aucun changement important aux fonctions du lord-lieutenant et du shériff. Seulement ce dernier a vu passer aux cours de comté sa juridiction en affaires civiles, jusqu'à deux livres sterling. En affaires dont l'importance s'élève jusqu'à vingt livres sterling, il peut, d'après un acte du règne de Guillaume IV, être requis par les hautes cours du royaume, moyennant un *writ of trial*, d'éta-

(1) D'après le dictionnaire de Cowel, par corruption de *trithinga*, *trithing*, district comprenant trois ou quatre *hundreds*, sous un *trithing-reeve*.

blir certains faits, avec l'aide d'un jury. Les hautes cours prononcent elles-mêmes, dans ces cas, sur le fond, d'après les données qui résultent de cet examen préalable. En outre, le shériff continue à diriger toutes les mesures d'exécution judiciaire.

Nous renvoyons à la première section de ce livre, pour l'institution du coroner et la forme actuelle de celle-ci. Quant à la justice de paix, qui constitue la magistrature principale du comté, il en sera traité d'une manière spéciale dans le chapitre suivant, où nous passerons en revue l'ensemble de ses fonctions.

Parmi les charges du comté, il faut signaler d'abord celle de l'entretien des prisons. Les prisons mêmes appartiennent au souverain et ne peuvent être établies que par son ordre. Occasionnellement, le droit d'avoir des prisons distinctes avait bien été conféré à quelques-uns des districts jouissant de la franchise. Mais déjà le parlement de Malebridge opposa un refus aux demandes qui tendaient à faire autoriser l'établissement de prisons patrimoniales (1). Un acte de la vingt et unième année du règne de Victoria, chapitre 22, supprima les sept dernières prisons de franchise.

Actuellement, chaque comté est obligé d'entretenir une prison (*gaol*) et une maison de correction. Les prisons sont inspectées par les juges de paix délégués, pour cette visite, lors des sessions trimestrielles. Le ministre de l'intérieur aussi a le droit de nommer cinq inspecteurs, dans le même but. Les employés aux prisons sont également nommés dans la session trimestrielle.

(1) Coke, *Inst.*, II, 705.

D'après un acte de 1853 (de la XVI-XVII<sup>e</sup> année du règne de Victoria, chapitre 97), comtés et villes peuvent être légalement obligés à l'établissement de maisons d'aliénés (*lunatic asylums*). Les juges de paix forment un comité de visiteurs, chargés d'en examiner périodiquement l'état. On couvre les frais de l'entretien de ces établissements au moyen d'une taxe, qui s'ajoute à celle du comté ou du bourg (*county or borough-rate*).

La taxe du comté fournit à toutes les dépenses de celui-ci pour le fonds du criminel, les prisons, les tribunaux, la police. Les bases de sa perception sont les mêmes que celles de la taxe des pauvres, et elle est exigible là même où cette dernière n'existe pas.

Les marguilliers et les inspecteurs des pauvres en versent le produit au *high constable* du canton, des mains duquel ces fonds passent dans celles des receveurs, nommés par les juges de paix. Depuis un acte de la cinquante-cinquième année du règne de George III, chapitre 51, les juges de paix, dans leurs réunions trimestrielles, peuvent établir des taxes de comté, également et équitablement réparties, pour tous les besoins actuels ou prévus du comté, dans les termes de la loi. Conformément aux dispositions d'un acte de la VII-VIII<sup>e</sup> année du règne de Victoria, chapitre 33, les *boards of guardians* versent le produit de la taxe au trésorier du comté, nommé temporairement par les juges de paix. Ces taxes sont fixées en audience publique par les juges de paix, qui peuvent en poursuivre le recouvrement par les voies de contrainte d'un *warrant of distress*, ordre de saisir et vendre donné par l'un d'eux. Ils ne sont pas tenus de rendre des comptes. On ne s'explique un tel pouvoir des juges de paix que par la considé-

ration qu'ils sont eux-mêmes les contribuables les plus fortement imposés du comté.

En cas de besoin, on lève, indépendamment de la taxe du comté, les taxes additionnelles dont voici la spécification :

1° Une taxe de police (*county police rate*), depuis un acte de la XIX-XX<sup>e</sup> année du règne de Victoria, chapitre 59 ;

2° La taxe dite *shire hall rate*, pour l'installation des cours d'assises ;

3° La taxe pour les maisons d'aliénés (*lunatic asylum rate*), déjà mentionnée plus haut ;

4° La taxe d'enterrement (*burial rate*), pour l'inhumation des noyés, dont les frais cependant, selon la pratique ordinaire, sont plutôt imputés sur la taxe des pauvres ;

5° La taxe cantonale (*hundred rate*), autorisée par un acte de la VII-VIII<sup>e</sup> année du règne de George IV, chapitre 31, pour couvrir le dommage occasionné par des troubles dans le district ;

6° Enfin, la taxe pour les prisons de district (*district prison rate*), affectée par un acte de la V-VI<sup>e</sup> année du règne de Victoria, chapitre 53, à l'introduction de prisons communes plus vastes dans les villes et les comtés.

---

## CHAPITRE VIII.

### FONCTIONS DES JUGES DE PAIX.

Nomination de ces magistrats. — Ils sont conservateurs de la paix et répondent de celle-ci, ainsi que de leur bonne conduite. — Leurs attributions ministérielles et judiciaires. — Leur juridiction sommaire. — Leur auto-

rité de police à l'égard des vagabonds et des mendiants. — Maisons de correction. — Instruction préalable. — Contestations relatives à l'arriéré, dans le payement des dîmes ; — au possessoire. — Exmission.

§ 1. Les juges de paix conservateurs de la paix.

§ 2. Les juges de paix fonctionnaires administratifs.

§ 3. Les juges de paix magistrats de police correctionnelle.

§ 4. Les juges de paix dans l'instruction.

§ 5. Les juges de paix en matière civile.

#### § 1. *Les juges de paix conservateurs de la paix.*

Les juges de paix sortent encore aujourd'hui des rangs de la gentry, élevée en Angleterre dans les collèges et les universités. Bien qu'un formalisme de pure convention entre pour beaucoup dans l'instruction qu'elle reçoit, celle-ci repose cependant sur un fond d'études classiques. Les chasseurs de renard, ne s'intéressant qu'au sport, sont aujourd'hui beaucoup plus rares qu'autrefois, dans cette classe (1). Tout gentleman de campagne, après avoir atteint l'âge de vingt et un ans, peut se présenter chez le lord-lieutenant, qui le reçoit juge de paix, sans s'inquiéter de ses opinions, qu'il soit whig ou tory. Aux juges de paix propriétaires de campagne, vivant pour la plupart des revenus de leurs

(1) La scène suivante, empruntée à un écrit déjà plusieurs fois cité (*le Démocrate*, p. 124), est caractéristique pour l'ancienne manière de procéder des juges de paix. Voici le passage : « Le gentilhomme, ou plutôt le juge, car c'est à ce zélé défenseur des lois qu'en était confié le maintien, honneur dont il se targuait beaucoup, et même se prévalait souvent pour s'arroger la double qualité d'accusateur et de juge, se mit alors à interroger le pauvre délinquant de chasse, tout tremblant de peur. « Mauvais drôle ! lui cria le magistrat courroucé, tu fais bien de me craindre, car, tes yeux me le disent assez, tu n'es qu'un drôle ! Comment diable ! mais je ne veux pas jurer ; comment donc, par tous les diables ! t'es-tu avisé de voler sur mes terres ? Ne sais-tu donc pas que c'est la paroisse qui t'entretient ? que tu n'as pas un penny que tu ne doives à des gens qui valent cent fois mieux que toi ? et cela ne t'arrête pas ? »



terres, viennent se joindre de riches négociants retirés des affaires, d'anciens avocats, des hommes sortis du clergé et des capitalistes (1). Les juges de paix sont nommés en général pour tout le comté, dans le Yorkshire, pour chaque *riding*, à Ély, pour cette île, dans le comté de Lincoln, pour chaque district en particulier, et dans les franchises, telles que, par exemple, les cinq ports, aussi seulement pour le district franc (2).

La simple commission de juge de paix ne confère que les droits invariablement attachés au titre de cet office. S'agit-il de propriétaires qui administrent leurs terres eux-mêmes, on les laisse le plus souvent dans cette condition de titulaires, de peur que leur autorité n'affecte le caractère d'une juridiction patrimoniale. Le juge de paix ne devient un fonctionnaire actif de l'État que par le writ de chancellerie appelé *writ of dedimus potestatem*, par la prestation du serment d'office, que l'acte de la XXI-XXII<sup>e</sup> année du règne de Victoria, chapitre 48, a substitué aux trois anciens serments d'allégeance, de suprématie et d'abjuration, enfin, par le serment qu'il est obligé de prêter sur sa qualification (*oath of estate*). Depuis un acte de la neuvième année du règne de George IV, chapitre 17, il doit promettre en outre de ne jamais user de son autorité de magistrat dans un sens préjudiciable aux intérêts de l'Église établie.

La clause du *quorum*, ou d'investiture de la juridiction criminelle, s'étend aussi, maintenant, à presque tous les juges de paix en service actif. D'après un rapport du parlement, il existe environ dix-huit mille

(1) Gneist, I, 644.

(2) *Ibid.*, II, 180.

trois cents juges de paix titulaires, dont huit mille deux cents, comprenant treize cents magistrats rétribués des villes, sont en activité. On voit par là qu'il n'y a pas, en Angleterre, manque d'hommes de bonne volonté, pour les fonctions administratives et judiciaires du degré inférieur de la justice criminelle (1).

Tous les juges de paix en activité, même ceux qui n'ont pas obtenu l'investiture de la clause du quorum, sont tenus de pourvoir au maintien de la paix publique, d'après le droit commun. Il leur appartient de prendre, à cet effet, des mesures de police préventive, et de faire arrêter des coupables en flagrant délit, ainsi que de délivrer des ordres d'arrestation. Il est de leur devoir de mettre fin aux réunions séditieuses et illégales, notamment aussi de débarrasser les routes des mendiants et des vagabonds. Le juge de paix peut exiger de toute personne qui menace autrui une caution ou sûreté de paix (*surety of the peace*). Le dénonciateur est obligé, en pareil cas, de déposer sa plainte sous serment, après quoi l'on interroge sommairement l'inculpé. Sur le refus de ce dernier de fournir la caution temporaire voulue, le juge de paix peut décréter contre lui un emprisonnement, limité à une année. Mais, ordinairement, on ne demande à l'inculpé qu'une caution qui réponde de sa comparution aux sessions trimestrielles. S'il refuse, on le retient en prison jusqu'à la plus proche session. L'obligation de la caution s'éteint avec un changement de règne. Toute cour de loi supérieure peut, à la requête du défendeur, le relever de l'obligation de fournir caution. La cour décide des conditions dans

(1) Gneist, II, 488.

lesquelles le répondant est libéré de la caution. Les pairs du royaume ne peuvent être astreints à caution que par le banc de la reine ou la cour de chancellerie (1).

Chaque juge de paix peut, de son autorité particulière, exiger une caution de bonne conduite (*surety for the good behaviour*) des pamphlétaires, rôdeurs de nuit, voleurs notoires et habitués des maisons de prostitution (2). Il n'est plus délivré de concessions pour l'établissement de maisons pareilles, depuis Henri VIII (3).

La caution expire par la mauvaise conduite de la personne arrêtée, sur la décision des tribunaux.

Les officiers de police subalternes, dans tout ce qu'ils font pour le maintien de la sûreté générale, sont tenus de se conformer strictement aux ordres des juges de paix, tant que ces ordres ne contiennent rien d'illégal.

### § 2. *Les juges de paix fonctionnaires administratifs.*

Tous les juges de paix sont administrateurs nés de l'assistance (*guardians of the poor*).

Les juges de paix, fonctionnant ensemble deux par deux, sont tenus par leur office :

1<sup>o</sup> D'approuver les états de la taxe des pauvres (*allowing the rate*), pouvant même y être astreints, au besoin, par un *mandamus* du banc de la reine ;

2<sup>o</sup> D'ordonner, après audition sommaire du débiteur en retard, les voies d'exécution, c'est-à-dire de

(1) Blackstone, IV, 251, 254.

(2) Coke, *Inst.*, III, 203.

(3) Blackstone, IV, 256, 402. — Il y a même une récompense pour la dénonciation de toute maison de prostitution déguisée.

saisie et, finalement, de contrainte par corps, contre celui-ci, pour le recouvrement de la taxe des pauvres;

3° De vérifier les comptes définitifs des inspecteurs des pauvres, à l'expiration de l'année d'exercice de leurs fonctions;

4° De décider, dans la forme et le sens indiqués par la loi de la XIII-XIV<sup>e</sup> année du règne de Charles II, des cas d'établissement à domicile et d'expulsion (*orders of removal*).

L'appel doit être porté à la session trimestrielle, qui confirme ou révoque l'ordre d'expulsion (1). Cependant le banc de la reine peut, à la requête de l'intéressé, évoquer l'affaire à son for. La cour de session trimestrielle peut également, après avoir établi l'état de la cause, remettre elle-même des affaires importantes et difficiles à la décision de la haute cour, ce qui s'appelle *grant a case*. Mais, un jugement définitif une fois rendu par la cour de session trimestrielle, il n'y a plus en droit, depuis les actes de la X-XI<sup>e</sup> année du règne de Victoria, chapitre 33, et de la XI-XII<sup>e</sup> du même règne, chapitre 31, de recours ultérieur contre des décisions en matière d'expulsion.

En qualité de fonctionnaires administratifs, les juges de paix ont la police industrielle, notamment la surveillance des hôtelleries et tavernes, ainsi que du roulage, avec la police des routes, des fleuves et des côtes, de la chasse et de la pêche. Mais, comme ils vaquent également à une grande partie de ces devoirs dans leurs sessions spéciales, nous aurons, au sujet de

(1) Blackstone, I, 364.

celles-ci, l'occasion de revenir, avec plus de détail, sur quelques-unes des fonctions qui s'y rapportent (1).

§ 3. *Les juges de paix magistrats de police correctionnelle.*

Les juges de paix individuellement ont, dans beaucoup de cas, dont la connaissance leur est attribuée par la loi, une juridiction pénale sommaire. Les règles de cette procédure ont été de nouveau déterminées par un acte de la XI-XII<sup>e</sup> année du règne de Victoria, chapitre 43. Dans bien des cas, le prévenu est libre, maintenant, d'accepter le jugement sommaire d'un juge de paix ou d'opter pour un jury, s'il préfère la voie de procédure ordinaire. A moins d'une disposition contraire de la loi, un ou deux juges de paix ne peuvent connaître que d'affaires limitées à une importance de cinq livres sterling ou de trois mois de prison. Cependant la loi leur accorde souvent une latitude d'arbitre beaucoup plus grande. Lorsqu'il y a des circonstances atténuantes, le juge de paix peut faire remise de la moitié ou d'un tiers de la peine; lorsqu'il s'agit de bagatelles, même remise entière, une saine pratique ayant, depuis un temps immémorial, fait prévaloir, à cet égard, en Angleterre, la maxime : *Minima non curat prætor*. L'accusateur n'a plus de recours après une pareille décision, à laquelle il est obligé de s'en tenir, à moins qu'elle ne soit entachée de dol. Partout l'autorité de juridiction pénale se mêle à l'autorité de police, dans la justice de paix. Le juge de paix anglais punit non-seulement des voleurs, mais toute espèce d'individus suspects, rôdant la nuit en troupes, soit porteurs ou

(1) Gneist, II, 201, 256, etc., 280, etc., 318.

receleurs d'effets sur l'acquisition desquels ils ne peuvent se justifier.

D'après une loi du 17 août 1857 (xx-xxi<sup>e</sup> année du règne de Victoria, chapitre 43), un juge de paix est toujours libre, à moins d'une intervention de l'attorney général, de repousser une dénonciation comme frivole. On peut, en pareil cas, appeler de son refus aux sessions trimestrielles ou au banc de la reine. Ce dernier ou se saisit lui-même de l'affaire, ou met les juges de paix en devoir d'en assumer la décision.

Au criminel ou correctionnel plutôt, les juges de paix décident, ordinairement, suivant une procédure sommaire, en audience publique. La représentation par avocat est admise. Le juge peut, s'il le croit nécessaire, faire amener immédiatement le prévenu devant lui. Les délits susceptibles d'être ainsi jugés sommairement sont les suivants: voies de fait (*assault*) contre les personnes, faits d'animaux maltraités, provocations en duel, contraventions agraires, atteintes de la malveillance à la propriété d'autrui, petits vols jusqu'à l'importance de cinq shellings, cas auquel le prévenu peut cependant opter pour le jugement par un jury; puis, la plupart des félonies commises par des jeunes gens n'ayant pas dépassé l'âge de quatorze ans, la profanation du dimanche, les petits vols de bois, la négligence des prescriptions d'un acte de la xvi-xvii<sup>e</sup> année du règne de Victoria, chapitre 100, qui a rendu la vaccination obligatoire, les contraventions fiscales de toute espèce aux lois et règlements de l'excise et de la douane, de la poste et du timbre, à moins qu'elles n'arrivent à être portées, sous forme d'actions civiles, devant une cour du royaume; enfin, la mendicité et le vagabondage.

Ordinairement le juge conclut à une amende, soit à un emprisonnement, dans le cas d'insolvabilité constatée, ou même immédiatement, lorsque cette insolvabilité est notoire. Dans cette substitution de peine, trois mois de prison sont communément censés l'équivalent de deux livres sterling d'amende.

L'appel de la justice sommaire des juges de paix aux sessions trimestrielles est admis, dans tous les cas où la loi ne l'a pas expressément interdit. Mais il ne peut jamais y avoir d'appel d'un acquittement. La décision du premier juge sur la question de fait doit être acceptée par le second, qu'elle lie également. En matière de contraventions de nature fiscale, il y avait autrefois toujours appel direct aux cours du royaume. Maintenant, depuis la loi précitée du 17 août 1857, ce pourvoi est encore admis, pour toutes les affaires dans lesquelles il n'y a pas d'appel obligé aux sessions trimestrielles. Il n'est plus ultérieurement de recours contre les décisions de celles-ci sur des affaires sommaires. Le condamné a donc l'option entre l'appel aux sessions trimestrielles et le pourvoi devant l'une des hautes cours. Tout cas, à moins que la loi n'en ait disposé autrement dans l'espèce, peut être porté devant le banc de la reine par un writ de *certiorari*, lors même que le premier juge ne décline pas la poursuite (1).

Les juges de paix ont aussi, depuis un temps immémorial, ce pouvoir, plus ou moins vague et arbitraire, des autorités de police du continent, de faire enfermer certaines personnes dans les maisons d'arrêt, dites de correction en Angleterre (2).

(1) Gneist, II, 221, etc., 236, etc.

(2) Voici ce que dit à ce sujet Fielding, dans *Tom Jones*, t. IV, ch. XI,

Un juge de paix, individuellement, peut envoyer, pour un mois, tout colporteur dépourvu d'un permis dans une de ces maisons de correction, où l'on astreint le détenu à un travail forcé (*hard labour*). Mais par le fait, les dénonciations sont si rares, que les dispositions pénales contre les gens de cette profession n'existent, pour ainsi dire, que sur le papier. Le juge peut de même envoyer à la maison de correction, pour y subir jusqu'à trois mois d'emprisonnement avec travail forcé, toute espèce de vagabonds et de gens suspects ou mal famés (*rogues and vagabonds*), comme par exemple tout individu que l'on trouve muni de crochets ou de fausses clefs. Lorsque des sujets pareils s'évadent de la maison de correction, ou qu'on les surprend en récidive, on les y ramène et replace, provisoirement, sous le régime du travail forcé. Ils sont ensuite jugés dans la plus proche session trimestrielle, où ils peuvent être condamnés à une année de détention, les hommes même à la peine du fouet. On agit de même à l'égard des vagabonds (1).

Des apprentis et domestiques récalcitrants peuvent également être châtiés, dans une certaine mesure, et enfermés dans la maison de correction, les apprentis pauvres même pour trois mois, avec l'aggravation du

p. 153 : « Cette maison, où les gens des basses classes sont à bonne école pour apprendre le respect et la déférence qu'ils doivent à leurs supérieurs, puisqu'elle leur fait sentir à merveille l'énorme différence que la fortune entend mettre entre les personnes susceptibles d'être corrigées de leurs fautes et celles qui ne sont pas dans le cas d'être soumises à ce mode de correction. Or, si cette leçon ne leur profite pas, je crains fort qu'ils n'apprennent jamais rien de bon, et que leur moralité n'ait que rarement à gagner, à la maison de correction. »

(1) Gneist, II, 252.



travail forcé, depuis un acte de la trente-deuxième année du règne de George III, chapitre 57, § 13 (1).

§ 4. *Les juges de paix dans l'instruction.*

L'acte de Jervis, de 1848 (xi-xii<sup>e</sup> année du règne de Victoria, chapitre 42) (2), a réglé la procédure dans l'instruction préalable. D'après l'ancienne législation, qui se fonde sur un statut de la trente et unième année du règne d'Élisabeth, chapitre 5, n'est recevable comme accusateur nul qui se trouve, en raison d'un crime qu'il aurait commis lui-même, frappé d'incapacité à cet égard. La déposition du dénonciateur, à moins que l'on n'ait saisi le coupable en flagrant délit, est ordinairement exigée sous serment, par le juge, et consignée dans un procès-verbal. Le magistrat peut ordonner des visites domiciliaires, mais il est tenu de s'y conformer scrupuleusement à des dispositions légales très-strictes.

Le droit anglais ne connaît pas de procédure secrète. Dès le commencement de l'affaire, tout y est public et se passe contradictoirement entre l'accusateur et l'accusé. La forme de l'instruction préparatoire est orale, généralement aussi publique. Le prévenu y est toujours présent. La pratique a autorisé l'admission d'avoués. Le juge, en avertissant le prévenu de ne faire aucune déposition dont on eût pu s'armer contre lui, comme d'une preuve, dans le cours du procès, ne faisait autrefois que suivre une impulsion du sentiment de la noblesse de son caractère de magistrat

(1) Gneist, II, 312.

(2) An Act to facilitate the performance of duties of justices of peace out of sessions, with respect to persons charged with indictable offences.

(*nobile officium*). Depuis, la loi de 1848 lui a fait de cet avertissement un devoir formel.

Le juge ne peut, à moins de s'exposer à une peine, jamais renvoyer le débat de l'affaire (*commitment for reexamination*) à plus de huitaine. Cet ajournement a lieu par un ordre écrit (*warrant*). Si le délai d'ajournement du procès ne dépasse pas trois jours, il suffit de l'avis donné, de vive voix, au constable d'amener le prévenu. Le plaignant (*prosecutor*) et les témoins sont obligés de donner caution (*recognizance*), pour leur comparution dans la suite du procès. S'ils refusent, on peut les faire emprisonner incontinent, sur un mandat de dépôt (*warrant of commitment*).

§ 5. *Les juges de paix en matière civile.*

Un juge de paix ne doit jamais décider sur un titre de propriété ou le titre d'un droit réel quelconque. Cependant, en matière de dîmes en retard, lorsque l'obligation du paiement de celles-ci n'est pas contestée en elle-même, deux juges de paix peuvent décider sommairement, jusqu'à une valeur de dix livres sterling, à l'exclusion des tribunaux ecclésiastiques (actes de la v-vi<sup>e</sup> année du règne de Guillaume IV, chapitre 74, § 1, et de la iv-v<sup>e</sup> du règne de Victoria, chapitre 36).

Dans un litige de possession, les juges de paix, maires et shériffs peuvent, un jury entendu, réintégrer en possession la partie violemment dépossédée (*by forcible entry*). Mais, comme la voie de l'action civile ordinaire rapporte au plaignant, s'il a gain de cause, le triple de ses frais en dommages et inté-

rêts, cette voie est presque généralement préférée (1).

Des lois modernes (de la vingtième année du règne de George III, chapitre 19; de la sixième du même règne, chapitre 25; de la quatrième de George IV, chapitre 29, et de la cinquième du même, chapitre 96) ont conféré aux juges de paix une juridiction civile sur les différends concernant les salaires des artisans et des ouvriers de fabrique, jusqu'à cinq livres sterling, et les gages des domestiques ruraux, jusqu'à dix livres sterling (2). Ils décident, en outre, les contestations entre matelots et capitaines ou patrons de navires. Ces magistrats sont aussi juges des affaires sommaires dérivant de contestations sur des baux de ferme et loyers. Enfin, depuis un acte de la 11<sup>e</sup> année du règne de Victoria, chapitre 74, deux juges de paix peuvent y conclure sommairement à l'expulsion (*ex-mission*), pour un objet dont l'importance n'excède pas vingt livres sterling.

## CHAPITRE IX.

### SESSIONS DE LA JUSTICE DE PAIX.

Petites sessions. — Sessions spéciales. — Sessions trimestrielles. — Convocation de celles-ci. — Le garde des archives. — Le clerc de la justice de paix. — Taxation. — Nomination de fonctionnaires. — Grand jury. — Attributions pénales des juges de paix. — Appel aux sessions trimestrielles. — *Contempts of court*.

Dans la juridiction collective des juges de paix, il y a lieu de distinguer, tout d'abord, entre les petites

(1) Gneist, II, 322.

(2) Gneist, II, 301, 320. — Voir aussi R. Jenery Shee, 380.

sessions et les sessions spéciales (*petty and special sessions*). Les premières consistent dans la réunion concertée de deux ou plusieurs juges de paix. Dans toutes les affaires qui s'y décident, et ceci ne s'applique pas moins aux sessions spéciales et trimestrielles, il faut toujours, pour la décision, l'accord des juges de paix siégeant.

On appelle sessions spéciales les sessions de commandé de tous les juges de paix d'un district, *riding* ou division, d'un *hundred* ou d'un bourg, auxquelles doivent être invités tous les juges de paix du district respectif. Cependant la présence de deux juges de paix y suffit aussi, le plus souvent, pour la validité des décisions.

Voici quelles sont les attributions de ces magistrats, dans les sessions spéciales :

1° Ils ont à confirmer les inspecteurs des pauvres. Dans les villes, les juges de paix municipaux nomment les inspecteurs du ressort municipal, d'après un acte de la douzième année du règne de Victoria, chapitre 9; sauf à Londres, où chaque alderman choisit les inspecteurs nécessaires dans son quartier. Si des membres de la commune croient que la nomination a porté sur des sujets impropres à cet emploi, ils peuvent en appeler aux sessions trimestrielles.

2° Les juges des sessions spéciales nomment les constables, lorsque cette nomination n'est réservée ni à un seigneur territorial, ni à une *court-leet*.

3° Ils règlent certaines affaires et révisent les comptes des travaux concernant les routes.

4° Ils décident des réclamations élevées au sujet des cotes de la taxe des pauvres. Il y a appel de leur décision à la session trimestrielle. Les plaignants peu-

vent même s'adresser immédiatement à celle-ci. L'appel aux hautes cours est toujours admis.

5° Ils vérifient les listes du jury et les envoient rectifiées au high-constable.

6° Ils accordent des permis de chasse et des licences, pour la vente du gibier comme pour le débit des boissons.

7° Ils jugent certains petits délits dont la connaissance leur est spécialement attribuée.

8° Ils statuent sommairement sur les demandes d'aliments formées contre le père d'un enfant illégitime (*orders in bastardy*). Autrefois cette action appartenait à l'administration des pauvres; depuis un acte de la VII-VIII<sup>e</sup> année du règne de Victoria, chapitre 101, elle appartient à la mère.

Les sessions trimestrielles (*quarter sessions*) des juges de paix, qui se tiennent dans la première semaine après les 21 mars, 24 juin, 11 octobre et 28 décembre de chaque année, ont infiniment plus d'importance que les sessions spéciales.

Avant chaque session ordinaire ou extraordinaire, deux juges de paix doivent sommer le shériff du comté de faire citer un grand jury et toutes les personnes dont l'office peut être nécessaire, à savoir, outre les shériffs, les juges de paix du comté, le personnel du grand et du petit jury, le garde des rôles, les *high-constables*, *bailiffs*, *coroners* et géôliers, ainsi que les parties et témoins dans les procès. Le garde des rôles (*custos rotulorum*), juge de paix chargé de la garde des archives et de la conservation des actes, par nomination spéciale du souverain, est président d'honneur du collège. Ordinairement, le lord-lieutenant du comté est en même temps garde des rôles. Mais à Durham, cet office est

rempli par l'évêque. Il ne peut être donné autrement qu'à un juge *quorum* (1).

Le principal des officiers non judiciaires fonctionnant aux sessions trimestrielles est le secrétaire du comté (*clerk of the peace*). C'est toujours un homme de loi, nommé par le garde des rôles et fonctionnant *during good behaviour*, c'est-à-dire sa vie durant. Il est, à défaut d'un légiste muni des pouvoirs du dénonciateur, chargé de rédiger les pièces de l'accusation, ainsi que de présenter l'acte d'accusation au jury de mise en accusation. Auprès des sessions spéciales et des petites sessions, des greffiers de juges de paix (*clerks of justices*) dressent les procès-verbaux.

Les sessions trimestrielles s'ouvrent par la recommandation du silence dans l'auditoire et le cri : Oyez! oyez! oyez! On fait ensuite lecture de la commission de paix, et on appelle les personnes qui ont à prêter des serments d'office.

Ces cours de session constituent la représentation principale et la plus directe de l'intérêt de comté. Elles ont pouvoir de taxer les habitants du comté et de faire des règlements obligatoires, dans les termes de la loi.

Chargées du maintien de la paix publique, elles décident sans jury, en matière de cautions pour bonne conduite et de détention de vagabonds.

En qualité de fonctionnaires administratifs, les juges de paix statuent, dans les sessions trimestrielles, sur les constructions nécessaires pour l'installation des prisons et des tribunaux, ainsi que sur le remaniement des divisions du comté et des circonscriptions communales;

(1) Bowyer, 333.

ils participent à l'administration des pauvres, ils établissent des magasins, pour l'équipement de la milice, et réunissent les fonds pour l'entretien de ces magasins; ils délivrent des concessions, pour l'établissement de maisons d'aliénés par entreprise particulière, de fabriques de poudre à canon et d'abattoirs (*slaughtering houses*), et ils coopèrent à l'organisation des caisses d'épargne. Ils font contrôler les poids et mesures par des inspecteurs spéciaux, qu'ils nomment dans ces réunions. Les premiers constables (*chief constables*) du comté, le constable surintendant (*superintending*) du district ou, comme on dit, de la division, le constable chargé de la surveillance de la maison de détention, ainsi que le trésorier du comté, les inspecteurs (*surveyors*) des ponts du comté et les percepteurs des péages de ces ponts, sont tous également nommés dans ces sessions. Enfin, les sessions trimestrielles continuent à former la première instance ordinaire en matière de réclamations contre l'impôt, ce qui n'empêche pas que ces affaires ne puissent être renvoyées à une haute cour, dès que la cause se trouve en état.

En vertu de leur compétence de cours de police, les sessions trimestrielles décident notamment aussi les contestations entre maîtres et apprentis.

En outre, les juges de paix fonctionnent, dans les sessions trimestrielles, avec l'adjonction d'un grand jury, comme chambre de mise en accusation, soit personnellement comme juges d'instruction. Ce grand jury ne se composait, originairement, que de chevaliers, comme le grand jury des juges en voyage. Maintenant

(1) Gneist, II, 374, etc., 396, etc.

la qualification des jurés, pour le grand jury des sessions trimestrielles, est la même que pour les membres du petit jury. Le shériff députe à chaque session vingt-quatre membres du grand jury et, pour le petit jury, douze, vingt-quatre, trente-six, quarante-huit personnes qualifiées pour ces fonctions, ou plus même, selon les besoins. Tout jury, non excepté le grand jury des juges royaux, qui a un caractère tout aristocratique, doit être considéré comme un comité communal du comté ou du district. Le grand jury des juges en tournée, en majeure partie formé de juges de paix, participe également à l'administration du comté. On y prend des résolutions sur l'administration comitale, les travaux publics, la police de sûreté et la police sanitaire. Autrefois les membres de ce jury prenaient acte de certains griefs locaux, pour les faire soumettre au roi par les juges en voyage (1).

Comme la juridiction des juges de paix concourt avec celle des juges royaux, ils peuvent renvoyer des accusés devant le petit jury, et même les juger avec l'aide d'un jury de l'espèce. Les juges de paix ne prononcent jamais collégalement. Dans les affaires qui ne peuvent être traitées sommairement, il n'y a jamais que deux juges fonctionnant d'une manière active; il faut, par conséquent, l'assistance de deux juges de paix *quorum*, pour le moins, à chaque session trimestrielle. Cependant il peut y avoir simultanément de plusieurs audiences.

Les juges de paix, même aux sessions trimestrielles, ne sont compétents que pour juger des crimes prévus par la *common law*. Cependant il ne leur appartient

(1) Gneist, II, 413.



pas de décider dans les cas pouvant entraîner la peine capitale, mais leur devoir est de renvoyer aux hautes cours du royaume toutes les affaires difficiles et d'une importance majeure. Il ne leur est permis de connaître des violations du droit statutaire qu'autant que la loi leur en attribue la décision. Depuis un acte de la v-vi<sup>e</sup> année du règne de Victoria, chapitre 38, les cas soustraits au jugement des sessions trimestrielles, comme à celui des recorders municipaux, sont : la haute-trahison, le meurtre et les autres félonies capitales, les félonies pouvant entraîner la déportation à vie, autrement que dans un cas de récidive, la non-révéléation d'un acte de haute trahison (*misprision of treason*), les autres crimes politiques, le parjure, la fabrication de fausse monnaie, la bigamie, le crime d'incendiaire, les accouchements clandestins, les délits de presse qui ne tombent pas dans la catégorie du libelle, la corruption, la conspiration, la falsification d'actes. Par contre, elles connaissent encore de la plupart des cas de délits moindres ou *misdemeanours*, comme par exemple de ceux de libelle et de voies de fait (*assault*). Ordinairement les attorneys de province fonctionnent comme avocats dans ces causes (1). Quelquefois les sessions trimestrielles accompagnent leur jugement d'un pourvoi en grâce auprès de la couronne.

Depuis la Restauration, les sessions trimestrielles forment l'instance d'appel pour les décisions individuelles des juges de paix et de certaines autorités inférieures, de nouvelle création. Cependant l'appel n'est admis pour les affaires non sommaires, que s'il

(1) Bowyer, 333.

est expressément autorisé, et, pour les affaires pénales sommaires, que s'il n'est pas expressément interdit. En appel aussi, les juges de paix procèdent publiquement et oralement, d'ordinaire sans jury. Relativement au point de droit, on peut, depuis un acte de la xx-xxi<sup>e</sup> année du règne de Victoria, chapitre 43, appeler du premier juge au banc de la reine. Dans ce cas, le premier juge envoie un mémoire constatant l'état de la cause. Les procès civils ne peuvent arriver devant les sessions trimestrielles que par voie d'appel.

Chaque juge de paix, individuellement comme aux sessions spéciales et trimestrielles, a le droit de punir toute désobéissance à la cour (*contempt of court*). Les injures proférées contre ces magistrats, dans l'exercice de leurs fonctions, ainsi que toute espèce de propos outrageants tenus sur leur compte, sont punies plus sévèrement que des injures adressées à de simples particuliers.

---

## CHAPITRE X.

### RECOURS DES DÉCISIONS DE LA JUSTICE DE PAIX

#### AUX COURS SUPÉRIEURES.

Responsabilité des juges de paix. — Prise à partie. — Mode de destitution des juges de paix. — Writ de certiorari. — Appel aux hautes cours du royaume. — Mandamus.

Les juges de paix, comme tous les juges de record, ne peuvent être poursuivis pour des erreurs de droit; cependant ils sont personnellement responsables de tous les actes de leur office. La loi les protège con-

tre toute action vexatoire et n'accorde qu'un délai de prescription très-court pour les réclamations élevées contre eux, au sujet de tout ce qui se rattache à l'exercice de leurs fonctions.

Les juges de paix accusés d'avoir manqué à leurs devoirs de magistrats jouissent du bénéfice d'un for local et du jugement par un jury. Lord Tenterden dit, au sujet des limites de la responsabilité de ces juges inférieurs comme de tous les juges, « qu'il vaut mieux laisser faire tort à un individu qu'arrêter la marche de la justice, par des scrupules perpétuels. » Un juge de paix transgressant les bornes de sa juridiction, l'acte dont il s'est rendu coupable est puni comme *trespass*. Tant que les juges de paix se tiennent dans la sphère d'action de leur pouvoir officiel, ils ne peuvent être punis que pour des actes entachés de dol (*malicious acts*); « car, » dit le *chief justice* Abbott, « on ne regarde pas si ce qu'ils ont fait était réellement bien fait, mais quels ont été leurs mobiles. La loi ne les atteint que si ces derniers ont été coupables. Punir des hommes qui administrent gratuitement un office public, pour le fait d'une erreur ou d'une méprise, cela peut être de droit dans un État régi despotiquement et vis-à-vis d'un peuple opprimé, mais est incompatible avec la jurisprudence de ce royaume (1). » On a ainsi pourvu, en Angleterre, à ce que l'autorité eût une latitude suffisante pour l'exercice de son pouvoir.

Cela confirme précisément l'excellence de l'institution du jury, qui, sans préjudice de l'entière liberté de l'accusation, et sans qu'il existe un monopole de

(1) R. Jenery Shee, 380, 381.

celle-ci réservé à un ministère public, protège efficacement, dans ce pays, les fonctionnaires contre toute poursuite injuste ou malveillante.

Mais un plaignant obtient-il un verdict contre un juge de paix, pour des faits de corruption, de partialité et de malveillance dans les mobiles du juge, il est fondé à réclamer une indemnité du double de ses frais. Dans cette catégorie de demandes rentrent, par exemple, les cas d'arrestation injuste, du refus non justifié d'une concession, etc. (1).

Il n'est plus d'usage, en Angleterre du moins, de destituer des juges de paix pour des raisons politiques. Cependant le lord chancelier peut, sur une plainte à lui adressée, congédier un juge de paix par un writ. Il y procède ordinairement en délivrant une nouvelle commission générale, dans laquelle est omis le nom du magistrat destitué.

Comme toute l'autorité de la justice de paix est considérée comme une délégation du souverain, celui-ci, c'est-à-dire les cours du royaume agissant en son nom, peuvent aussi évoquer à leur for toutes les affaires de la compétence des tribunaux de paix. C'est ce qui a lieu par un writ de *certiorari* de la part du banc de la reine, lorsqu'on se défie de l'influence de préjugés locaux, que le juge de paix outre-passe sa compétence, ou que l'on se croit fondé à soupçonner de la corruption ou des manœuvres répréhensibles (*for fraudulent and collusive purposes*). Il est beaucoup d'affaires dans lesquelles l'usage du writ de *certiorari* n'est pas admis; cependant un writ de l'espèce peut être demandé par l'attorney général, même en pareil cas,

(1) Gneist, II, 479, 483.

dans un intérêt public, comme aussi lorsque cet officier de la couronne le croit absolument nécessaire dans l'intérêt d'un particulier. Il est d'ailleurs applicable à toutes les réclamations contre des décisions judiciaires, dans le domaine de la procédure sommaire notamment, comme aussi contre les décrets de mise en accusation (1). Le banc de la reine, après avoir attiré ainsi une affaire à son for, décide en première instance. De ses décisions, il y a toute la filière d'appel ordinaire, jusqu'à la chambre haute.

On peut également se pourvoir auprès de celle-ci, dans le cas d'appel au banc de la reine sur un writ d'erreur, à propos d'une bévue dans le point de droit, ou d'une transgression des limites de la peine (2).

Dans le cas de déni de justice, sur un pourvoi en appel notamment, le banc de la reine rend, au nom de celle-ci, un writ de *mandamus*, enjoignant au premier juge de prononcer. Ce n'est là, toutefois, qu'un moyen de droit subsidiaire, que le juge peut accorder sous cette forme, s'il le croit nécessaire; mais il n'y est point obligé (3). Le writ de *prohibition*, que nous avons déjà mentionné en traitant des tribunaux ecclésiastiques, ne peut être opposé qu'aux tribunaux séculiers autres que la justice de paix.

Enfin, nous avons vu que, lorsqu'il s'agit de questions de droit importantes, le banc de la reine peut être directement chargé de les décider, de la part des juges de paix mêmes.

(1) Blackstone, IV, 321, 272.

(2) Gneist, II, 469, 471.

(3) Blackstone, IV, 441.—Bucher, 214.

Voilà à grands traits, dans la forme de son organisation actuelle, l'institution si intéressante de la justice de paix anglaise, sans pareille sur le continent. C'est, il faut le reconnaître, une institution tout aristocratique, des pieds à la tête, mais qui permet à la gentry de concentrer dans ses mains presque toute l'administration comitale, dont elle simplifie considérablement les rouages.

---

## CHAPITRE XI.

### POLICE DU COMTÉ.

Constables communaux. — Police nouvelle. — Police municipale. — Frais. — Subordination des officiers de police. — Attaques et violences contre les personnes. — Responsabilité. — Défiance contre la police moderne. — Constables spéciaux. — Les gens du peuple, en Angleterre, ont-ils beaucoup de respect pour la loi?

Le statut de la v-vi<sup>e</sup> année du règne de Victoria, chapitre 101, essaya encore une fois de ressusciter l'ancienne police communale. Il déclare propre aux fonctions de constable tout homme, de vingt-cinq à cinquante-cinq ans, taxé à raison d'une rente foncière annuelle de quatre livres sterling. Ces constables fonctionnent dans tout le comté, ainsi que dans la franchise. Ils sont choisis par les juges de paix, sur la liste des personnes aptes à cet office, qui leur est adressée par la *vestry*. Un autre statut de la même année, chapitre 109, permit en même temps aux paroisses de nommer un ou plusieurs constables rétribués. Le traitement de ceux-ci est fixé par la *vestry*, mais la résolution de la commune a besoin d'être confirmée par le gouvernement.

Des dispositions plus récentes ont presque entièrement écarté les anciens notables, ou plutôt ne leur ont laissé, dans la commune, que des attributions insignifiantes, l'acte de la XIX-XX<sup>e</sup> année du règne de Victoria, chapitre 69, ayant positivement introduit dans toute l'Angleterre une police centralisée comme celle du continent. Les partisans reconnus des institutions continentales en Angleterre, lord Palmerston, alors premier ministre, et lord Brougham, furent les parrains de cet acte. Une loi antérieure de la III-IV<sup>e</sup> année du règne de Victoria, chapitre 88, n'avait fait, d'abord, que permettre aux autorités locales l'introduction de cette organisation de police, qui fut ensuite rendue obligatoire par la loi de 1856 (1). La police de Londres sert de modèle. Déjà le statut de la V-VI<sup>e</sup> année du règne de Guillaume IV, chapitre 76, §§ 76-78, avait recommandé ce système aux corporations des villes, dans lesquelles il existe aujourd'hui presque partout. Les comités de vigilance et de sûreté (*watch-committees*) du conseil municipal, comme investis de la direction de police, sont tenus d'adresser à ce sujet des rapports trimestriels au ministre de l'intérieur. Cependant ces villes ont laissé pour la plupart à leur police son caractère local.

La loi précitée sur la police, de la XIX-XX<sup>e</sup> année du règne de Victoria, chapitre 19, autorise le conseil privé à établir, dans les comtés, des districts de police spéciaux, et met les sessions trimestrielles en demeure d'introduire partout cette mesure, à partir du 1<sup>er</sup> décembre 1856. Les frais sont couverts par une taxe additionnelle aux impôts communaux (*police rate*),

(1) Toulmin Smith, 127.

fixée par la session trimestrielle. Quand ce fait de l'établissement d'une police conforme aux prescriptions de la loi est certifié par le ministre de l'intérieur, l'État se charge d'un quart des frais d'entretien. Le ministre a le droit de faire, pour tout ce qui concerne l'administration, la rétribution et l'équipement de la police active, des règlements qui acquièrent force obligatoire, à la condition toutefois d'être communiqués au parlement.

La reine peut nommer temporairement trois inspecteurs généraux de la police des villes et comtés du royaume. Ces fonctionnaires peuvent être à tout instant révoqués. Un constable en chef est à la tête de la police de chaque comté. Il est nommé par la session trimestrielle, mais doit être confirmé par le ministre de l'intérieur. En vertu d'une loi de la III-IV<sup>e</sup> année du règne de Victoria, chapitre 88, les juges de paix, dans leurs sessions, nomment, pour chaque district, des inspecteurs dans les conditions d'âge de quarante ans au plus, et de taille de cinq pieds sept pouces anglais au moins, sans chaussure, ainsi qu'un certain nombre d'officiers subalternes.

Il est rarement fait application des peines sévères anciennement édictées pour les cas de résistance à des fonctionnaires. De nos jours ces délits, jugés sur une instruction sommaire, sont le plus souvent punis assez légèrement (1).

La police anglaise se distingue encore de celle du continent, comme subordonnée aux autorités municipales, dans toutes les villes, érigées en corporations, qui n'ont pas arrêté la fusion de leur police avec celle du comté,

(1) Gneist, II, 445.



et aux juges de paix, dans les comtés. Il faut ajouter que la première est une police de sûreté simplement préventive, et que chaque officier ou agent y est personnellement responsable des actes de son service. Pour les lésions de droit sans gravité, commises dans l'exercice de ses fonctions, ainsi que pour les infractions de discipline, il est soumis à la juridiction sommaire des juges de paix et des juges de police. Les agents de la police peuvent aussi être poursuivis par les voies du droit civil, pour leurs actes officiels. Mais la loi les protège, de même que les juges de paix, contre toute action vexatoire, toutes les fois qu'ils ont agi de bonne foi, dans l'exercice de leurs fonctions (1).

Néanmoins la nouvelle police est regardée d'un œil de défiance par tous les partisans de l'ancienne liberté communale, et non tout à fait sans raison, comme il paraît du moins. Bornons-nous à rappeler, à ce propos, une dénonciation faite au *Times*, le 3 mai 1856, par M. Thomas Sutton, chapelain de York-Castle. Cet ecclésiastique y accusait les agents de la police de continuer illégalement l'espionnage sur les détenus remis en liberté, à l'expiration de leur peine, de les empêcher d'avoir du travail et même de les ramener au crime par leurs manœuvres (2).

L'institution des constables spéciaux a été réorganisée, comme nous l'avons vu à la première section. Une loi de la 1-11<sup>e</sup> année du règne de Victoria, chapitre 80, autorise les juges de paix, en cas de troubles imminents, parmi les ouvriers des chemins de fer, des canaux ou des manufactures, et nécessitant l'appel de constables spéciaux, à ordonner aux compagnies des

(1) Toulmin Smith, 131.

(2) Toulmin Smith, 395.

canaux et chemins de fer ou autres intéressés, d'indemniser ces constables du temps perdu (1).

Parmi les fables dont on s'entretient sur le continent, au sujet de l'Angleterre, il faut mentionner celle du grand respect que l'on prête au commun peuple de cette contrée pour la loi et ses représentants, en s'émerveillant, à ce propos, de l'effet magique de la baguette du constable devant laquelle chacun, dit-on, s'incline aussitôt plein de déférence. Or il est bien difficile d'admettre que le bas peuple d'Angleterre, inculte et indomptable comme il l'est, habitué à ne se faire valoir dans l'État que par des coups de poing, pour avoir sa part du gâteau de la corruption électorale, puisse être animé d'un bien grand respect pour les abstractions de la loi. Le fait est qu'il a toujours eu et a encore grandement peur du large pouvoir discrétionnaire des juges de paix, en matière pénale, et cette crainte explique sa docilité, quand elle n'est pas un mythe. La police de Londres n'a-t-elle pas été véritablement obligée, dans le temps, de conquérir son autorité sur la populace de vive force? Quant au fameux tronçon de baguette (*truncheon*), s'il est très-court, il est aussi très-gros et farci de plomb à un bout. C'est donc une arme très-respectable, un vrai casse-tête, et, dans les émeutes de la rue, en Angleterre, ce petit bâton, que l'on dit environné du respect de tous les Anglais, cause d'affreuses blessures à la tête, lesquelles, pour différer de celles qui résultent des coups de taille ou de plat de sabre de nos sergents de police, n'en sont, assurément, ni moins douloureuses, ni surtout moins dangereuses. En janvier 1862 encore, on a vu, devant

(1) Toulmin Smith, 132.

un des tribunaux de police de Londres, le cas d'un garnement qu'un constable avait voulu arrêter, et qui, parvenu à lui arracher des mains la *baguette vénérée*, en avait si fort maltraité le pauvre *policeman*, qu'on l'emporta sans connaissance à l'hôpital, probablement estropié pour toujours. Ce qui est vrai, c'est que l'Anglais des classes aisées ne voit pas dans la police une institution vexatoire, avec des agents et représentants possédés de la manie de se mêler de tout, et généralement la police anglaise, lorsqu'un des siens est attaqué, trouve dans ce public un tout autre appui que ses sœurs du continent.

## LIVRE VII.

---

### LE PARLEMENT.

---

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

##### APERÇU HISTORIQUE.

Le parlement est le premier corps politique de l'État.— Le Witenagemote. — La *curia regis*. — Son pouvoir grandissant. — La grande charte. — Le droit de refuser l'impôt. — Les députés des comtés, des villes et des bourgs. — Séparation en chambre haute et chambre basse. — Ruine de la pairie féodale. — Impuissance de la chambre des communes, sous les Plantagenets. — Son droit de priorité dans la discussion des lois financières. — Pouvoir législatif du souverain. — Pétitions. — Votes de défiance. — Conseillers du souverain éloignés de sa personne, à la demande du parlement. — Accord du roi et de son parlement contre Rome et le clergé. — Ouverture du parlement. — Instructions données par les électeurs. — Le *liberum veto*. — Faiblesse du parlement, sous les Tudors. — Conflits entre les deux chambres, sous Élisabeth. — La parole, sous son règne, n'est pas libre. — Point d'impôts levés sans le consentement du parlement, sous les Tudors. — Opposition contre Élisabeth. — *Bills of attainder*. — Jacques I<sup>er</sup> et son parlement. — Conflit de Charles I<sup>er</sup> avec ses parlements. — Accroissement de l'autorité du parlement, sous la Restauration. — La Révolution. — La déclaration des droits. — Suprématie du parlement. — Gouvernement des partis. — *Mutiny et septennial acts*. — Impuissance des deux premiers Georges. — Tentative de George III d'affermir sa prérogative. — Changements dans l'organisation du parlement, depuis la Révolution.

Le parlement d'Angleterre, le roi, les lords et les communes, assemblés à Westminster, forment le premier corps de l'État dans l'empire britannique.

Les Anglo-Saxons avaient un grand conseil national, appelé « witenagemote », c'est-à-dire l'assemblée des plus sages (*wittigsten, tha witan*), ou bien aussi « Michel-Synot, Michel-Gemote ». Il se composait de hauts prélats, d'abbés, des ealdormen de chaque comté ou shire et des autres hommes nobles et sages du royaume. On ne sait si les thanes inférieurs participaient à ce conseil. Les villes, comme telles, n'y étaient probablement pas représentées. En général, les Saxons ne paraissent avoir connu qu'un droit de suffrage personnel, point de représentation (1).

Le witenagemote, aussi bien que les droits politiques des Saxons, disparut avec la conquête, après laquelle il n'y a plus trace d'une assemblée législative, en Angleterre. La *curia regis* des rois normands n'était qu'un conseil sans pouvoir (2). Elle se réunissait ordinairement lors des fêtes de la cour, et on la consultait, à cette occasion, sur les affaires d'État d'une importance majeure. Le roi invitait qui il voulait à ses jours de cour, qui étaient en même temps des jours de justice. Ces assemblées des barons coïncidaient avec les conciles ecclésiastiques (3). Au concile général que le roi Étienne convoqua en 1136, figuraient deux archevêques, quinze évêques, le chancelier, trois comtes (*earls*), deux constables, deux chambellans, un écuyer tranchant (*dapifer*), quatre échantons (*butlers*) et six barons. Les petits feudataires (*tenentes in capite*) venaient rarement; d'abord, parce qu'il était très-onéreux d'y aller en personne; puis aussi, parce que les

(1) Lappenberg, I, 577.

(2) Hallam, *Moyen Age*, II, 322.

(3) *Ibid.*, III, 4, etc.

rois ne les regardaient pas d'un œil favorable, à cause de leur dépendance des grands barons.

L'importance de ces jours de cour s'accrut peu à peu, avec le déclin du pouvoir des rois normands. Déjà Henri II prit l'habitude de convoquer ces réunions plus souvent pour délibérer sur des affaires importantes du royaume.

La grande charte définit, pour la première fois, les droits particuliers des barons, en matière de taxation et de législation. D'après cette charte, Londres même ne devait pas payer d'aides sans le consentement des barons. Les invitations à la Cour du Roi devaient être faites, celles des grands barons, des évêques et des archevêques, par un writ sous le grand sceau, les autres, collectivement, par le shériff. Un comité de vingt-cinq barons, parmi lesquels figurait le lord-maire de Londres, devaient être les conservateurs de la grande charte. Ce comité se recrutait lui-même. Les barons usèrent fréquemment de leur droit de refuser les subsides, regardés comme des contributions volontaires. Henri III ayant allégué, en 1237, ses fortes dépenses pour le mariage de sa sœur avec l'empereur, ils lui répondirent : « Vous ne nous avez pas consultés sur ce mariage; nous ne saurions donc avoir à pâtir de votre faute. » En 1244, tous les subsides furent refusés, et le roi, pour se tirer d'affaire, dut extorquer quinze cents mares d'argent à la ville de Londres (1).

La grande charte fut aussi violée souvent, en ce qui regardait la convocation des barons. En 1255, ils se plaignirent de l'oubli de beaucoup d'entre eux, et re-

(1) Hallam, *Moyen Age*, II, 330.

fusèrent les subsides. Simon de Montfort n'appela, en 1265, à son parlement que vingt-trois pairs temporels, en passant sur tous les autres.

Dès avant la grande charte, il y eut des exemples de députés de la noblesse inférieure appelés à la Cour du Roi. En 1213, on manda tout l'ordre équestre à Oxford, où quatre chevaliers de chaque comté reçurent, en même temps, une invitation spéciale pour conférer avec le roi de certaines affaires (1). En 1226, Henri III fit élire quatre chevaliers par l'ordre équestre du comté de Lincoln, pour l'examen des griefs élevés contre le shériff (2). Le 11 février 1254, deux chevaliers de chaque comté furent invités à représenter les autres. En sus des vingt-trois barons temporels déjà mentionnés, Simon de Montfort convoqua à son parlement de 1265 deux chevaliers par comté, quatre représentants pour chacun des « cinq ports » et deux pour York, Lincoln et d'autres grandes villes. Il est difficile de déterminer si ce fut là une innovation (3).

Sous Édouard I<sup>er</sup> s'établit l'usage de ne plus appeler du tout les petits feudataires au conseil de la nation, mais de faire élire par eux, en compensation, des députés de leur ordre dans chaque comté. Il dépendait du roi de fixer le nombre de ces représentants. En 1295, Édouard I<sup>er</sup>, suivant le précédent de Simon

(1) « Quatuor disertos milites de comitatu tuo » (c'est au shériff que le roi s'adresse) « ad loquendum nobiscum de negotiis regni nostri. » (Palgrave, *Formation et progrès de l'État britannique*, cité par Pauli, IV, 676, etc.)

(2) « Militibus et probis hominibus... quod quatuor de legalioribus et discretioribus militibus ex se ipsis elegerint, qui ad diem illum sint apud Lincoln, pro toto comitatu. » (Rot. Claus., 10 ; Henr. III, chap. 13.)

(3) Pauli, IV, 476, etc.

de Montfort, appela de même au parlement des représentants des villes et des bourgs, « puisqu'il était juste que des affaires intéressant tout le monde eussent aussi l'approbation de tous (1). » Ces députés, en nombre longtemps très-variable (2), étaient élus par les autorités municipales et recevaient des indemnités de voyage et de séjour. Le bas clergé aussi était quelquefois convoqué au parlement, pour s'y taxer lui-même, comme il arriva sous Richard II (3).

Déjà sous les trois premiers Édouards, le parlement s'était parfois divisé en comités (*itio in partes*). Dans ce cas, le roi délibérait avec chacun en particulier (4), mais ce fut la *Curia Regis*, la cour des barons, qui resta le véritable et principal noyau du parlement. La séparation définitive de celui-ci en deux chambres, la haute et la basse, ne s'accomplit qu'en 1377, sous Richard II. Ce fut en cette année que la chambre des communes élut, pour la première fois, un Orateur (*speaker*) dans la personne du chevalier Pierre de la More, du comté de Herford (5).

Sous les Plantagenets aussi, les barons continuèrent à ne siéger à la chambre haute que comme représentants de leurs fiefs. En perdant leurs manoirs et castels, ils perdaient aussi le droit de siéger au parle-

(1) Pauli (III, 139) doute de l'authenticité du statut de ce roi « *De tallagio non concedendo*, » portant entre autres : « Nullum tallagium vel auxilium per nos vel heredes nostros in regno nostro ponatur, seu levetur, sine voluntate et assensu archiepiscoporum, episcoporum, comitatum, baronum, militum, burgensium et aliorum liberorum... de regno nostro (cap. III). Nihil capiatur de certo nomine, vel occasione malatot (maletôt) de sacco lanæ. »

(2) Crabb, 227.

(3) *Ibid.*, IV, 672.

(4) Pauli, III, 682, etc.

(5) Crabb, 232.



ment. La présence des évêques à la chambre haute était motivée par une fiction. On les y admettait comme titulaires, par succession, de plusieurs anciennes baronnies censées dépendantes de leurs sièges épiscopaux. Henri VI encore attachait le titre d'*earl* à la possession du château d'Arundel. Mais, déjà du temps de Richard II, et finalement par suite des guerres des deux Roses, la pairie se transforma en dignité personnelle. Dès lors, il ne fut plus nécessaire de justifier de la possession d'un fief; il suffit au noble d'apporter la preuve que ses ancêtres avaient siégé à la chambre haute en vertu d'un writ de convocation (*writ of summons*), pour établir son droit à la pairie.

La chambre basse resta impuissante, vis-à-vis du roi comme vis-à-vis de la chambre haute, jusqu'à l'usurpation de la maison de Lancastre. Il n'y avait pas encore de corporations de villes ayant un droit de représentation bien déterminé. Édouard III crut une fois devoir nommer les députés lui-même, et mainte ville, ayant reçu le droit d'élection, le reperdit ensuite. A cette époque, d'ailleurs, la représentation n'était pas regardée comme un avantage, mais comme une charge. Les subsides votés, les communes se séparaient d'ordinaire. On les vit souvent prier la chambre haute de leur procurer des informations, et celle-ci envoyer dans l'autre chambre des prélats et des barons, pour l'instruction des communes (1).

Le droit de celles-ci de voter l'impôt était de nature assez précaire. Édouard III leva un impôt qu'il crut suffisamment justifié par l'assentiment des prélats, comtes et barons, et de quelques communes. En 1347,

(1) Crabb, 233.

les lords votèrent tous les subsides à eux seuls (1). On ne cessa d'imposer des taxes sans le consentement des communes que depuis la maison de Lancastre. En 1400 déjà, le parlement commence à faire dépendre le vote des subsides du redressement de ses griefs par le roi. Sous Henri IV, la chambre des communes acquit aussi le droit de priorité des délibérations et du vote sur tous les bills de finance (2)\*.

Sous les Plantagenets, le roi avait été, en droit, l'unique législateur. Le parlement ne l'assistait que comme une assemblée consultative, qu'il s'adjoignait pour approuver les lois et leur donner ainsi plus de force. Dans les Annales de la vingt-troisième année du règne d'Édouard III, il est dit : « Que le roy fait les lois par assent des pères et de la commune, et non par les pairs et la commune. » La sanction du parlement n'était jamais nécessaire pour valider une ordonnance royale (3). Ainsi, Édouard I<sup>er</sup> introduisit seul et de sa propre autorité le droit anglais dans le pays de Galles. La formule initiale des statuts « *Rex constituit* » exprime formellement l'autonomie législative du roi (4). Le parlement n'avait pas plus d'initiative dans la rédaction des lois. Son affaire principale, outre le vote des fonds, était d'accueillir les griefs du peuple et de porter ses doléances ou ses propres griefs, sous la forme de pétitions diétales, devant la majesté du trône. A l'ouverture de chaque parlement, il était fait, aux portes de celui-ci, lecture de proclamations invitant tous ceux qui se trouvaient lésés par des actes du gou-

(1) Pauli, III, 682, etc.

(2) *Ibid.*, V, 660.

(3) Crabb, 238.

(4) Crabb, 234.

vernement à présenter leurs doléances à un comité nommé par le roi, et formé de quelques pairs, évêques et juges (*receivers and tryers of petitions*). Ce comité renseignait les pétitionnaires sur la marche à suivre dans leur recours judiciaire, et les renvoyait, selon la nature de leurs griefs, tantôt aux tribunaux compétents, tantôt au conseil privé ou à l'échiquier (1).

Les communes venaient-elles de leur propre chef exposer des griefs au roi, elles le faisaient dans les termes les plus humbles, tels que ceux-ci : « Nos pauvres communes prient et supplient par Dieu et en œuvre de charité (2). » Le roi donnait-il suite à ces pétitions, elles acquéraient force de loi ; ne les admettait-il que comme bases de lois nouvelles, les juges avisaient eux-mêmes à la rédaction des nouveaux statuts dont elles fournissaient la matière (3).

Nous ne croyons pas sans intérêt de reproduire ici quelques pétitions du temps d'Édouard III, pour faire juger de la manière de procéder des anciens parlements.

Ainsi, une fois, les communes demandent que le chancelier et d'autres fonctionnaires nommés dans la pétition soient tenus, à leur entrée en charge, de s'engager par serment à l'observance de la grande charte et des lois du pays.

Réponse : Le roye le veult.

Une autre fois, elles demandent que les juges de paix soient reconnus comme la première autorité du comté ; que si l'un d'eux vient à être destitué, les chevaliers

(1) Palgrave, *le Conseil du roi*, 23.

(2) Crabb, 233. — Les communes des Cortès de Portugal demandaient merci (*pedir pro merce*). Voyez Schaefer, *Hist. du Portugal*, t. II.

(3) Crabb, 238.

du comté en élisent un autre ; que les juges de paix soient mis en devoir de tenir au moins quatre sessions dans l'année, et qu'aucun de ces magistrats ne puisse être congédié autrement que sur un ordre spécial du roi et après une enquête suffisante.

Réponse : La première partie de la pétition est raisonnable et le roi avisera à ce qu'elle produise son effet (1).

Déjà sous les Plantagenets le parlement contrôlait l'administration. En 1246, il se plaignit de ce que le roi n'eût choisi ni grand justicier, ni lord chancelier, ni trésorier fonctionnant de concert avec le parlement (2) ; ce à quoi le roi répondit assez vertement aux lords (3) qu'il n'était point leur humble serviteur et ne plierait jamais devant leurs instances pour la nomination ou le renvoi d'aucun de ces fonctionnaires.

Cette prétention du parlement de faire la leçon au roi sur le choix de ses conseillers et sur sa politique, se trouve très-clairement exprimée dans un poème à tendance de 1258, époque du parlement des fous (*mad parliament*) (4). En 1369, le parlement défendit à

(1) Crabb, 248.

(2) « *Eo quod, sicut magnifici reges prædecessores sui habuerunt justitiarium, nec cancellarium habet, per commune consilium regni, prout deceret et expediret.* » (Mathieu Paris, moine de Saint-Albans, *Historia major*, p. 744.)

(3) « *Talis à Domino rege profuit responsio illepada,* » dit le moine de Saint-Albans (p. 749).

(4) Igitur communitas regni consulatur,  
Et quid universitas sentiat, sciatur,  
Cui leges propriæ maxime sunt notæ,  
Nec cuncti provinciæ sic sunt idiotæ,  
Quia sciant plus ceteris regni sui mores,  
Quos relinquunt posteris hi qui sunt priores;  
Non omnis arctatio privat libertatem,  
Nec omnis districtio tollit potestatem.

Alice Perrers, maîtresse d'Édouard III, comme à toutes les femmes en général, d'intervenir dans le cours de la justice royale (1). Le 22 octobre 1378, sous le règne de Richard II, les communes demandèrent, avant d'accorder au roi de nouveaux fonds, qu'il commençât par rendre compte de l'emploi de ceux qui avaient déjà précédemment été mis à sa disposition pour la guerre. Sur quoi, le roi chargea quelques membres de son conseil, de communiquer un état des revenus et des dépenses aux communes. Celles-ci, après examen des comptes, se déclarèrent satisfaites de cette façon d'agir, « aussi honorable pour le roi que pour le royaume ». Elles votèrent ensuite les fonds demandés et remirent plusieurs pétitions et requêtes. Il y eut aussi quelques mises en accusation (*impeachments*), contre le lord-chancelier et l'archevêque de Canterbury entre autres personnes. Souvent le roi prenait l'avis du parlement sur des questions touchant l'exercice de sa prérogative, comme celles de paix et de guerre (2). Les mises en accusation de conseillers de la couronne devant la chambre haute (*impeachments*) n'ont jamais été plus fréquentes que dans cette période. Les communes sont qualifiées par les bourgeois, qui pétitionnent auprès d'elles, de très-sages, très-honorables, très-dignes et éclairées (3). Cependant, malgré ces démonstrations honorifiques, le pouvoir des communes, sous les Plantagenets, était encore bien vacillant, comme il appert d'un incident de la vingtième année du règne de Richard II. Le roi ayant envoyé, le 2 février 1397, aux lords spirituels

(1) Pauli, IV, 491.

(2) Crabb, 234.

(3) Palgrave, *le Conseil du roi*, 71.

et temporels un message, dans lequel il se plaignait de voir les communes se mêler de choses qui ne les regardaient pas, comme, par exemple, de ses droits régaliens, de ses biens et de la liberté de ses actions, l'Orateur fut sommé de désigner l'auteur des motions relatives à ces objets. Les communes présentèrent aussitôt leurs très-humbles excuses, avec la déclaration qu'elles reconnaissaient bien que ces choses-là n'étaient point de leur sphère. Elles désignèrent en même temps sir Thomas Haxey comme le coupable. Là-dessus, le roi leur pardonna et renonça même à une somme d'argent qu'elles lui avaient accordée. Mais sir Thomas Haxey, condamné à mort comme traître, ne dut sa grâce qu'à l'intercession des prélats siégeant à la chambre haute.

La Réformation, comme nous l'avons vu, se trouvait préparée en Angleterre depuis le moyen âge (1). Contre Rome et le clergé, roi et parlement marchèrent toujours d'accord (2). Quand, en 1371, le parlement demanda au roi de conférer tous les offices à des laïques, celui-ci ne fit aucune difficulté pour en nommer à nombre de charges, remplies jusque-là par des clercs. En 1412, on vit encore le roi renvoyer, à l'instigation du parlement, quatre de ses conseillers, parmi lesquels se trouvait son confesseur (3).

Sous Édouard III, le parlement était ordinairement ouvert, en présence du roi lui-même ou d'une commission royale, par un discours du lord chancelier. Les communes n'étaient représentées à cette solen-

(1) Pauli, III, 485.

(2) *Ibid.*, 670.

(3) *Ibid.*, V, 58

nité que par leur orateur d'office (*speaker*) et une députation. Les secrétaires ou clercs du parlement lisaient ensuite une proclamation qui interdisait à toute personne, les officiers royaux exceptés, de paraître en armes au parlement. Ce roi tenait ordinairement chaque année un parlement, en trois sessions (1). Les comtés palatins de Durham et de Chester avaient leurs parlements propres. La ville de Berwick demeura toujours exempte de cette charge, aspect sous lequel on envisageait alors la représentation au parlement (2). Sous Richard II, on punissait les députés élus qui restaient chez eux sans excuse valable (3), le parlement étant un conseil au commandement du souverain. Aussi chaque député qui voulait faire une absence devait-il prendre congé du roi (4).

Burke (5), ne croyant pas que les députés se fussent jamais trouvés liés par les instructions de leurs électeurs, était certainement dans l'erreur. Sous Élisabeth encore les communes, lorsqu'elles ne voulaient pas accorder de fonds à la reine, alléguaient la force obligatoire de leurs mandats (6). C'est sous Henri VI qu'elles paraissent avoir osé, pour la première fois, s'en émanciper avec éclat (7).

(1) Pauli, IV, 679.

(2) *Ibid.*, 680.

(3) Crabb, 349.

(4) *Ibid.*, 233.

(5) Il écrivait, en 1774, aux électeurs de Bristol : « Authoritative instructions, mandates issued, which the member is bound blindly and implicitly to obey, to vote and to argue for, contrary to the clearest convictions of his judgment and conscience, there are things utterly unknown to the laws of this land, and which arise from a fundamental mistake of the whole order and tenor of our constitution. »

(6) Disraeli aîné, *Curiosités de la littérature*, II, 459.

(7) Anstey, *Guide*, 278.

On ne saurait évidemment admettre que la limitation du droit électoral aux *freeholders*, avec le cens de quarante shellings de revenu, ait eu lieu du gré des électeurs précédents mêmes. Ce fut là un des premiers actes comme un des plus importants de l'omnipotence parlementaire. Il témoignait aussi de l'influence croissante de cette chambre basse, que Richard, duc de Gloucester, sentait déjà assez puissante pour se croire obligé de défendre devant elle, en 1460, les prétentions de la maison d'York.

Ce serait ignorer complètement l'esprit des assemblées parlementaires du moyen âge que d'admettre, à cette époque, au sein du parlement anglais, des résolutions prises à la majorité des voix. Dans les cas mêmes où, comme, par exemple, en matière d'impôt, les états avaient obtenu un vote déterminant, chaque loi n'était qu'une espèce d'arrangement concerté avec toutes les corporations représentées à la chambre des communes. Celles-ci s'appelaient bien, sous Henri IV, les procureurs et avoués du peuple entier (*procuratores and attornies for the whole people*); mais, pour lier le peuple entier, il fallait l'accord préalable entre ses divers éléments, les corporations et leurs délégués. On peut donc admettre comme certain qu'en Angleterre aussi chaque député, individuellement, avait son droit de veto (1). Ainsi, aux cortès d'Aragon, la validité d'une résolution était subordonnée à l'assentiment de tous les membres (2). Dans les Provinces-Unies de même, il fallait, pour imprimer à une résolution des États Généraux le caractère d'une loi obli-

(1) Bucher, 162, 163.

(2) *Forma de celebrar cortés en Aragon*, par Geron. Martel, p. 2.



gatoire pour tous, outre l'assentiment de tous les États, celui des corporations de chaque État en particulier (1). Nous n'avons pas besoin de rappeler la Pologne, où l'abus du *liberum veto* amena la ruine de l'État (2). L'époque où la chambre basse s'émancipa de la tutelle de ses commettants, en s'affranchissant des entraves de leurs instructions, dut probablement coïncider avec le moment où, s'érigeant en corps indépendant et irresponsable, elle commença à prendre des résolutions à la majorité des voix.

Sous les Tudors, le parlement, par suite de l'extermination des barons dans la guerre des Deux Roses (3), et de l'admission de communes serviles à la représentation, se trouva moins fort qu'il ne l'avait été sous la maison de Lancastre, ou même sous Édouard III et Richard II. Élisabeth augmenta de soixante le nombre des représentants. Il y avait, ordinairement, deux cent cinquante chevaliers et bourgeois présents à la chambre des communes. On ne trouvait des hommes indépendants que parmi les chevaliers.

Les communes gardèrent une attitude d'humilité, même vis-à-vis des pairs nouvellement créés par les Tudors. Ainsi on les vit une fois, sous Élisabeth, voter un subside sur le désir des lords, « leurs supérieurs ». En 1598 cependant, la chambre basse se plaignit vivement du peu de cérémonie avec lequel elle était traitée par la chambre haute, en particulier de ce qu'un bill ou projet de loi des communes était revenu de la

(1) Œuvres de sir W. Temple (*Observations sur les Provinces-Unies*), vol. I, p. 115 à 130; Londres, 1770.

(2) Rousseau dit : « Le *liberum veto* n'est pas un droit vicieux en lui-même ; mais, sitôt qu'il passe sa borne, il devient le plus dangereux des abus. » (*Gouvernement de Pologne*, chap. IX.)

(3) Pauli, V, 638.

chambre haute avec des amendements transcrits non sur parchemin, suivant l'usage, mais sur du papier.

La liberté de la parole fut souvent méconnue par les Tudors. Élisabeth répondit, en 1593, à l'Orateur de la chambre des communes, venant la prier, comme d'habitude, de leur permettre de s'expliquer avec une entière franchise, « que la liberté de la parole consistait à pouvoir dire oui ou non. » Un député du nom de Morrice fut arrêté par le sergent d'armes, à la poursuite de la couronne, et détenu plusieurs années à la Tour, pour un bill contre la juridiction du clergé. En 1576, Pierre Wentworth fut traduit, pour des discours imbus d'un esprit d'opposition, devant une commission extraordinaire du conseil privé, arbitrairement retenu en prison, et tout aussi arbitrairement réintégré à la chambre des communes, par Élisabeth. En 1571, le lord garde des sceaux, Bacon, avertit les communes de ne point se mêler d'affaires d'État, « qui ne les regardaient point, » ajouta-t-il.

Cependant, comme nous l'avons déjà fait voir dans l'introduction, le gouvernement n'était pas absolu sous les Tudors. Le droit des deux chambres du parlement, de coopérer à la législation, était hors de doute. Les pétitions avaient pris le caractère de motions et de bills, c'est-à-dire de projets de loi que la couronne adoptait ou rejetait, et l'autorité législative, complètement passée ainsi au roi et à son parlement. Quand Henri VIII faisait légaliser par un parlement servile ses proclamations et ordonnances royales, il y avait là précisément la reconnaissance implicite de la participation de ce dernier au pouvoir législatif. Le droit de la chambre des communes, de refuser et d'accorder les impôts, fut jalousement gardé par elles. Henri VIII dut

céder devant une insurrection qu'avait fait éclater une taxe établie par Wolsey, sans leur consentement. Ce monarque et sa fille Élisabeth furent ainsi, tour à tour, obligés de solliciter de la munificence de leurs sujets, ou d'exiger d'eux par la contrainte, des dons gratuits (*benevolences*), quand les fonds votés ne leur suffisaient pas.

Nous trouvons dans une dépêche de l'ambassadeur de France, de la Mothe Fénelon, du 27 octobre 1566, un récit intéressant des combats qu'Élisabeth avait à livrer pour obtenir des subsides du parlement (1). D'après cette dépêche, le contrôleur de la maison royale, demandant alors un subside à la chambre des communes, avait motivé cette demande sur l'épuisement du trésor de la reine, par suite des dernières guerres. Un membre de cette chambre, gentilhomme de campagne, fit observer en réponse qu'on n'avait pas conseillé ces guerres à Sa Majesté, et que le meilleur, avant de s'occuper d'un vote de nouveaux fonds, serait de se faire présenter les comptes des dépenses antérieures, pour s'assurer du bon emploi de l'argent. Le débat dura plusieurs jours, et les membres finirent par déclarer qu'ils avaient reçu de leurs commettants la recommandation de ne rien accorder, tant que n'aurait pas été réglée la question du mariage de la reine et de la succession au trône. Cette déclaration, faite à un des conseillers privés les plus marquants, finissait ainsi : « Nous vous requérons de porter à la connaissance de Sa Majesté notre intention, conforme à la ligne de conduite qui nous est tracée par toutes les villes et tous les sujets de ce royaume, que nous

(1) Disraeli aîné, *Curiosités de la littérature*, éd. Baudry, II, 157.

représentons. Nous demandons aussi un acte ou certificat attestant la production de ce grief, pour montrer à nos villes et comtés respectifs que nous avons fait notre devoir. »

Pour excuse, ils alléguèrent qu'il y irait de leurs têtes, s'ils manquaient en quoi que ce fût à leurs instructions (1).

Le plus grand poète de l'Angleterre aussi, nous montre combien l'idée du vote de l'impôt par le parlement était déjà entrée dans le tempérament de la nation (2).

Depuis Édouard IV, les communes, lors de la con-

(1) Disraeli, II, 459.

(2) That's the wavering commons, for their love  
Lies in their purses and who so empties them  
By so much fills their heart with deadly hate  
Wherein the king stands generally condemned.

SHAKESPEARE, *Richard II.*

(Voilà ce qui remue les communes, car le secret de leur attachement est dans leurs bourses, et qui les vide remplit d'autant leurs cœurs d'une haine mortelle, qui implique généralement des malédictions pour le roi.)

Shakespeare met dans la bouche de la reine Catherine la description suivante de l'insurrection contre Wolsey (*Henri VIII*, acte 1<sup>er</sup>, scène 2) :

This makes bold mouths,  
Tongues spit their duty out, and cold hearts freeze  
Allegiance in them; their curses now  
Live where their prayers did and it's come to pass,  
This tractable obedience is a slave  
To each incensed will. I would your highness  
Would give it quiet consideration, for  
There is no primer baseness.

(Cela rend les bouches audacieuses; chacun en crachant abjure son devoir, et la fidélité se glace dans les cœurs. Ils maudissent maintenant celui qu'ils bénissaient et, naguère si traitables, n'obéissent plus qu'à la brûlante indignation qui les gagne. Je voudrais que Votre Altesse y réfléchît avec calme, car il n'y a rien de plus basement insidieux.)

damnation du duc de Clarence, avaient obtenu le droit de confirmer des sentences capitales rendues sous forme de lois, *bills of attainder* (1). Sous les Tudors, on fit souvent usage de cette arme de l'esprit de parti, qui devait se tourner, sous Charles I<sup>er</sup>, contre la royauté elle-même.

Les Stuarts n'avaient pas à mettre dans la balance les avantages et les mérites de Henri VIII et d'Élisabeth, pour reprendre, vis-à-vis des communes de leur temps, le rôle des Tudors. Jacques I<sup>er</sup> n'en déclara pas moins, au nom de l'absolutisme théocratique et de la royauté de droit divin, tous les privilèges du parlement des faveurs révocables. Les communes se chamaillèrent constamment avec ce prince. En novembre 1621, le parlement l'engagea fortement à intervenir contre l'Autriche et à ne pas marier son fils avec une princesse espagnole. Le roi voulant lui défendre de se mêler d'affaires pareilles, la chambre des communes protesta hautement de son droit, d'avoir une juridiction propre et de délibérer sur toutes les affaires de l'État, ainsi que d'être assurée de la liberté de la parole et des personnes de tous ses membres. Le roi déchira la protestation, et en fit jeter les auteurs à la Tour. Mais les communes n'en persistèrent pas moins à lui refuser les moyens de les opprimer. Jacques alors en vint à leur exprimer, à sa façon burlesque, ses doléances d'avoir été toujours aussi maltraité par elles : « J'ai joué de la flûte, leur dit-il, et vous n'avez pas dansé ; j'ai pleuré, et vous ne m'avez pas accompagné du moindre soupir. Bien que je vous aie fait jouir de dix-huit années de paix, vous m'avez donné bien peu d'argent. »

(1) Crabb, 423.

Le règne de Charles I<sup>er</sup> est de la plus haute importance pour l'établissement et la garantie des droits constitutionnels. La pétition des droits (*petition of right*) fixa le droit absolu du parlement de refuser les impôts. L'esprit des communes, dans le débat sur cette pétition, ressort clairement du fait que l'avoué du roi, Ashley, pour avoir défendu la prétention du souverain de rendre des ordonnances avec force de loi, fut jeté à la Tour par ordre du parlement. Après une longue période d'arbitraire royal, le long parlement se réunit le 3 novembre 1640. Strafford fut condamné à mort par un bill *of attainder*, dont les communes avaient pris l'initiative et que le roi fut obligé de sanctionner. Dans la suite du conflit, la chambre des communes déclara que celles-ci représentaient seules la nation, les pairs ne représentant que des droits personnels. Le refus du roi de sanctionner les prétentions des communes à la domination qu'elles s'étaient arrogée, fit éclater la guerre civile que, d'après la fiction, le roi en son parlement allait faire au roi dans le camp des royalistes. La dictature de Cromwell amena une réforme de la chambre des communes, réforme qui ne devait, toutefois, prendre corps que cent quatre-vingts ans plus tard.

La Restauration ne supprima aucune des conquêtes du long parlement. Le droit de législation exclusif du roi en son parlement ne fut plus remis en question. Depuis 1673, on n'appela plus de nouveaux bourgs au parlement. La couronne avait même, déjà auparavant, perdu la faculté de leur conférer le droit d'élection, selon son bon plaisir. Le deuxième parlement de Charles II, ou second long parlement, était déjà muni au grand complet du moderne appareil des

privilèges parlementaires. Le troisième parlement et le quatrième du même règne essayèrent de modifier l'ordre de succession, par le bill d'exclusion. La prérogative royale s'était déjà tellement affaiblie, vis-à-vis des chambres, que Charles II fut obligé de laisser emprisonner, par ordre du parlement, les *Abhorrers*, adversaires de ce bill, contre lequel ils pétitionnaient.

Jacques II essaya de neutraliser, sans le consentement du parlement, l'effet des lois contre ses coreligionnaires catholiques, par ce qu'on appelait le droit de dispense du roi. Une conspiration de la noblesse, l'intervention du stathouder de Hollande, la défection des troupes et la fuite de Jacques, telles furent les conséquences des nombreuses mesures d'arbitraire de ce prince. Sa fuite fut interprétée comme une abdication par les deux chambres du parlement, qui, après s'être formé en convention, modifia l'ordre de succession, qu'il établit sur de nouvelles bases légales. Les lords et les communes, réunis à Westminster, résolurent, aux termes de la déclaration des droits, que Guillaume et Marie, prince et princesse d'Orange, fussent proclamés roi et reine d'Angleterre. La déclaration, suivie du bill des droits, garantit de plus les droits du parlement :

1° En déclarant illégal le droit du roi de suspendre les lois;

2° De même, le droit de dispense royale;

3° En recommandant au roi de ne jamais prélever d'argent sans une résolution du parlement;

4° De ne point entretenir d'armée en temps de paix, sans le consentement parlementaire;

5° En mettant la liberté des élections parlementaires à l'abri de toute influence de la royauté;

6° En assurant désormais au parlement l'exercice du droit de censure et de police, dans son sein et sur ses débats ;

7° En recommandant la fréquence des parlements.

Pour la justification de cette révolution, on établit la théorie d'un contrat primitif entre le prince et le peuple, contrat que l'on reprochait à Jacques II d'avoir violé. La déposition de Richard II, celle de Henri VI, et d'autres actes révolutionnaires du moyen âge, furent invoqués, à cette fin, comme précédents, par la chambre des communes (1).

Comme Guillaume III, roi par élection, était obligé de se maintenir en bonne intelligence avec le parlement, la suprématie de fait de la diète britannique s'établit avec la Révolution, par suite de la nécessité où se trouvait le souverain de s'appuyer sur le parti qui dominait au sein du parlement, et d'en réunir les chefs dans un conseil plus restreint, ou de cabinet, attendu que le conseil d'État, dans l'acception la plus large du mot, comprenait des hommes de tous les partis, ce qui le rendait peu propre à diriger un gouvernement placé dans l'obligation de s'appuyer sur un seul parti. Bien que l'acte de *Settlement* condamnât ce gouvernement de cabinet, comme inconstitutionnel, il n'en fut pas moins conservé sous la maison de Hanovre, la nouvelle dynastie ne pouvant se fier qu'aux whigs et faire fond que sur eux. Le défaut de racines de cette dynastie dans les Iles-Britanniques rendit les deux premiers Georges complètement dépendants de l'oligarchie des whigs.

Le gouvernement parlementaire fut ensuite consolidé par le *mutiny-act* et le vote annuel du budget. Par

(1) *Débats du parlement*, II, 182, 238.



ces deux innovations, le parlement rendit sa convocation annuelle indispensable. Il raffermir finalement son pouvoir par le bill septennal, qui contribua surtout à émanciper les députés de leurs commettants et à fortifier l'esprit de corporation, dans la chambre des communes. Comme celle-ci était, en majeure partie, l'apanage des partis dominants, il ne restait à la couronne d'autre moyen que la corruption pour agir sur le parlement et y gagner de l'influence.

Les efforts que fit George III pour fortifier sa prérogative n'étaient pas dirigés contre le parlement. Ce fut seulement à l'époque où l'on vit celui-ci s'apprêter à la lutte contre les intérêts des corporations, par une grande mesure, le bill de Fox sur les Indes Orientales, que le roi réussit à renverser les familles parlementaires, pour retomber ensuite dans la même impuissance que ses prédécesseurs, vis-à-vis d'un ministre tel que le second Pitt, qui, fort de son empire sur un puissant parti, dans la noblesse, et porté par de grands événements, gouverna pendant bien des années en maître absolu. Le pouvoir du parlement subit une limitation, par suite de la guerre de l'indépendance américaine, le droit des colonies de s'imposer elles-mêmes ayant été reconnu, depuis que la loi et les circonstances s'étaient réunies pour mettre le parlement dans l'impossibilité de les soumettre à sa taxation. Les privilèges de ce dernier subirent une autre restriction, sous l'empire de la puissance croissante de la presse, qui sortit victorieuse de ses luttes contre les privilèges du parlement. D'un autre côté, le cabinet, depuis le bill des Indes Orientales de Pitt, acquit une influence décisive sur le colossal empire des Anglais dans l'Inde, jusqu'à ce que, finalement, en 1858, le gouvernement

de l'Inde fût remis complètement entre les mains de ce comité du parlement.

Depuis la révolution de 1688, des changements essentiels s'étaient d'ailleurs opérés dans la composition du parlement. L'acte d'union de 1706 avec l'Écosse et celui de 1801 avec l'Irlande avaient amené à la chambre des communes un grand renfort de nouveaux membres, et à la chambre haute une nouvelle catégorie de lords, les pairs électifs. Le bill d'émancipation des catholiques, de 1829, ouvrit aussi le parlement aux Irlandais catholiques. Enfin, le bill de réforme de 1832 a fait une large brèche au droit des corporations, changé la physionomie de la chambre des communes et le caractère de la politique du cabinet, par l'introduction de nouveaux éléments bourgeois, affaibli la chambre haute et fixé véritablement, au sein de la chambre des communes seule, le centre de gravité du parlement.

---

## CHAPITRE II.

### CONSTITUTION DU PARLEMENT.

Sens du mot parlement. — Le parlement une cour de justice. — Présence du roi au parlement. — Depuis George 1<sup>er</sup> aucun souverain n'y a plus assisté comme auditeur. — Le roi premier et dernier terme du parlement. — Convocation du parlement. — Conventions. — Sessions annuelles. — Parlements annuels, triennaux et septennaux. — Lieu de la convocation. — Ouverture du parlement. — Élection et confirmation de l'Orateur de la chambre des communes. — Discours du trône. — Lecture d'un bill pour la forme. — Amendements à l'adresse. — Prorogation. — Proclamation pour la convocation du parlement. — Dissolution de celui-ci. — Mort du souverain.

Le mot parlement (*parliamentum*) fut employé pour la première fois en 1248, par Henri III. Voici en effet

comment ce prince désignait alors l'assemblée de Runnemedé, qui arracha la grande charte à la royauté : *Parliamentum Runnemedé, quod fuit inter dominum Johannem regem patrem nostrum et barones suos Angliæ* (1).

Le parlement, succédant à la *curia regis*, fut avant tout une cour de justice et le conseil souverain de la couronne. Coke l'appelle la haute cour du parlement (*the high court of parliament*). Dans la tragédie de Henri VI, de Shakespeare (2<sup>e</sup> partie, acte V, scène 3), il est dit :

The king is fled to London  
To call a present court of parliament.

(Le roi a fui à Londres, pour y convoquer la cour du parlement.)

Comme dans toutes les cours de justice, le roi est censé toujours présent au parlement. Dans l'esprit des légistes, il siégerait avec les lords dans l'une des chambres, pendant que les communes siègent dans l'autre. Sous les Plantagenets, le roi, d'après la loi, devait toujours être présent au parlement, à moins que son état de maladie ne fût établi devant une commission de douze membres du parlement (2). Ce n'est que sous Henri VI que le droit de délibérer, même pendant l'absence volontaire du souverain, fut expressément reconnu à la chambre haute, par le roi et son parlement. Charles II, Jacques II, Guillaume III et la reine Anne assistaient du moins encore aux débats, comme auditeurs. Mais il n'en fut plus de même depuis

(1) *Rot. Claus.*, 28; *Henr. III.* — Voir aussi Pauli, IV, 688.

(2) *Modus tenendi parliamentum*, éd. Hardy, Londres, 1846; 34, 35 : « Rex tenetur omni modo personaliter interesse parliamentum, nisi per corporalem ægritudinem detineatur. »

George I<sup>er</sup>, dont l'absence ne doit probablement être attribuée qu'à la circonstance que ce roi n'entendait pas l'anglais (1).

C'est en sa qualité d'orateur d'office (*prolocutor*) de la chambre haute que le lord chancelier, un des conseillers de la couronne, y représente la personne du roi. On a quelquefois aussi considéré le roi comme un des états du royaume. Mais c'est là une erreur. Par les trois états, il faut entendre les lords spirituels, les lords temporels et les communes (2). Le roi et ces trois états forment ensemble la plus haute corporation politique de l'empire, le parlement (3).

Le souverain n'est pas seulement la tête, il est aussi le commencement et la fin (*caput, principium et finis*) du parlement. Lui seul peut convoquer un parlement. La réunion spontanée de celui-ci n'est admissible que dans le cas de la mort du souverain, comme on le verra plus loin. La convocation royale a lieu, après une délibération préalable au conseil privé, par un writ du roi en cour de chancellerie. Elle devait être faite jadis au moins quarante jours, maintenant quinze jours avant la réunion du parlement, ou dans les trente-cinq jours après la dissolution du parlement. Pour la nouvelle élection d'un parlement, le chancelier envoie son mandat ou *warrant* au clerc de la couronne en chancellerie, qui expédie les writs, pour l'élection des chevaliers des comtés et des députés des bourgs (*burgesses*), aux shériffs. Les sièges qui deviennent libres, pendant la durée du parlement, ou pendant les vacan-

(1) Son ministre Walpole ne sachant ni l'allemand ni le français, ils étaient réduits à conférer entre eux dans un latin barbare.

(2) Blackstone, I, 168.

(3) Petyr, *Lex parliamentaria*.

ces (*recess*) entre les sessions, sont remplis sur l'ordre de l'Orateur de la chambre des communes. Jusqu'en 1384, on désignait d'avance, lors de la convocation du parlement, les affaires à traiter par celui-ci. Maintenant le parlement n'est plus convoqué qu'en termes généraux, pour délibérer sur des affaires importantes, sans autre spécification de sa tâche.

Il y a eu, en Angleterre, plusieurs exemples de parlements qui eurent le caractère de conventions nationales, c'est-à-dire constitués sans convocation royale. A la restauration de Charles II, une convention se réunit un mois avant le retour du roi. Mais, celui-ci à peine débarqué, la convention fut transformée en parlement par la sanction royale. Cependant beaucoup d'auteurs contestent la légalité de cet acte du souverain. En 1688 se réunit une nouvelle convention nationale des deux chambres, et, cette assemblée ayant fait proclamer Guillaume et Marie, un des premiers actes de leur gouvernement la légalisa comme parlement (1).

D'après un statut de la quatrième année du règne d'Édouard III, chapitre 14, un parlement devait être tenu chaque année, ou même plus souvent au besoin (2).

Un acte de la trente-sixième année du même règne, chapitre 10, reproduisit cette disposition. Les Stuarts, en vrais sophistes, l'interprétèrent dans ce sens qu'un parlement ne devait être tenu une fois par an, ou plus souvent, que dans le cas de nécessité. La loi de la seizième année du règne de Charles II, cha-

(1) Blackstone, I, 451.

(2) « It is accorded that parliament shall be holden every year once, or more often if need be. »

pitre 1, disposa qu'il y avait lieu de convoquer un parlement au moins tous les trois ans, et une autre de la première année du règne de Guillaume et Marie, 2<sup>e</sup> session, chapitre 2, prescrivit « la réunion fréquente de parlements. » Mais l'acte de *mutiny* et le budget, comme autrefois aussi la taxe territoriale (*landtax*) et la taxe sur la drèche (*malttax*), n'étant chaque fois votés que pour un an, cela suffit, depuis la Révolution, pour forcer la couronne à convoquer annuellement un parlement (1).

Il est probable que les chevaliers des comtés et les députés des bourgeois, tant qu'ils furent liés par des instructions, étaient chaque année confirmés de nouveau par leurs commettants (2). M. Wynn, dans son *Eunome*, assure qu'il était tout aussi inconstitutionnel, autrefois, d'élire un membre du parlement pour plus d'un an qu'il l'est, aujourd'hui, de retenir en fonctions, au-delà de ce terme, un officier paroissial. Samuel Johnson, le célèbre écrivain, dit, en 1693, dans son *Essai sur le parlement* : « Nos ancêtres auraient eu autant de peine à concevoir un parlement permanent ou de longue durée qu'une vieille lune découpée en étoiles. » Le parlement révolutionnaire, dit premier long parlement, n'en dura pas moins de 1640 à 1660, avec de longues interruptions, il est vrai. Le deuxième parlement de Charles II, ou second long parlement, subsista aussi sans nouvelle élection générale de la chambre des communes, de 1661 à 1678; mais il changea complètement de couleur et d'aspect, dans l'intervalle, par suite de réélections particulières. La loi de la sixième année du règne de Guillaume et Marie,

(1) Bowyer, 81.

(2) Toulmin Smith, *Mémorial du parlement*, II, 4.

chapitre 2 (*triennial bill*), introduisit des parlements triennaux; celle de la première année du règne de George I<sup>er</sup>, statut II, chapitre 38 (*septennial bill*), porta même la durée du parlement à sept ans. Ce bill fut vivement attaqué à son origine (1). Nous verrons plus loin qu'il forme une des conditions essentielles de la suprématie parlementaire.

Le roi peut convoquer le parlement à tel endroit qui lui plaît. Dans les années 1625 et 1681, des parlements furent tenus à Oxford. Maintenant le parlement siège à Westminster, dans le magnifique palais construit à cet effet pour les deux chambres.

A l'ouverture du parlement, chaque chambre se réunit séparément. Les lords commissaires, nommés par la reine, envoient par le maître des cérémonies, l'huissier de la verge noire (*gentleman usher of the black rod*), un message aux communes, pour les inviter à entendre lecture de la commission délivrée

(1) Il passa avec une majorité de trente-cinq voix à la chambre haute, après avoir été adopté à la chambre des communes par deux cent soixante-quatre voix contre cent vingt et une.

Voici les termes de la protestation de la minorité des lords :

« Nous protestons :

« 1. Parce que nous sommes d'avis que le renouvellement fréquent des parlements est une des exigences fondamentales de la constitution même, ce que démontre clairement, et les archives parlementaires en font foi, une longue pratique, suivie d'âge en âge.

« 2. Parce qu'il est entendu que la chambre des communes doit être élue par le peuple, et qu'ainsi élus, ses membres sont véritablement les représentants du peuple, ce qui ne sera plus vrai s'ils restent en fonctions au-delà du temps pour lequel ils ont été élus. Car, après ce temps, ils sont élus par le parlement, non plus par le peuple, qui se trouve ainsi privé du seul moyen de recours qu'il ait contre ces représentants, lorsqu'ils interprètent mal sa confiance ou en abusent sciemment, moyen qui consiste à élire des hommes plus méritants à leur place, etc. » (*Débats du parlement*, VI, 396.)

sous le grand sceau pour l'ouverture et la tenue du parlement. Puis, si c'est un parlement nouvellement élu, le lord chancelier les invite à élire l'orateur d'office (*speaker*); en même temps, a lieu l'introduction des pairs nouveaux à la chambre haute, et les lords prêtent les serments requis.

Dans l'élection de l'Orateur de la chambre des communes, le secrétaire (*clerk*) permanent de celle-ci fonctionne comme président. L'Orateur est proposé par le ministre dont l'influence domine à la chambre des communes (*leader of the house of commons*), et choisi pour la durée entière du parlement. Dès qu'il est élu, on pose devant lui la masse (*mace*), espèce de sceptre. Puis il se rend avec les communes à la chambre haute, où il est confirmé par le lord chancelier même. Pendant la guerre civile, en 1647, l'Orateur fut présenté aux lords pour la confirmation (1). En 1679, elle fut refusée pour Seymour, élu *speaker*. C'est le seul exemple qu'il y ait d'un refus pareil (2). Dès lors les communes soutenaient que la confirmation n'était qu'une vaine formalité. Cependant sir Ed. Coke avait, en 1592, déclaré à la reine qu'il ne s'estimait Orateur qu'en vertu de la confirmation royale. Il était autrefois réputé de haute convenance pour celui-ci, lors de son élection, de prier la chambre d'en élire un plus digne (3). Sir John Cust fut le dernier qui parlât si modeste-

(1) May, *Parlement*, 177.

(2) Bowyer, 91.

(3) Rushworth, I, 17. Lenthall, l'Orateur du long parlement, dit : « Many there are of deep judgment and great experience, that might have added lustre to this action, and expedition to the work, if they had pleased to have left me in the mean condition they found me. »



ment, en 1761 (1). Dans une autre occasion cependant, en 1806, le langage de l'Orateur Abbôt rappela la manière servile de ses prédécesseurs du vieux temps, quand il dit, à propos des dettes du roi, que le parlement avait déjà cinq fois payées : « La pompe du trône ne répand-elle pas de l'éclat et de la dignité sur tout le pays ? » L'Orateur prie toujours encore la reine, pour la forme bien entendu, de confirmer les privilèges du parlement, de garantir la liberté de la parole surtout. Après la confirmation de son président, les serments de rigueur sont prêtés à la chambre des communes. Les juifs doivent être dispensés, par une résolution spéciale de la chambre dans laquelle ils sont appelés à siéger, de la formule additionnelle « sur la vraie foi d'un chrétien ». Si le roi vient à mourir pendant la durée d'un parlement, il y a lieu de prêter serment de nouveau. Celui qui participerait aux délibérations et au vote, sans avoir prêté les serments de rigueur, serait passible d'une amende de cinq cents livres sterling (2). Toute session du parlement est ouverte par un discours du trône. Ce discours, rédigé par le cabinet, s'adresse aux deux chambres.

Ou bien la reine ouvre le parlement en personne, et lit ensuite le discours du trône, ou bien des lords commissaires ouvrent la session, en vertu d'une délégation spéciale, et, dans ce cas, le discours du trône est lu par le lord chancelier. C'est le dernier vestige de l'ancienne coutume qui obligeait ce dignitaire d'indiquer, au commencement de chaque session, les motifs de

(1) Crabb, 232.

(2) Voyez le cas de l'alderman Salomons (*Annual Register*, 1852, p. 369).

la convocation du parlement (1). Cette déclaration était ordinairement faite en présence du roi. Celui-ci se bornait alors à dire quelques mots de compliment à l'assemblée, sans jamais, avant Jacques I<sup>er</sup> du moins, aborder lui-même aucune des questions brûlantes qui pouvaient avoir déterminé la convocation du parlement. Le premier des Stuarts, en pédant vaniteux qui aimait beaucoup à s'entendre parler, manquait rarement, il est vrai, de faire de longs discours à l'ouverture du parlement; mais il n'y sortait pas des lieux communs.

Ce qui concernait les affaires demeura réservé, sous Jacques I<sup>er</sup> et son fils aussi, au lord chancelier ou au lord garde du sceau privé (2). Charles II fut le premier qui se mit, en 1680, à lire un discours en personne, « sa mauvaise mémoire l'obligeant, disait-il, d'avoir un écrit sous les yeux. » Cependant cet usage de la lecture des discours du trône par le souverain ne devint général que du moment où les chefs des partis au pouvoir contractèrent l'habitude de faire soumettre par lui leur programme au parlement (3).

On mande les communes à la barre de la chambre haute, pour y entendre le discours du trône. Cette cérémonie est ordinairement assez tumultueuse. Le discours du trône, tantôt s'adresse au parlement entier, tantôt, comme il est d'usage pour tout ce qui touche les questions financières, à la chambre des communes seulement (4). Aussitôt que les membres de la cham-

(1) *Mémorial du parlement*, V, 1.

(2) Rushworth, I, 12.

(3) *Mémorial du parlement*, V, 34.

(4) On entend bien quelquefois parler de l'anglais du roi ou de la reine (*the queen's english*); cependant les discours de la couronne ne brillaient généralement pas par l'élégance du langage, et

bre des communes sont rentrés dans la salle de leurs séances, il est fait une seconde lecture du discours de la couronne, dans les deux chambres, mais seulement après la première lecture d'un bill pour la forme, dans l'une et l'autre (1). En 1840, il arriva même qu'avant de prendre connaissance du discours de la couronne on délibérât, dans la chambre des communes, sur une question de privilège, soulevée par la plainte de Stockdale contre Hansard (2). A la chambre haute, on procède ainsi en vertu d'une règle fixe (*standing order*), et à la chambre des communes le même usage a été maintenu, sans interruption, depuis le 15 février 1676 (3). Le parlement entend par là sauvegarder son droit d'aborder les affaires, sans avoir besoin d'examiner les motifs de sa convocation, et de fixer, de sa propre autorité, l'ordre dans lequel ces affaires doivent être traitées (4).

Chaque chambre a le droit de présenter une adresse à la couronne. C'est un usage établi de répondre au discours du trône par l'adresse, dans chaque chambre en particulier. Elle y est recommandée à l'adoption (*moved*) par un membre du parti qui est au pouvoir, appuyée (*seconded*) par un autre membre, discutée point par point, puis revue par un comité, uniquement pour le style de la rédaction, et finalement adoptée sans vote ni débats nouveaux (5). En général, les adresses sont des actes de pure courtoisie, qui ne préjugent

c'était un des amusements favoris de Cobbet d'en persifler les fautes de style et de grammaire.

(1) *Mémorial du parlement*, 1861, vol. IV, 1, 4.

(2) May, *Parlement*, 43.

(3) *Mémorial du parlement*, 1859, vol. II, 1.

(4) Cox, *la Communauté politique de la Grande-Bretagne*, 43.

(5) *Mémorial du parlement*, 1861, vol. IV, 4, 5.

rien, comme dit le premier Pitt en 1750 (1). D'ordinaire, on ne propose pas d'amendements à l'adresse. Cependant l'habitude des partis est d'exposer, lors de la discussion de l'adresse déjà, les principes dirigeants de leur politique, bien que l'adoption de l'adresse sans grande opposition soit de règle (2). Quelquefois, cependant, il arrive qu'un amendement décide du sort du cabinet. C'est ainsi que l'administration des whigs tomba, en 1841, par suite d'amendements de l'opposition, qui passèrent dans les deux chambres. Le ministère Derby succomba de même, le 10 juin 1859, devant un amendement à l'adresse. Lorsque des amendements sont proposés, on les discute et les met aux voix avant la motion de répondre, par une adresse, au discours du trône (3).

Lorsque la reine a ouvert le parlement en personne, les deux chambres lui présentent leurs adresses en corps. Les membres de la chambre des communes accompagnent l'Orateur, porteur de l'adresse, toujours en habit civil, pour témoigner ainsi de leur droit de paraître à la cour sans costume. Les orateurs des deux chambres, communiquent aux assemblées qu'ils président respectivement la réponse de la reine.

L'ancien droit n'admettait pas que le parlement se séparât tant qu'il restait une pétition à discuter, ou que le roi n'eût pas encore répondu à celle-ci. Le roi,

(1) « J'ai toujours, pour ma part, considéré les adresses du parlement comme une forme à la mode, mais vide de sens. Des usurpateurs, des tyrans et des sots ont été successivement gratifiés des mêmes protestations de fidélité et d'amour, » dit Junius, dans sa trente-huitième lettre à l'éditeur du *Public Advertiser*, du 3 avril 1770.

(2) *Mémorial du parlement*, 1861, vol. IV, 1; V, 3.

(3) *Ibid.*, vol. IV, 4.

en le permettant néanmoins, était regardé comme parjure (1). Tout cela n'est plus, maintenant que chaque session se termine par une prorogation, qui enterre tous les bills non encore menés à terme. Les deux chambres sont prorogées en même temps. Avant qu'une session puisse être close par prorogation, il faut qu'au moins un bill ait été converti en acte du parlement, ou un jugement rendu. Une loi du règne de Charles I<sup>er</sup> établit qu'un simple consentement du roi à un bill ne suffit pas pour autoriser la clôture de la session.

La prorogation a lieu par l'organe du lord chancelier, en présence de la reine, ou par celui de commissaires de la couronne. La chambre des communes paraît alors à la barre, et l'Orateur, si la Reine est présente, fait le rapport sur les travaux de la session. Puis le consentement royal est donné aux bills non encore adoptés par elle, et on lit le discours de clôture de la reine, après quoi le lord-chancelier proroge le parlement à un jour déterminé. Le parlement ne reprend le cours de ses travaux qu'après avoir été convoqué par une proclamation royale pour un jour fixe, qui peut être antérieur au terme de prorogation primitivement indiqué par le lord-chancelier. Si ce terme expire sans qu'il y ait de proclamation, le parlement ne peut se réunir de sa propre autorité. La proclamation royale qui convoque le parlement et l'invite à reprendre ses travaux, doit précéder la réunion de quinze jours (2). Souvent aussi des parlements

(1) « Parliamentum departiri non debet dummodo aliqua petitio pendat indiscussa, vel, ad minus, adquam non sit determinata responsio, et si rex contrarium permittat, perjurus est. » (*Modus tenendi parliamentum*, 45.)

(2) Note 64 à Blackstone, I, 487 ; éd. de Londres, de 1809.

nouvellement élus sont prorogés par un writ du lord-chancelier, et seulement plus tard convoqués par proclamation.

La dissolution est la mort civile d'un parlement. Elle dépend, avant l'expiration des sept ans qui forment le maximum de sa durée, de la volonté du souverain, exprimée soit par sa bouche, soit par celle de commissaires, ou bien aussi, comme en 1806, par proclamation, pendant les vacances.

Autrefois le parlement, à la mort du souverain, se trouvait dissous par le fait. Mais les statuts de la VIII<sup>e</sup> année du règne de Guillaume III, chapitre 15; de la sixième d'Anne, chapitre 7, et de la trente-septième de George III, chapitre 127 (\*), disposent que le parlement, ajourné ou prorogé au moment du décès d'un souverain, doit se réunir immédiatement (1), et que le dernier parlement, au cas où il aurait été dissous avant ce décès, sans qu'il y eût convocation d'une nouvelle assemblée, ressuscite à sa mort. Le parlement du souverain défunt peut encore rester six mois en fonctions, à moins d'une dissolution ou d'une prorogation avant ce terme. Les six mois écoulés, il meurt naturellement de sa belle mort.

(1) A la mort de la reine Anne, le parlement, prorogé le 9 juillet 1714, se réunit spontanément le 1<sup>er</sup> août suivant, et fut ouvert le 4 par les lords juges, le lord chancelier se chargeant, comme leur chef, de prononcer, en leur nom, le discours d'ouverture. (*Débats du parlement*, VI, 258.)

(\*) R. Jenery Shee, p. 414.

## CHAPITRE III.

## ORGANISATION DE LA CHAMBRE HAUTE.

Classification des pairs. — Hérité. — Questions de privilège. — Nombreuses créations de pairs. — L'esprit de la chambre haute n'est pas exclusif. — Bill de 1719. — Walpole sur la chambre haute. — Nomination de pairs sous la maison de Hanovre. — Evêques. — Ils ne sont point pairs. — Pairs à vie. — Pairs d'Irlande et d'Écosse. — Statistique de la chambre haute. — Privilèges. — Procurations. — Protestations. — Présidence de la chambre haute — Sièges. — La chambre haute est souvent peu visitée. — Huissiers.

La chambre haute se compose de lords y siégeant soit en vertu d'un droit héréditaire, ou comme appelés par la couronne (*by summons from the crown*), ou comme tenant la pairie de leur office (les évêques); soit par suite d'une nomination viagère, comme les pairs irlandais, ou enfin d'une simple délégation pour la durée d'un parlement, comme les pairs écossais.

Nous avons déjà traité de l'hérité de la pairie au chapitre III du livre I<sup>er</sup>, en parlant des différentes classes de la société en Angleterre.

Tous les pairs étaient jadis en même temps barons féodaux (barons par tenure). Cependant, pour avoir le droit de paraître au conseil de la nation, sous les Plantagenets, il fallait en outre qu'ils y fussent appelés particulièrement (barons par writ). Suivant Camden, il fut expressément défendu à chaque baron, après la bataille d'Eversham, de paraître au parlement sans une invitation sous cette forme. Mais, aujourd'hui, qui peut prouver qu'un de ses ancêtres a été appelé à la chambre haute par un *writ of summons*, a le droit d'y siéger lui-même comme pair héréditaire. La réclamation d'un siège à la chambre haute peut

également être fondée sur une prescription. Celui qui est appelé par un writ de l'espèce à la chambre haute, est tenu d'y occuper réellement sa place, pour acquérir la pleine jouissance des droits de la pairie. Si les fils aînés de pairs sont appelés conjointement avec ceux-ci, dans le *writ of summons*, ils acquièrent les droits de la pairie, du moment de leur entrée à la chambre des lords, quand même leurs pères n'auraient jamais siégé dans celle-ci. Souvent on appelle les fils aînés des ducs, marquis et comtes, sous un titre de noblesse particulier, à la chambre haute par un writ. La nomination par patente est aujourd'hui la forme ordinairement employée, pour la création de nouvelles pairies. La patente appelle le pair à conseiller et à défendre le souverain (*ad consulendum et defendendum regem*) et lui confère tous les droits de la pairie, qu'il occupe ou non sa place à la chambre haute. Les pairs ne représentent plus, aujourd'hui, que des seigneuries idéales, en recevant le titre de quelque baronnie ancienne ou fictive. Il n'existe pas en Angleterre, à titre légal, de représentation directe des grands propriétaires fonciers.

S'il y a contestation sur la capacité légale d'un pair, pour l'admission aux séances de la chambre haute, on sollicite pour lui un writ de la reine, par l'entremise d'un secrétaire d'État. L'attorney général est appelé à donner son avis sur la pétition et, s'il est consentant, on y fait ordinairement droit. Si la question est douteuse, il recommande de la porter devant la chambre haute. Celle-ci se constitue alors en comité de privilège, et les juges y émettent leur avis. La chambre, sur le rapport qui lui en est fait, se prononce et déclare son opinion, dans une adresse. Les pairs héréditaires



ditaires, d'après une règle fixe de la chambre haute, peuvent venir y occuper leur siège sans préliminaire. L'introduction formelle n'est de rigueur que pour les pairs de création nouvelle (1).

Le droit de la couronne de créer des pairs est illimité. « Le roi, » a dit lord Lyndhurst, « pourrait faire légalement une fournée de cent pairs à la fois, et élever à la pairie tout un bataillon de la garde (2). »

Les familles de la pairie actuelle sont, comme nous l'avons déjà vu, pour la plupart d'origine récente. Henri VII commença son règne avec vingt-cinq pairs temporels et cinq pairs spirituels (3). Henri VIII porta l'effectif de la chambre haute à cinquante et un lords temporels ; puis Élisabeth nomma sept nouveaux pairs. Sous les Stuarts, la chambre haute se recrutait parmi les gentilshommes de campagne et les jurisconsultes les plus distingués. Les plus puissants seigneurs du siècle avant la guerre civile, les ducs de Somerset, de Northumberland et de Buckingham, les comtes de Leicester et de Strafford, les lords Seymour et Burleigh, étaient tous sortis des rangs des *commoners*, et c'est par les artifices de la cour, ou par leur influence au parlement, qu'ils s'étaient élevés. Jacques I<sup>er</sup> nomma quatre-vingt-dix-huit, Charles I<sup>er</sup> cent trente, Charles II cent trente-sept, Jacques II, onze nouveaux pairs. Après la Révolution, Guillaume III en appela quarante-six, et la reine Anne, qui lui succéda, quarante-sept. Lord Oxford ayant fait douze pairs d'un jet, on lui reprocha d'avoir fortifié à l'excès l'influence de la couronne, par cette mesure, qui devint un des chefs

(1) May, *le Parlement*, 172.

(2) *Annual Register*, 1856, p. 86.

(3) Pauli, V, 542.

de l'accusation portée contre lui. Pour empêcher de pareils abus, le roi George I<sup>er</sup> proposa, en 1719, de déclarer la pairie close et de ne plus permettre la création de nouveaux pairs qu'à l'extinction des anciennes lignes. Mais cette mesure, qui n'était propre qu'à faire de la noblesse une caste et de l'État britannique une contrefaçon des oligarchies nobiliaires de la Suède, de la Pologne et de Venise, fut rejetée par la chambre des communes.

« C'est, » dit un éminent historien tory (1), « précisément la constante affluence d'éléments nouveaux, qui entretient la limpidité du fleuve de la pairie et l'empêche de dégénérer en marais stagnant et fétide. Ce n'est qu'à la faveur de ce mouvement continu dans les familles de la pairie, s'élevant des rangs du peuple et rentrant par leurs cadets dans le peuple, que l'aristocratie, en Angleterre, est une institution politique, non une caste, ni une oligarchie jalouse, séparée de ses concitoyens, comme celle de Venise, et prétendant, pour elle et toute sa postérité, à une suprématie de naissance sur les autres hommes. Que de fils d'agriculteurs et de tisserands, ennoblis par des services rendus au pays, n'a-t-on pas vu siéger chez nous à côté des plus fiers rejetons des Somerset et des Howard! » Robert Walpole attaqua vivement ce bill, qui menaçait de faire de la chambre haute une phalange impénétrable. « Jusqu'à présent, » dit-il, « on arrivait au temple de l'honneur en passant par le temple de la vertu; dorénavant, il n'y aura plus moyen d'y arriver que par le sépulcre d'un ancêtre. » Le bill tomba avec deux cent vingt-neuf voix contre cent soixante-dix-sept (2).

(1) Mahon, I, 376, 377.

(2) *Ibid.*, 381.

La maison de Hanovre, dont ce rejet sauvait la prérogative, en fit plus tard le plus large usage. George I<sup>er</sup> créa soixante, George II quatre-vingt-dix nouveaux pairs. De 1761 à 1821, trois cent quatre-vingt-huit personnes furent élevées à la pairie; de 1700 à 1821 on en compte six cent soixante-sept (1). George IV et Guillaume IV créèrent, l'un cinquante-neuf, l'autre cinquante-cinq nouvelles pairies; la reine Victoria, jusqu'en 1857, en institua soixante. On ne saurait donc appeler la chambre haute actuelle une assemblée de magnats (2). C'est plutôt une assemblée de notables, distingués par la naissance ou par la fortune, par leur savoir ou par leur position officielle.

Les vingt-sept abbés mitrés furent exclus de la chambre haute avec la Réformation (3). Les deux archevêques et vingt-quatre évêques anglais qui y siégeaient déjà, depuis Henri VIII jusqu'à l'acte de la x-xi<sup>e</sup> année du règne de Victoria, chapitre 108, y siègent encore; l'évêque de Sodor et Man aussi, mais sans voix (4). Le plus jeune évêque n'acquiert un siège à la chambre haute que lorsqu'il avance d'un cran d'ancienneté. Cependant les évêques de Londres, de Durham et de Winchester, seraient-ils même les plus

(1) May, *Histoire constitutionnelle*, I, 235.

(2) *Ibid.*, 237.

(3) Le nombre des prélats appelés était toujours flottant jadis. Ainsi le dix-neuvième parlement de Henri III comptait :

120 prélats et 23 pairs temporels ;

Le vingt-deuxième d'Édouard I<sup>er</sup> :

90 prélats et 50 pairs temporels ;

Et le vingt-troisième du même souverain :

77 prélats et 63 pairs temporels.

(4) Voir tome I<sup>er</sup>, p. 329.

jeunes, doivent toujours y siéger. Depuis l'union avec l'Irlande il s'y trouve aussi quatre prélats irlandais, à savoir un archevêque et trois évêques. Les évêques d'Irlande s'y relèvent à tour de rôle, de session à session (*by rotation of sessions*) (1). Tous les évêques sont lords du parlement, mais non pairs; aussi ne jouissent-ils pas des privilèges de la noblesse. Leur abstention en corps sur une question n'infirmes pas, du reste, le vote de la chambre, non plus que s'ils refusaient absolument de voter ou n'émettaient leurs votes qu'avec des réserves. Un vote conditionnel de leur part est sans validité (2). Ils peuvent prendre part au vote sur un bill *of attainder* ou de condamnation, pourvu qu'il ne conclue pas à une sentence capitale.

Coke (3) regardait les évêques siégeant à la chambre haute comme les représentants de leurs anciennes baronnies, et la baronnie comme une partie intégrante de l'évêché; mais cette manière de voir a toujours été vivement combattue.

L'opinion généralement reçue aujourd'hui est celle qu'établit le docteur Warburton, évêque de Gloucester (4), à savoir que le droit de siéger à la chambre haute est un privilège, attaché par prescription à la dignité épiscopale. Les évêques ne peuvent venir siéger au parlement qu'après la confirmation de leur prélatiure. Depuis le bill de réforme on a, mais vainement, tenté d'exclure les évêques de la chambre haute (5).

(1) Bowyer, 73.

(2) Burns, 1, 213.

(3) 4 *Inst.*, 1, 12.

(4) *Alliance entre l'Église et l'État*, 131.

(5) May, *Histoire constitutionnelle*, 1, 251.

Nouvellement nommés, ils doivent y être introduits par deux autres évêques (1).

En 1856, on essaya de nommer des pairs à vie. Il n'y avait pas eu de nomination de l'espèce depuis quatre siècles. Coke, il est vrai, s'était prononcé en faveur du droit du souverain de nommer des pairs à vie. Mais cette mesure, que l'on regardait comme portant atteinte à l'indépendance de la chambre haute, rencontra une telle opposition que le gouvernement dut prendre le parti de nommer lord Wensleydale (le baron Parke) pair héréditaire et renoncer à sa tentative de créer des pairs à vie.

Il existait, en 1860, cent quatre-vingt-treize pairs d'Irlande, y compris le roi de Hanovre avec le titre de comte d'Armagh; mais soixante et onze d'entre eux sont en même temps pairs du Royaume-Uni. A la chambre haute siègent, avec ceux-ci, vingt-huit autres pairs irlandais, élus pour la vie, conformément à l'acte d'union de la xxxix-xl<sup>e</sup> année du règne de George III, chapitre 67 (2). Sont éligibles, pour la chambre haute, tous les pairs irlandais qui n'y siègent pas déjà comme pairs héréditaires du Royaume-Uni et ne sont, non plus, membres de la chambre des communes. Le nombre des pairs d'Irlande, toujours abstraction faite de ceux qui sont pairs du Royaume-Uni, doit être limité à cent.

Il y a donc, actuellement encore, vingt-deux pairies irlandaises qui devront s'éteindre, et le souverain, d'après les dispositions de l'acte d'union, n'est autorisé, pour l'Irlande, qu'à fonder une pairie nouvelle pour trois qui s'éteignent. Un pair d'Irlande sié-

(1) May, *le Parlement*, 172.

(2) May, *Histoire constitutionnelle*, I, 244.

geant à la chambre des communes est obligé de renoncer à ses droits de pair.

Depuis l'union de 1707 avec l'Écosse, la chambre haute comprend aussi seize pairs d'Écosse, élus par les membres de la pairie de ce royaume pour la durée du parlement. La couronne ne peut créer de nouveaux pairs d'Écosse. Ils forment, en conséquence, un corps électoral parfaitement immuable. Il leur est interdit, sous les peines du *Præmunire*, de s'occuper, lors de leur convocation, de quoi que ce soit d'autre que les élections pour la chambre haute. A chaque dissolution du parlement, ils sont convoqués pour une élection nouvelle, la dissolution ne frappant pas uniquement la chambre des communes, mais tout le parlement.

La Chambre haute comprenait (\*) :

	En 1713 :	En 1863 :
Archevêques anglais . . . . .	2	2
<i>Id.</i> irlandais . . . . .	»	1
Evêques anglais . . . . .	24	24
<i>Id.</i> irlandais . . . . .	»	3
Princes du sang royal . . . . .	1	3
Ducs au titre anglais . . . . .	22	20
Marquis . . . . .	64	21
Comtes ( <i>earls</i> ) . . . . .	2	112
Vicomtes . . . . .	10	22
Barons . . . . .	67	213
Pairs d'Écosse . . . . .	16	16
<i>Id.</i> d'Irlande (élus à vie).	»	28
Totaux . . . . .	208	465

Tout bill concernant des privilèges de la chambre haute doit partir de celle-ci et peut être rejeté, mais

(\*) D'après l'*Almanach de Gotha* pour 1864, p. 572.

non amendé, par la chambre des communes (\*). Aucun pair ne peut être arrêté, même pendant les vacances du parlement (*parliamentary recess*). D'après la charte *de foresta*, de la neuvième année du règne de Henri III, chapitre 2, chaque lord pouvait, en traversant la forêt du roi pour se rendre au parlement, se passer la fantaisie d'y chasser un ou deux daims, au passage. Les pairs, comme corporation, forment toujours ensemble le premier conseil de la couronne. Autrefois, ils se réunissaient de leur propre mouvement pour conseiller le roi. Parfois aussi, la chambre haute était appelée à lui donner conseil. Il y eut, par exemple, une de ces assemblées du grand conseil des pairs en 1640, avant la convocation du long parlement. Même individuellement, chaque lord a le droit de conseiller le souverain. L'audience qu'il sollicite, dans ce but, doit toujours lui être accordée. Les pairs d'Irlande et d'Écosse ont le même droit, même lorsqu'ils ne siègent pas à la chambre haute (1). Pour siéger et voter dans celle-ci comme pair, il faut avoir vingt et un ans.

L'origine du vote par procuration (*by proxy*), à la chambre haute, remonte au temps d'Édouard I<sup>er</sup>. Les fondés de pouvoirs des pairs étaient alors des gens de condition inférieure, de simples messagers. Depuis Henri VIII seulement, les pairs se mirent sur le pied de choisir des collègues pour représentants. Sous Charles I<sup>er</sup>, le duc de Buckingham s'étant une fois trouvé ne pas avoir moins de quatorze procurations dans sa poche, on prit une mesure qui défendit à tout pair de se charger de plus de deux procurations. Tout

(1) Bowyer, 122.

(\*) R. Jentry Shee, 419.

lord du parlement, par conséquent aussi un évêque, a le droit de voter par procuration, quoique formellement ce droit ne s'acquière qu'avec la permission du roi. Ces procurations n'ont point de validité en matière de juridiction (1), non plus qu'en comité. Le mandataire n'est nullement obligé de conformer son propre vote à celui du collègue dont il a les pouvoirs. En 1835, Duncombe échoua dans sa tentative d'écartier les votes par procuration.

Sous Henri III, on voit poindre les protestations des minorités vaincues au scrutin. Tout pair a le droit de faire insérer dans le journal de la chambre un vote dissident motivé. Si la protestation n'est pas immédiatement insérée, l'insertion ne peut avoir lieu, quelques jours plus tard, qu'avec la permission spéciale de la chambre (2). Le lord chancelier ou le lord garde du sceau privé (*keeper of the seal*) est l'Orateur ou président de la chambre haute. La reine peut se faire représenter par une commission. Si le lord chancelier n'est pas lui-même pair, il ne peut que formellement diriger les débats et le vote, non y participer. Il arriva ainsi à lord Brougham, le 22 novembre 1830, et à sir Édouard Sugden (lord St Leonards), le 4 mars 1852, de fonctionner comme présidents de la chambre, en leur qualité de chanceliers, sans encore avoir été nommés pairs à ces dates. Le sac de laine est censé en dehors de la chambre. Aussi, peut-on y prendre place sans être pair. Comme nous l'avons vu, les juges, quand ils assistent aux séances de la chambre haute, siègent également sur le sac de laine. Quant

(1) Décision prise lors du procès de Strafford. (Rushworth, III, vol. I, 212.)

(2) *Mémorial du parlement*, IV, 120.



au rang des sièges, à la chambre haute, le premier à la droite du trône appartient à l'archevêque de Canterbury, le second est celui de l'archevêque d'York; puis viennent les évêques de Londres, de Durham et de Winchester, et les autres prélats par ordre d'ancienneté (1). Les autres pairs ont aussi des sièges correspondant au rang de chacun, mais qu'ils n'occupent jamais. Ils aiment mieux se grouper, selon leur couleur de parti, les uns à droite, d'autres à gauche du sac de laine, et les pairs neutres au centre.

Il suffit de la présence de trois pairs pour la validité d'une résolution de la chambre. Souvent celle-ci est presque déserte. Le 7 avril 1854, le bill qui établit la nouvelle cour des testaments (*court of probate*) ne fut adopté, à la troisième lecture, que par sept voix contre cinq. De même, le *tenement and improvement of land bill* pour l'Irlande ne passa, à la dernière épreuve, le 25 août 1860, qu'avec sept voix contre six (2).

Le principal officier de service de la chambre haute, le *gentleman usher of the black rod*, ou huissier de la verge noire, est nommé par la reine. C'est lui qui appelle la chambre des communes à la barre, et fait arrêter pour violation de privilège. Il a pour aide un huissier inférieur, le *yeoman usher*, qu'il nomme de sa propre autorité.

(1) Burns, I, 2496.

(2) May, *Histoire constitutionnelle*, I, 267.

## CHAPITRE IV.

## CONSTITUTION DE LA CHAMBRE DES COMMUNES.

§ 1. *Le système électoral avant le bill de réforme.*

Représentation corporative. — Qualifications de la chambre basse. — Cens sous Henri VI. — Conditions d'éligibilité. — Nombre des représentants. — Disproportion entre les électeurs et les élus. — Il n'est plus admis de nouveau bourg à la représentation depuis 1673 jusqu'au bill de réforme. — Droit électoral dans les villes. — Oligarchie. — Bourgs pourris. — Old-Sarum. — Trafic de bourgs électoraux. — Petit nombre des électeurs. — Inconséquences dans le mode de représentation. — Opinion de Paley sur le système représentatif de l'Angleterre. — Représentation de l'Écosse et de l'Irlande. — Sièges de famille à la chambre des communes. — Elle n'est point une représentation du peuple. — L'amiral Byng. — Corruption. — Exemples éclatants de celle-ci. — Le poll. — Les manœuvres électorales. — L'influence de la cour. — Les élections et le militaire. — Exclusion de certaines catégories de fonctionnaires.

La chambre basse est regardée comme la représentation de toutes les communes d'Angleterre. Par le fait, cependant, elle n'a de tout temps été que celle des comtés et de certaines corporations de villes, investies du droit d'élection par le souverain. Comme, au moyen âge, la taxation n'était qu'un contrat entre les corporations représentées et le roi, l'exclusion de tels et tels bourgs était regardée, non comme une disgrâce, mais comme un privilège. Souvent même des bourgs pétitionnèrent pour cette faveur d'être exemptés de la représentation.

La dénomination de chambre des communes (*house of commons*) est officielle. Cependant on appelle aussi cette chambre, par opposition avec celle des lords ou chambre haute (*upper house*), la chambre basse (*lower house*, ou *the nether house*, comme on disait sous Élisabeth).

Le suffrage universel paraît avoir été de droit commun, dans les comtés, jusqu'à l'acte de la huitième année du règne de Henri VI, chapitre 7. Voici les considérants du préambule de cet acte :

« Comme les élections de chevaliers des comtés n'ont été que trop souvent faites, dans les derniers temps, par une multitude de gens turbulents, habitant le comté, mais en majeure partie sans consistance réelle et personnelle, qui n'en prétendent pas moins à l'égalité de suffrage avec les chevaliers et gentilshommes (*esquires*) les plus dignes de leur comté, ce qui, si on n'y avise pas à temps, peut facilement entraîner le meurtre, des émeutes, des rixes et des divisions entre gentlemen des mêmes comtés, nous arrêtons, etc.... »

En conséquence, l'acte dispose que les chevaliers du comté doivent être élus, désormais, par les francs tenanciers (*freeholders*) ou propriétaires fonciers ayant leur domicile, et tirant de leurs biens-fonds un revenu annuel de 40 shellings. Ce cens de l'époque équivalait à 12 livres sterling sous la reine Anne, et à 20 au temps du bill de réforme. Mais, comme la propriété foncière était jadis beaucoup plus divisée, le nombre des *freeholders*, ayant droit de suffrage, se trouvait être beaucoup plus grand sous Henri VI que sous George IV. Il fallait que le *freehold*, à moins d'être acquis par héritage, fût en possession de l'électeur depuis un an, au moment de l'élection, et taxé pour l'impôt territorial (*land tax*), depuis le même laps de temps.

Dans le dix-neuvième parlement d'Édouard II déjà, siégeaient, pour les comtés, vingt-huit représentants qui n'étaient pas de véritables chevaliers, mais pourtant valablement élus comme chevaliers titulaires du comté

(*knights of the shire*). L'acte de la huitième année du règne de Henri VI, chapitre 7, supprima tout ce qui restait de l'ancienne représentation par ordres, en conférant l'éligibilité à tous les notables du comté (*notable esquires and gentlemen*) (1). Un acte du règne de Henri V (2) et le statut précité de Henri VI disposèrent que les chevaliers du comté devaient être domiciliés dans le comté pour lequel ils étaient élus, après que, cependant, celui de Rutland eut déjà été représenté, dans le quatrième parlement d'Édouard II, par deux chevaliers non domiciliés dans ce comté (3). Aussi, ces dispositions, relatives au domicile, n'ont-elles jamais été observées conformément à ces deux actes, dans le choix des représentants des comtés, et un acte de la quatorzième année du règne de George III, chapitre 58, a-t-il, une fois pour toutes, permis aux villes et aux comtés de faire choix de leurs représentants dans tout le royaume.

Le nombre des chevaliers, que députait chaque comté, variait de deux à trois et à quatre. Ainsi l'on appela une fois, pour le dix-huitième parlement d'Édouard I<sup>er</sup>, trois chevaliers pour chacun des comtés de Norfolk, de Suffolk, de Cambridge et de Huntingdon. Mais, chaque comté figurant pour une unité dans les anciens parlements, et ses représentants étant liés par des instructions, le nombre des députés du comté qui se présentaient réellement était indifférent. Quand ceux-ci cessèrent d'être liés par des instructions, l'usage d'envoyer deux chevaliers ou seulement un, mais ordinairement deux par comté au parlement, se maintint.

(1) Hallam, *Moyen Age*, III, 418.

(2) Pauli, V, 659.

(3) Hallam, *Moyen Age*, III, 418.

La représentation des comtés, par suite du développement de la vie économique du pays, devint peu à peu un chaos étrange. En 1685, il y avait encore cent soixante mille petits *freeholders*. Mais ils disparurent insensiblement, et furent remplacés par de petits fermiers ou des colons emphytéotiques, sans droit électoral (1). Ainsi s'établit peu à peu, dans les divers comtés, une disproportion baroque entre le nombre des électeurs et celui des députés.

Les villes, comme nous l'avons vu, étaient arbitrairement appelées à se faire représenter au parlement, et dispensées de même de la charge de cette représentation. Dans le vingt-troisième parlement d'Édouard I<sup>er</sup>, étaient représentés toutes les cités et nombre de bourgs et places de commerce, dont une partie cessèrent plus tard d'envoyer des députés. Sous Henri VI, York et Scarborough envoyèrent des membres à la chambre basse, et le shériff répondit qu'il ne pouvait plus faire élire de représentants d'autres villes, vu qu'en dehors des deux que nous venons de nommer, il n'y avait plus, dans le Yorkshire, de villes ni de bourgs en état d'élire des représentants (2). Sous Édouard III, on comptait de cent vingt à cent trente villes envoyant régulièrement des membres à la chambre basse; trente autres y étaient occasionnellement aussi astreintes, quand le shériff les jugeait capables d'élire. Ainsi, les bourgs de Lancastre et de Preston envoyèrent chacun un membre, dans la première année du règne d'Édouard III. Dans la trente-quatrième année du même règne, celui de Lancastre seul se trouvait encore représenté au parlement. Sous les Tu-

(1) Bucher, 121.

(2) Lord John Russell. Voyez Hansard, série III, vol. II, 1098.

dors, nombre de bourgs furent de nouveau appelés à s'y faire représenter. Il faut ajouter que c'étaient souvent des localités exiguës, entièrement dépendantes de la couronne (1).

Quand le droit d'élection commença à être mieux apprécié, beaucoup de villes firent valoir leur droit d'être représentées, en invoquant une prescription (2). Sous les Stuarts, la chambre des communes étant devenue une corporation close, le roi ne put plus y admettre de localités nouvelles. Depuis 1673 jusqu'au bill de réforme, le droit de représentation ne fut plus conféré à aucune ville.

Ce n'était point la population, mais la corporation d'une ville qui se trouvait représentée au parlement. La ville d'York devait envoyer quatre représentants au huitième parlement d'Édouard II; mais il n'y en eut, chaque fois, que deux chargés de représenter la corporation, ni jamais plus de deux assistant au parlement. C'est que le nombre des membres députés par une ville était alors tout à fait indifférent (3), chaque ville ne figurant encore au parlement que pour une unité, malgré la multiplicité de sa représentation. En 1623, un comité de la chambre des communes, dont Coke, Digges et Selden faisaient partie, déclara, il est vrai, que, dans les bourgs, toutes personnes y domiciliées, résidant ou établies, auraient l'exercice du droit électoral, d'après le droit commun (4). Mais là aussi le droit commun perdit son autorité de bonne heure, et le droit d'élection, dans les villes, passa sou-

(1) Lord Brougham. Voyez Hansard, série III, vol. II, 878.

(2) Hallam, *Moyen Age*, III, 412.

(3) Sir Robert Henri Inglis. Voyez Hansard, série III, vol. II, 1098.

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

vent, d'après Brady (1), des habitants à la municipalité. Depuis les Stuarts, les élections, dans la plupart des villes, étaient presque exclusivement faites par les francs-bourgeois ou membres de la bourgeoisie participant aux droits de corporation (*freemen*). Dans d'autres villes, tous les habitants contribuant au *scot* et au *lot* venaient se joindre à eux. Dans la plupart des villes les élections étaient directes; dans les autres, indirectes (2). A Grimsby, à Bristol et à Hull, il suffisait d'épouser la fille d'un bourgeois de ces villes, pour y acquérir le droit électoral. Aussi, s'y faisait-il nombre de ces mariages à la veille des élections. A Grimsby, par exemple, en 1790, on en compta jusqu'à soixante dans une semaine. L'acquisition du droit électoral tenait ordinairement lieu de dot (3). Jusqu'au statut I de la deuxième année du règne de Guillaume et Marie, chapitre 7, le lord gardien des cinque ports eut le droit de nommer un baron, comme représentant, pour chacun des cinq (4).

Ainsi se forma un mélange bigarré et confus, dans lequel n'étaient représentés, véritablement, ni des personnes, ni des espaces, ni des groupes économiques, ni la fortune, mais une agglomération baroque d'intérêts accidentels, dans lesquels la propriété foncière avait la prépondérance. Il en résulta que la chambre des communes resta pendant un siècle et demi, comme corps de l'État, une oligarchie exclusive, que l'on se plaisait à appeler, en théorie, « la partie démocratique de la constitution du pays. »

(1) *Les Bourgs*, p. 132.

(2) Hallam, *Moyen Age*, III, 117.

(3) Archenholz, *Annales britanniques*, XI, 20.

(4) Hansard, série III, vol. I, p. 1104.

Les bourgs pourris (*rotten boroughs, nomination boroughs*) font surtout une singulière figure dans le tableau chaotique des collèges électoraux de l'Angleterre, en ce temps-là. C'étaient des localités, les unes déchues, les autres de tout temps insignifiantes, ne devant leur privilège qu'à la prescription ou aux manœuvres des Tudors, qui ne négligeaient rien pour s'assurer d'une majorité servile. Elles tombèrent peu à peu entre les mains de quelques familles, nommant, dans un simulacre d'élection, un ou plusieurs membres du parlement. Souvent, il faut le reconnaître, ces bourgs pourris firent arriver au parlement de jeunes talents d'une grande valeur. Ce fut, en effet, par les bourgs pourris que les portes du parlement s'ouvrirent, en 1781, à Pitt comme à Shéridan (1).

Le plus fameux des bourgs pourris était celui d'Old-Sarum, anciennement Salisbury. Ce vieux rocher calcaire, sur lequel il ne restait plus, à l'époque du bill de réforme, que cinq ou six maisons délabrées, était déjà un lieu presque abandonné du temps de Richard I (2). Cependant, il conserva jusqu'en 1832 le droit d'envoyer deux députés à la chambre des communes, bien que déjà un auteur contemporain d'Henri VII l'eût appelé *omnino desertum*. Finalement, le nombre total des habitants des cinq maisons qu'il présentait encore, se trouva réduit à douze. L'élection s'y faisait, ordinairement, par l'organe d'un notaire ou d'un serviteur du propriétaire. Cet unique électeur nommait les deux représentants de l'endroit. Il en était de même à Gatton, bourg pourri

(1) Schlosser, *Histoire du dix-huitième siècle*, IV, 323.

(2) Kohl, *Voyages en Angleterre*, III, 99.



du comté de Surrey. Par le gouverneur Pitt, possesseur du célèbre diamant de ce nom, Old-Sarum entra dans le patrimoine de son illustre famille. Sa postérité, dit un écrivain du dernier siècle (1), a maintenant à un siège, dans la chambre des communes, un droit héréditaire aussi bien fondé que celui auquel les comtes d'Arundel peuvent prétendre, à la chambre haute, comme seigneurs d'Arundel-Castle. A lord Carmelford, qui fit nommer Horne Tooke député d'Old-Sarum, on prête la menace que, si la chambre des communes ne s'accommodait pas de ce député, il n'hésiterait pas à faire nommer immédiatement deux ramoneurs pour ce bourg (2). On trafiquait ouvertement des bourgs pourris. Les catholiques, non plus que les juifs, ne pouvaient siéger au parlement ; mais, s'ils avaient de l'argent, personne ne pouvait les empêcher d'acheter des bourgs pourris et d'exercer par là, sur la politique, une influence positive. En 1714 déjà, lady Montague écrivait à son mari : « Le meilleur sera de confier une certaine somme à un ami sûr et d'acheter un petit bourg de Cornouailles. » Depuis 1761, on voit les nababs enrichis dans l'Inde se porter acheteurs des bourgs. En 1766, celui de Sudbury fut même publiquement offert en vente (3).

Winchelsea, avec trois électeurs, se trouvait en 1784 en possession d'un riche nabab. Un autre bourg, Bossiney, dans le comté de Cornouailles, n'avait même qu'un seul électeur. Un troisième bourg, englouti par la mer, n'en avait pas moins conservé sa

(1) *Magna Britannia*, VI, 439.

(2) Suivant d'autres, il menaça d'envoyer son nègre au parlement.

(3) May, *Histoire constitutionnelle*, I, 279, 280.

représentation. Le possesseur de la plage près de laquelle il était situé, se faisait conduire, lors de l'élection, dans une barque, avec trois électeurs, vers l'ancien emplacement du bourg, pour y jouer sa petite comédie électorale (1). En 1790, trente bourgs avec un total de trois cent soixante-quinze électeurs, parmi lesquels figuraient les quatorze du bourg de Tiverton (2), envoyaient soixante députés à la chambre des communes. A Tavistock dix *freeholders*, à St-Michels sept contribuables du *scot* et du *lot* (3), élaient respectivement un député.

Même dans des villes et localités plus importantes, les élections souvent ne reposaient que sur d'infimes collèges électoraux. Plymouth, qui avait encore quatre cents électeurs en 1716, n'en comptait plus que cinquante-neuf en 1831. A Bath, les trente personnes formant le conseil municipal, c'est-à-dire le maire, les aldermen et les *common-council-men*, étaient les seuls électeurs (4). Un rapprochement de l'année 1790 fait ainsi ressortir la disproportion entre les contingents représentatifs et la population (5) :

La cité de Londres, avec 495,550 habitants, nommait 4 représentants ;

La cité de Westminster, avec 240,800 habitants, 2 représentants ; tandis que le comté de Cornouailles, avec 165,600 habitants, y compris les bourgs d'élection, envoyait 44 membres au parlement, pour lui et ces bourgs ;

(1) Archenholz, V, 42.

(2) *Ibid.*, 8.

(3) May, *Histoire constitutionnelle*, I, 270.

(4) Hansard, série III, vol. IV, 1104.

(5) Archenholz, V, 7.

Le Devonshire qui, en y comprenant les bourgs situés dans le comté, avait alors 337,860 habitants, élisait, pour lui et ces bourgs, 26 représentants;

Le Hantshire (bourgs compris), pour 162,350 habitants, aussi 26 représentants;

Le comté de Lincoln, pour 24,340 habitants, 12 représentants;

Celui de Huntingdon, pour 112,000 habitants, 4 représentants;

Celui de Surrey, pour 129,240 habitants, 28 représentants;

Le Westmoreland, pour 39,000 habitants, 4 représentants;

Et ainsi de suite.

Londres, Westminster et tout le comté de Middlesex, grevés d'une taxe territoriale (*landtax*) de 307,140 livres sterling, n'envoyaient que 8 représentants au parlement, tandis que le comté de Cornouailles, pour lequel le produit de cette taxe n'était évalué qu'à 31,976 livres sterling, en envoyait, comme nous l'avons déjà dit, 44. Cinq cents villes, en 1790, n'étaient pas représentées du tout, quelle que fût déjà l'opulence d'une partie de leur population industrielle et marchande, à moins que les riches négociants et fabricants de ces villes ne le fussent autrement, à titre de *freeholders* dans un comté.

Un auteur anglais de la fin du dernier siècle, William Paley (1), a caractérisé cet état de choses d'une manière très-saisissante.

« La chambre des communes, » dit-il, « se compose de cinq cent cinquante-huit membres, dont deux

(1) *Principes de philosophie morale et politique*, liv. 1, ch. vii.

cents nommés par sept mille électeurs. Il en résulte qu'une majorité de ces sept mille, sans titre raisonnable à une influence prépondérante dans l'État, suffit, dans certaines circonstances, pour décider du sort d'une question contre l'avis d'autant de millions. Ma terre se trouvant située dans tel comté, j'ai le dix-millième d'un représentant; dans tel autre, le millième. Dans certain district, je puis être un des vingt électeurs qui nomment deux représentants; dans un endroit encore plus favorisé, je puis jouir du droit de les nommer moi-même tous les deux. Né ou demeurant dans certaine ville, je me trouve représenté, à l'assemblée nationale, par deux membres, dont l'élection me procure une part réelle et palpable dans l'exercice du pouvoir politique. Le hasard a-t-il fixé ma naissance, ma demeure ou mes occupations dans une autre ville, je n'ai plus aucun représentant, ni plus d'influence ou d'action sur le choix des hommes qui font les lois, par lesquelles je suis gouverné, que si j'étais un sujet du Grand-Turc; et cette partialité n'a même pas la chance d'être fondée sur le prétexte ou l'ombre d'un avantage de mérite ou de fortune, pouvant justifier la préférence donnée à une localité sur l'autre. »

« Auparavant, » disait un jour sir George Savile, « mon élection s'était toujours faite dans la salle à manger de lord Rockingham, et enfin je viens d'avoir aussi la chance d'être envoyé au parlement par une véritable assemblée d'électeurs. » Or, peu de membres du parlement auraient pu se vanter de cet avantage. A la veille du bill de réforme encore, neuf pairs nommaient soixante-trois membres de la chambre des communes. La majorité de celle-ci, en 1780, procé-

dait du suffrage de six mille électeurs britanniques.

Avant le bill de réforme :

87 pairs d'Angleterre nommaient	218 membres.
24 — d'Écosse	— 31 —
36 — d'Irlande	— 51 —
Ensemble. . .	
	300 membres.
123 autres grands propriétaires . .	171 —
Et le ministère, directement. . . .	46 —

Le nombre des députés indépendants, c'est-à-dire dont la nomination ne dépendait ni de l'aristocratie, ni du gouvernement, sur les 658 membres de la chambre des communes, n'était, d'après cela, que de 171.

« Le pays, » gémit Sidney Smith (1), « appartient au duc de Rutland, à lord Lonsdale, au duc de Newcastle et à vingt autres propriétaires de bourgs, qui sont nos seigneurs et maîtres. » La composition de la chambre même ne pouvait être moins aristocratique que ses commettants. En 1789, on y comptait, sur 558 membres, 216 pairs d'Irlande et fils de pairs britanniques, 190 squires des comtés, 50 officiers de l'armée de terre et de mer, 35 membres ayant des connexions avec la Compagnie des Indes Orientales, 36 légistes et 31 négociants (2).

En Écosse et en Irlande, c'était encore pire qu'en Angleterre (3). Dans les villes d'Écosse, des collèges de magistrats se recrutant eux-mêmes éalisaient seuls les députés. Il n'y avait en 1831, dans les bourgs de ce royaume, que 1,440 électeurs de l'espèce; Édimbourg et Glasgow n'en comptaient ensemble que

(1) May, *Histoire constitutionnelle*, I, 300.

(2) Archenholz, V, 16.

(3) Schulte, *le Parlement anglais*, 107.

33 (1). Dans les comtés, le droit électoral se fondait sur des privilèges appelés *supremacies*, qui se vendaient publiquement au marché et donnaient le droit d'élire à tout acquéreur, domicilié ou non dans le comté. En 1831, on ne comptait que 2,500 électeurs des comtés (2), et il n'en existait, dans aucun de ceux-ci, plus de 240.

Or, parmi ces électeurs, une très-faible minorité participait seule effectivement au suffrage.

Ainsi, le comté d'Argyle, avec 100,000 habitants, avait 115 électeurs dont 84 n'étaient pas domiciliés dans le comté;

Caithness, avec 30,000 habitants, 47 électeurs dont 36 non domiciliés;

Inverness, avec 90,000 habitants, 88 électeurs dont 50 non domiciliés;

Bute, avec 40,000 habitants, 21 électeurs dont 20 non domiciliés.

Dans ce dernier comté, depuis un temps immémorial, un seul électeur arrivait à voter, et il ne manquait pas de se donner, chaque fois, sa voix à lui-même (3). Naturellement, personne ne prenait le moindre intérêt à des élections mitonnées dans le silence du cabinet. Les grands d'Écosse nommaient presque tous les députés écossais et se vendaient ensuite avec leurs créatures au ministère (4). En Irlande, les deux

(1) May, *Histoire constitutionnelle*, I, 295.

(2) De fait, comme beaucoup de personnes avaient le droit d'élire dans plusieurs comtés, il n'y avait même que deux mille électeurs. (*Revue d'Édinbourg*, octobre 1830; vol. LII, 208.)

(3) May, *Histoire constitutionnelle*, I, 297.

(4) *Ibid.*, 296.

tiers des cent membres irlandais étaient nommés par cinquante ou soixante patrons influents (1).

Le caractère foncièrement aristocratique de la chambre des communes, au dix-huitième siècle, explique la longue immutabilité de sa physionomie. En 1627 déjà un Sidthorp, représentant de Lincoln, prêchait l'obéissance passive, et cette famille de rigides conservateurs nous la retrouvons en possession du mandat de député, pour le même arrondissement électoral, dans tous les parlements, jusqu'à nos jours. Dans le parlement de 1714, on voyait aussi déjà figurer beaucoup de membres dont les descendants, espèce de représentants héréditaires qui ont, comme les Sidthorp, survécu au bill de réforme (2), siègent encore, pour la plupart, dans les parlements de l'époque actuelle.

Celui de 1714 comptait parmi ses membres :

Un Drake, élu pour Amersham,

Un Musgrave, pour Carlisle,

Un Cholmondeley, pour le Cheshire,

Un Bathurst, pour Cirencester,

Un Lowther, pour Cumberland,

Un Wynn, pour Denbigh,

Un Folly, pour Hereford,

Un Elliot, pour St-Germans,

Un Berkeley, pour le comté de Gloucester,

Un lord Hinchinbrook, pour Huntingdon,

Un Walpole, pour Lynn,

Un Wentworth, pour Malton,

Un Cartwright, pour le Northamptonshire,

Un Vernon, pour Stafford,

Un Cecil, pour Stamford, etc., etc.

(1) May, *Histoire constitutionnelle*, I, 299.

(2) Mahon, I, 45.

Cette assemblée oligarchique ne pouvait être impressionnée que par deux influences, le moyen de la corruption et la soif de popularité de ses membres.

Il se développa en même temps, dans la chambre des communes, un esprit de corps tel, qu'il parvint, jusqu'à un certain point, à y contre-balancer la suprématie aristocratique. Plus tard, le contrôle de la publicité vint se joindre à cet esprit, et plus d'un représentant, sorti des rangs de l'aristocratie, essaya de fortifier son ascendant sur la chambre par des influences du dehors. Mais cette chambre était si peu la représentation du peuple que George II put, avec raison, répondre à Pitt, lui faisant part du désir des communes que l'on fit grâce à l'amiral Byng : « Monsieur, vous m'avez appris à m'enquérir de l'opinion populaire ailleurs qu'à la chambre des communes. » Aussi Byng fut-il sacrifié à un entraînement de l'opinion, travaillée dans ce sens par de mauvais ministres comme Newcastle, soucieux de mettre à couvert leur propre impunité.

Antérieurement à l'union avec l'Irlande, le nombre des membres anglais tenant leurs mandats d'élections réelles, n'était que de cent trente à cent quarante. Comme ces députés maintenaient l'équilibre entre les deux camps bien tranchés de l'aristocratie, la lutte, dans leurs arrondissements électoraux respectifs, était vive. Chaque parti, pour le triomphe de ses candidats, était obligé de procéder à l'œuvre de la corruption de bas en haut, en commençant par les électeurs. Le premier cas de corruption notoire remonte au temps d'Élisabeth, En 1571, un certain Thomas Long avait dépensé quatre livres sterling dans l'intérêt de son élection, pour gagner le bourg de Westbury; mais le maire et les aldermen durent restituer l'argent reçu;



Long perdit son siège, le bourg, son droit d'élection. Au dix-huitième siècle, la corruption électorale devint la règle, dans toutes les localités non dépendantes de l'aristocratie ; elle prédomina notamment dans les élections de 1754, parmi lesquelles quarante-deux seulement furent disputées, et, à celles de 1761, ce fut pire encore. Foote, dans une comédie du temps, fait dire à un électeur : « Quand je fus appelé pour la première fois à prendre part aux élections, je ne pus obtenir que trente guinées pour une paire de bottes à l'écuycère, tandis que mon voisin d'en face avait déjà eu la chance de recevoir un billet de cinquante livres sterling pour une paire de culottes en peau. »

En 1790, lors d'une élection, un groseillier fut payé 800 livres sterling. C'était une manière ingénieuse d'é luder les lois pénales contre la corruption.

En 1768, le maire et les aldermen d'Oxford offrirent aux anciens députés de la ville de les réélire, s'ils voulaient se charger des dettes de la corporation. Cette offre fut acceptée et l'élection eut lieu ; mais la chambre des communes, ayant pris mal la chose, envoya tout ce collège électoral pour cinq jours à Newgate. En 1826, la corporation de Northampton employa, au contraire, une partie de la fortune de la ville à faire passer un candidat ministériel (1). On faisait aussi valoir des moyens autres que la corruption. En 1784, deux catholiques, de grande famille, embrassèrent la religion anglicane pour être élus.

Le vote (*poll*), dans le cas d'élections contestées, durait quarante jours, pendant lesquels tous les cabarets étaient ouverts aux électeurs, que l'on y traitait

(1) May, *Histoire constitutionnelle*, 1, 343.

aux frais des candidats (1). Les dépenses pour les élections se trouvaient portées de cette manière à des sommes énormes. En 1784, l'élection de Westminster coûta 18,000 livres sterling à Fox (2). Les frais d'une élection, dans le Yorkshire, s'élevèrent même une fois jusqu'à 150,000 livres sterling (3). Une autre fois, le comte Spencer dépensa 70,000 livres sterling, pour faire passer son candidat à Northampton. Les bourgs pourris furent poussés à des prix exorbitants. En 1767, lord Chesterfield écrivait à son fils que l'on pouvait avoir un bourg pourri pour une somme de 3,000 à 5,000 livres; mais le chiffre ne tarda pas à monter à 9,000 livres. Le bourg de Gatton se faisait 70,000 livres, dès avant l'élection de 1774 (4). En 1830, lord Monson aurait même, dit-on, payé jusqu'à 180,000 livres pour les voix de ce bourg, qui avait deux députés à nommer (5). L'idée de ce placement de fonds fut certes malencontreuse, car, deux années plus tard, Gatton perdit son droit d'élection par le bill de réforme. Auparavant, il fallait des abus et des faits de corruption bien criants pour que l'on se décidât à retirer ce droit à un bourg. Cette mesure de rigueur atteignit cependant Shoreham, qui appartenait à un riche nabab de l'Inde. Lord Chatham, en recevant connaissance du bill qui y concluait, s'écria : « Je suis bien aise de voir enfin le bourg de Shoreham remis du Bengale à son ancienne place, dans le comté de Sussex. » En 1782, le droit d'élection fut

(1) May, *Histoire constitutionnelle*, I, 290.

(2) *Ibid.*, 291.

(3) *Ibid.*, 294.

(4) Mahon, VI, 49.

(5) *Ibid.*

également retiré à Cricklade, bourg dépendant d'un autre nabab (1).

Les moyens les moins répréhensibles, au point de vue de la morale publique, que l'on employait pour se faire élire, étaient ces manœuvres électorales qui sont plus ou moins en usage dans tous les pays, mais dont la pratique est encore aujourd'hui surtout pénible en Angleterre. Dans les petites localités, chaque électeur attend une visite du candidat qui tient à obtenir sa voix. « Au bout de trois heures et demie, » raconte lord Jeffrey, à propos de sa candidature en 1831, « j'avais frappé à six cent trente-cinq portes, dans le bourg de Malton, et donné quatre cent quatre-vingt-quatorze poignées de main (2). » Ces visites électorales, à l'adresse des deux partis, sont une simple formalité. « Il n'est rien d'aussi banal qu'un candidat, » dit un vieil hypochondre, dans *Humphrey Klinker* (3). « C'est cette familiarité qui a rendu la canaille si impertinente. Quelle engeance vénale et corrompue ! »

Il y a, certainement, dans cette boutade la même exagération que dans les scènes électorales peintes par Hogarth, mais aussi la dose de vérité qui fait la bonne charge ou la bonne caricature. Nul doute que les élections du dernier siècle, en Angleterre, étaient accompagnées de scènes dans lesquelles la populace, secouant tout frein, se montrait sous son aspect le plus brutal. Encore aujourd'hui, une élection disputée, ne durant qu'un jour, se passe souvent d'une manière honteuse pour un peuple civilisé (4).

(1) Mahon, VII, 172.

(2) *Ibid.*, 77.

(3) Édit. Tauchnitz, p. 86.

(4) May, *Histoire constitutionnelle*, I, 291.

L'influence de la cour, au dix-huitième siècle, ne se faisait valoir que par la corruption, par la chalandise et par la nomination ou le renvoi de gens en place, quand, bien entendu, la cour et le cabinet s'entendaient; tandis que, sous les Tudors et les Stuarts, la couronne intervenait ouvertement dans les élections, avec tous les moyens en son pouvoir. Ainsi Édouard VI enjoignit aux shériffs d'appuyer particulièrement celles des candidats présentés par le conseil privé. En 1554, Marie, à son tour, recommanda aux shériffs d'insister sur l'élection de bons catholiques. L'immixtion de la force armée et des influences personnelles avait été, très-anciennement déjà, défendue par un statut, de la troisième année du règne d'Édouard I<sup>er</sup>, chapitre 5, en ces termes : « Et par ceo que elections doivent estre frankes, cy defend le roy, sur la greeve forfeiture, que nul haute home, ne auter per povar (pouvoir) des armes, ne par malice ou menaces, ne disturbe de faire frank elections. »

Le bill des droits, en proclamant la liberté des élections pour le parlement, ne faisait que confirmer l'ancien droit.

Un acte de la huitième année du règne de George II, chapitre 30, procura à cette liberté de nouvelles garanties, contre tout empiètement de la couronne. Il oblige tous les soldats de s'éloigner de deux milles de la place de l'élection, la veille de celle-ci, et ne leur permet de rentrer dans leurs quartiers que le lendemain du *poll*. D'après des lois plus récentes et l'usage établi, on se borne, toutefois, à consigner les troupes dans leurs casernes, en les dispensant de sortir de la localité. Lord Palmerston ayant été, lors de sa réélection à Tiverton, en 1861, escorté à la tribune élec-

torale par les volontaires, on se prononça vivement, la chambre des communes, contre cette démonstration d'une force armée devant les élections, ce qui déterminait le ministre de la guerre à défendre, pour l'avenir, toute manifestation semblable (1). Au lord gardien des cinq ports il n'est plus permis de recommander des candidats, comme autrefois. Tout employé du fisc venant à se mêler d'une élection, encourt une peine de 100 livres sterling et l'incapacité de remplir aucun office. Une résolution de la chambre des communes, de 1779, a déclaré criminelle au plus haut degré (*highly criminal*) toute ingérence des ministres dans les élections. Mais rien ne les empêche d'y prendre part, hautement et publiquement, par le canal de l'influence des hommes de leur parti. Par une autre résolution, la chambre des communes a déclaré pareillement une grave infraction à ses propres privilèges toute ingérence d'un lord lieutenant ou d'un lord du parlement dans les élections.

L'acte de *settlement* exclut du parlement tous les fonctionnaires, employés ou personnes quelconques recevant un traitement ou une pension de la couronne directement (2). Tout représentant qui accepte une place du gouvernement est obligé, d'après le même acte, de renoncer à son siège à la chambre des communes; mais il peut être réélu. Cependant un membre, officier de l'armée ou de la flotte, promu à un grade supérieur, garde son siège au parlement. Les fournisseurs de l'État, non plus que les employés du fisc de toutes les catégories d'emplois créés depuis 1705, ne sont éligibles. Les shériffs, maires et *bailiffs*

(1) *Mémorial du parlement*, vol. IV, 65.

(2) Mahon, I, 11.

ne peuvent être élus dans leur ressort administratif, non plus que les commissaires ou rapporteurs (*returning officers*) des élections. Les juges de Westminster aussi, le vice-chancelier et le clergé, sont complètement exclus du bénéfice de l'éligibilité, depuis le dernier siècle déjà. Les lois qui en excluent les fonctionnaires dépendants ont été constamment renouvelées et renforcées. Dans le premier parlement de George I<sup>er</sup> siégeaient 271, dans le premier parlement de George II, encore 257 membres fonctionnaires; dans le premier parlement de George IV, on n'en comptait déjà plus que 109 (1).

### § 2. *Le système électoral depuis le bill de réforme.*

Réforme de Cromwell. — Chatham et Junius sur le système électoral. — Essais de réforme antérieurs. — Bill de réforme de 1832. — Les bourgs pourris. — Nouveau système de représentation. — *Freemen* et *Liverymen*. — Cens de 10 livres sterling. — Fermiers à temps. — Qualification électorale. — Représentation des universités. — Nouvelle loi électorale pour l'Irlande. — Point de cens passif ou d'éligibilité. — Catégories de fonctionnaires non éligibles. — Atteinte portée par le bill de réforme aux droits des corporations. — Protestation de la minorité. — Bourgeoisie. — Grandes villes et petites localités représentées. — Représentation des villes et des comtés. — Disproportion entre la représentation et l'importance des grandes villes. — Statistique de 1851. — Arbitraire du système.

Un système électoral aussi défectueux ne pouvait manquer de provoquer de bonne heure d'amères critiques. Déjà sous Élisabeth, on glosait sur les bourgs pourris. Cromwell leur retira le droit d'élection, pour le conférer aux villes plus importantes qui s'en trouvaient encore dépourvues. Le parlement assemblé le 3 septembre 1654 comprenait deux cent cinquante membres, formant la représentation des comtés, et

(1) Hansard, série III, vol. II, 1118.

cent cinquante députés des villes et des corporations (1). Mais la Restauration remplaça les choses dans l'ancien état. C'était les remettre en butte à de nouvelles attaques.

Nous avons vu combien cet ordre de choses était loin de répondre au principe de lord Chatham, voulant que la représentation fût toujours en rapport direct avec l'impôt. Cependant Chatham lui-même dissuadait de réformes radicales.

« D'après la théorie de notre constitution, dit-il, il devrait y avoir une corrélation perpétuelle entre les représentés et les représentants. Qui oserait dire qu'elle existe actuellement? Et cependant, que l'on se garde bien des remèdes violents.... » Puis, à propos des bourgs pourris : « Ce sont là, dit-il encore, les taches morbides de notre constitution, des maux qu'il faut néanmoins savoir prendre en patience, comme les maladies du corps, et supporter. Le membre peut en être malade, mais l'amputation, ce serait la mort (2). » Ajoutons que Paley, après avoir mis à découvert toutes les plaies de l'ancien système électoral, s'en console par la réflexion que ce qui importe, en définitive, c'est moins le mode que le résultat des élections (3). Junius est même d'avis que, venant une fois à priver de leur droit d'élection (*disfranchise*) les bourgs pourris, on pourrait tout aussi bien, par une résolution du parlement, ôter le même droit à toutes les communes (4). Il n'entendait même pas qu'on le conférât aux grandes villes qui en étaient encore dépourvues,

(1) Ranke, III, 473.

(2) Hansard, série III, vol. XII, 137.

(3) Livre I, ch. vii.

(4) Quarante-quatrième lettre à l'éditeur du *Public Advertiser*.

disant que les grands manufacturiers n'avaient, pour l'exercer, qu'à devenir *freeholders* ; mais il voulait que l'on réformât la représentation du comté. Lord Chatham lui-même n'était pas contraire à une réforme du parlement, pourvu que les droits des corporations n'y fussent point lésés, et il aurait voulu augmenter la chambre des communes de cent nouveaux membres, pour les comtés.

Après qu'un projet de réforme pareil eut échoué, en 1760, et qu'en 1780 une motion du duc de Richmond, proposant l'introduction du suffrage universel et de parlements annuels, eut eu le même sort (1), Pitt, de son côté, proposa, en 1782, d'instituer un comité d'enquête sur l'état de la représentation du pays. Mais cette motion aussi fut repoussée par cent soixante et une voix contre cent quarante et une. Burke, dans une lettre particulière, déclara que le parlement était et avait toujours été précisément ce qu'il devait être, et que vouloir le réformer, c'était pousser au renversement de la constitution (2). D'autres motions de réforme furent ultérieurement présentées, par Pitt, en 1785, et par Grey, dans les années 1793, 1797 et 1800.

La Révolution française arrêta toutes les tentatives de réforme, en indisposant les classes supérieures contre le mouvement. En 1832, enfin, le bill de réforme Russell-Grey acquit force de loi, comme statut de la 11-<sup>m</sup>e année du règne de Guillaume IV, chapitre 45. Cet acte retira le droit d'élection à tous les bourgs au-dessous de deux mille habitants, d'après le recensement de 1831. Cinquante-six bourgs pourris,

(1) Bücher, I, 134.

(2) Mahon, VII, 173.



avec cent onze sièges dans la chambre des communes, furent ainsi complètement écartés. Trente bourgs au-dessous de quatre mille habitants, qui nommaient deux députés, n'eurent plus que le droit d'en envoyer un, chacun. Les bourgs de Melcombe-Regis et de Weymouth, avec quatre représentants, furent réunis en un seul, et le nombre de leurs représentants, réduit à moitié. Les sièges ainsi rendus vacants furent répartis entre des bourgs non représentés jusque-là. De ces derniers, au nombre de quarante-trois, vingt-deux, parmi lesquels se trouvaient Birmingham et Manchester, obtinrent le droit d'envoyer deux députés, vingt et un celui d'en envoyer un. Le Yorkshire, qui n'avait auparavant que quatre représentants, en eut six; le comté de Lincoln, quatre au lieu de deux. On doubla la représentation de vingt-cinq comtés, par la division qu'on y introduisit. Sept comtés durent envoyer, désormais, trois chevaliers au lieu de deux; trois, deux au lieu d'un. On augmenta de cinq voix la représentation de l'Irlande, et celle de l'Écosse fut portée de quarante-cinq députés à cinquante-trois.

La représentation de tout le Royaume-Uni se répartissait donc ainsi, d'après le bill de réforme :

#### I. ANGLETERRE.

Le Yorkshire seul envoyait. 6 chevaliers de comté.

Puis viennent :

26 comtés à 4 députés. . . .	104	—	—
7 — 3 — . . . .	21	—	—
6 — 2 — . . . .	12	—	—
La Cité de Londres. . . .	4 députés de cité ( <i>citizens</i> )		
23 autres cités (y compris Westminster) à 2 députés.	46	—	—

110 bourgs (comprenant Finsbury, Marylebone et les Tower Hamlets) à 2 députés . . . . .	220 députés de bourg ( <i>burgesses</i> ) [1].
54 bourgs à 1 député. . . . .	54 — —
les Universités d'Oxford et de Cambridge à 2 députés.	4 représentants.

## II. PAYS DE GALLES.

comtés à 2 députés . . . . .	6 chevaliers de comté.
— 1 — . . . . .	9 — —
bourgs groupés en arrondissements électoraux. . . . .	14 députés de bourg ( <i>burgesses</i> ).

## III. ÉCOSSE.

27 comtés à 1 député. . . . .	27 chevaliers de comté.
6 — nommant alternativement 1 député. . . . .	3 — —
Édinbourg et Glasgow à 2 députés . . . . .	4 <i>citizens</i> .
5 autres villes et 14 arrondissements électoraux. . . . .	19 <i>burgesses</i> .

## IV. IRLANDE.

31 comtés à 2 députés. . . . .	62 chevaliers de comté.
Un arrondissement électoral érigé en comté. . . . .	2 — —
Les 5 cités de Dublin, de Cork, de Limerick, de Galway et de Waterford, à 2 députés . . . . .	10 — —
29 bourgs à 1 député. . . . .	29 <i>citizens et burgesses</i> .
L'Université de Dublin. . . . .	2 représentants.

(1) Le droit d'élection a été retiré, depuis, aux bourgs de Saint-Albans et de Sudbury, qui avaient chacun deux représentants; mais ces quatre sièges ont été récemment accordés à d'autres collèges électoraux. Ainsi le Yorkshire en a encore obtenu deux, le Lancashire un de plus qu'auparavant, et le quatrième a été donné au bourg de Birkenhead.

Cela fait, par l'addition, 471 membres pour l'Angleterre et 29 pour le pays de Galles, soit ensemble 500; plus 53 pour l'Écosse et 105 pour l'Irlande, soit en total général, pour le Royaume-Uni, 658.

Avant le bill de réforme, l'Angleterre et le pays de Galles comptaient 13 représentants de plus, dont les sièges ont été, comme on l'a vu plus haut, reportés sur l'Écosse et sur l'Irlande.

Le bill de réforme a aussi modifié les conditions du droit électoral même. Les anciens francs-bourgeois ou *freemen*, dans les villes, ont intégralement conservé leurs droits électoraux ou franchises, d'origine antérieure au 1<sup>er</sup> mars 1832. Hormis ce cas, il faut, pour être électeur dans une cité ou un bourg, avoir, en contribuant à la taxe des pauvres, sa cote établie depuis un an au 31 juillet de l'année des élections, avoir payé les impôts dus jusqu'au 5 janvier et résider, au 31 juillet, depuis six mois au lieu de l'élection même, ou du moins dans un rayon de sept milles de celui-ci. L'électeur doit, en même temps, être propriétaire d'un bien de 10 livres sterling de revenu, au lieu de l'élection même, sinon y payer 10 livres sterling de loyer. Il peut, comme locataire, changer de demeure, mais seulement dans le rayon de l'arrondissement électoral. Ni les ci-devant *freemen*, dans toutes les villes, ni les *liverymen*, à Londres, ne peuvent plus être portés sur les listes électorales s'il est établi, au 31 juillet, qu'ils reçoivent depuis un an l'assistance comme pauvres. On ne peut être électeur dans un comté en même temps que dans une cité ou un bourg. En Écosse, le droit d'élection, retiré aux corporations, fut transféré à tous les habitants payant 10 livres sterling de loyer.

Dans les comtés, les *freeholders* au cens de 40 shel-

lings de revenu d'autrefois conservèrent leur droit électoral pour la durée de leur vie. Toute cette classe est par conséquent en voie de s'éteindre. Actuellement, le *freehold* ne donne le droit d'élire qu'avec un revenu annuel de 10 livres sterling au moins. Les fermiers à baux héréditaires (*copyholders*) et les fermiers à temps (*leaseholders*), avec des baux de soixante ans, sont soumis aux mêmes conditions de cens, tandis que les fermiers à temps avec des baux de vingt ans et les fermiers révocables (*tenants at will*), auxquels le propriétaire est libre de donner congé quand il lui plaît (1), ne peuvent être électeurs à moins de payer 50 livres sterling de fermages annuels. Ces fermiers n'obtinrent le droit d'élire qu'à la faveur d'une clause du marquis de Chandos, que le défunt radical Hume avait appuyée et qui fut annexée au bill de réforme. Elle a fait participer aux élections une foule de gens entièrement dépendants de l'aristocratie. C'est donc avec raison, à cet égard, que lord Grey et lord Althorp ont pu appeler le bill de réforme la mesure la plus aristocratique qui eût jamais passé à la chambre des communes.

Les autres conditions de capacité légale pour les électeurs ont été maintenues. Il faut qu'ils aient atteint l'âge de vingt et un ans, qu'ils soient en état de disposer de leur personne et de leurs biens, et qu'ils n'aient jamais été condamnés comme parjures. La possession d'un *freehold* par actes simulés n'autorise pas la personne qui se le serait fait attribuer, pour avoir le droit d'élire, à participer aux élections. Les juges, les constables et les employés du fisc ne peuvent non plus être électeurs.

(1) Blackstone, II, 143, 146.

Les deux universités anglaises conservèrent le droit que leur avait conféré Jacques I<sup>er</sup>, d'envoyer chacune deux représentants à tout parlement. Il n'y a jamais eu de cens pour elles. Les représentants sont élus, à Cambridge et à Oxford, par des maîtres ès-arts ayant fait un certain stage dans un collège. A Dublin, ce sont les bénéficiers (*fellows*), les étudiants (*scholars*) et les gradués (*graduates*), qui élisent les députés.

Les cinq ports sont, comme autrefois, représentés par leurs « barons ».

En Irlande, le droit électoral, depuis un acte de la XIII-XIV<sup>e</sup> année du règne de Victoria, chapitre 69, est attaché à un cens plus bas que celui d'Angleterre, la loi y admettant, comme électeurs, tous les fermiers taxés, pour l'assistance des pauvres, sur un revenu net de 12 livres sterling par an; plus les personnes possédant des terres en fidéicommiss (*entail*) ou en usufruit viager, avec un revenu taxé de 5 livres sterling par an seulement; enfin, dans les villes et bourgs, tous les possesseurs de terres et bâtiments, taxés pour un revenu de 8 livres sterling par an.

Le bill de réforme ne touchait pas au cens d'éligibilité. Il était de 600 livres sterling de revenu pour les chevaliers des comtés, et de 300 pour les députés des villes et bourgs; mais, depuis, la loi du 28 juin 1858, de la XXI-XXII<sup>e</sup> année du règne de Victoria, chapitre 26, l'a complètement aboli, avec toutes les justifications de propriété auparavant exigées des députés. Quant aux autres causes d'exclusion, elles ont été maintenues et même en partie renforcées. Il faut, pour siéger et voter au parlement, avoir l'âge de vingt et un ans. Cependant on a souvent passé sur la stricte observance de cette règle.

Fox, quand il entra à la chambre, n'avait que dix-neuf ans et quatre mois. Pitt n'était pas beaucoup plus âgé, lorsqu'il vint y déployer, pour la première fois, ses grands talents. Cependant, l'acte de la VII-VIII<sup>e</sup> année du règne de Guillaume III, chapitre 25, exclut positivement les mineurs. Or Fox, à vingt et un ans, comptait déjà parmi les meilleurs orateurs de la chambre (1). Seulement ils ne furent, l'un et l'autre, admis à participer au vote qu'après avoir atteint leur majorité (2).

Nul employé de l'excise, de la douane, du timbre ou d'aucune autre branche de l'administration fiscale, n'est éligible, non plus qu'aucun juge des cours de loi du royaume, ni des tribunaux ecclésiastiques ou des cours d'équité. Depuis 1840, le juge de l'amirauté est également sur la liste des magistrats exclus. Tous les juges rétribués, de création moderne, sont dans le même cas (3). Le maître des rôles seul est éligible.

(1) Walpole, *Mémoires*, introduction, 179.

(2) May, *Parlement*, 32.

(3) May, *Histoire constitutionnelle*, I, 307.

On voit cependant, par la position faite au lord chancelier, que l'activité parlementaire n'est pas regardée comme incompatible avec l'activité judiciaire, en Angleterre. Aussi, les pairs en corps sont-ils tous juges, au moins dans le cas d'une mise en accusation au parlement (*impeachment*), ou lorsqu'ils ont à juger un pair. Il est naturel qu'on ne regarde pas comme très-convenable, pour des magistrats aussi haut placés que le maître des rôles ou les juges des hautes cours, de pratiquer les artifices électoraux des candidats à la députation, en Angleterre. Cependant, si les autres juges rétribués à postes fixes, comme les magistrats de police et les juges des cours de comté, ne peuvent y être élus membres du parlement, ce n'est pas qu'on les écarte des élections par la crainte de voir leur autorité judiciaire souffrir de leur candidature, s'ils se présentaient, mais parce qu'il serait très-dispendieux, en Angleterre, de les faire

Cependant, on a déclaré très-inconvenant, à la chambre haute, qu'il cherchât à se faire élire (1). Aucun pair d'Angleterre, ni d'Écosse, ne peut être envoyé comme représentant à la chambre des communes; les pairs d'Irlande seuls y sont admis. Enfin, les étrangers même naturalisés, à moins que l'éligibilité ne leur ait été conférée expressément, ne sont pas éligibles, non plus que toutes les personnes convaincues de haute trahison et de félonie (2).

Le bill de réforme fut, comme atteinte aux droits des corporations, une mesure d'une extrême hardiesse.

Il n'est, à cet égard, que trois actes du parlement, qui soient allés également loin. Nous voulons parler de ceux qui ordonnèrent la suppression déjà mentionnée du suffrage universel, sous Henri VI, le changement de l'ordre de succession au trône, lors de la Révolution, et l'extension de la durée des parlements de trois ans à sept, sous George I<sup>er</sup>. Dans le premier et le dernier de ces trois cas, les représentants des corporations d'Angleterre avaient disposé de la constitution et des droits de leurs corporations; or, le bill de réforme anéantit complètement le droit de beaucoup d'entre celles-ci, lequel, bien qu'abusif, avait cependant

remplacer dans leurs fonctions de juges par des suppléants, s'ils étaient élus. Les six mille cinq cents juges de paix en service actif, dont l'activité judiciaire gratuite se déploie sur un très-vaste champ, fournissent d'ailleurs, notoirement, un large contingent à la représentation parlementaire, et ces magistrats sont dans les meilleures conditions pour s'y rendre utiles.

(1) *Annual Register*, 1856, p. 59.

(2) Le parlement des illettrés (*parliamentum indoctum*), de la sixième année du règne de Henri IV, avait même exclu les légistes.

contribué lui-même à mettre au monde le parlement réformateur. Du point de vue du droit historique, la protestation de la minorité des lords était tout à fait logique. En voici les termes : « Nous protestons, parce que nous voyons, pour la première fois, complètement mis de côté, par ce bill, ce respect consciencieux de la sainteté des droits et des intérêts garantis par des chartes, regardé jusqu'à présent comme un des principes essentiels de la politique et de la constitution anglaises et comme le fondement de la justice britannique (1). »

« En traitant la chambre du tiers-état comme la chambre du peuple et non comme celle d'une classe privilégiée, dit Disraëli (2), le parlement et les ministres admettaient, par le fait, le principe du suffrage universel. A ce point de vue, le cens de 10 livres sterling était une mesure arbitraire, déraisonnable et impolitique. Le chartisme en fut le résultat immédiat et inévitable. » Nous avons déjà vu, cependant, qu'en Angleterre le suffrage universel pourrait se justifier du point de vue du droit historique même.

Mais c'est surtout contre l'invasion du nouvel élément de la bourgeoisie, pour la première fois introduite en masse dans la chambre des communes par le bill de réforme, qu'était dirigée la protestation des lords. Nous avons déjà fait remarquer, dans plusieurs autres endroits, comment ce bill a précisément, par l'introduction de cet élément, dérangé tout l'ancien équilibre de la constitution anglaise et fait entrer, depuis, la législation dans des voies toutes nouvelles.

Mais, vu l'immense difficulté que présentait la ques-

(1) Hansard, série III, vol. XII, 461.

(2) *Coningsby*, I, ch. VII.



tion de la réforme électorale, en Angleterre, nous croyons qu'il faut mettre beaucoup de réserve dans les jugements que l'on porte ainsi sur les expériences d'un autre peuple, en matière législative. Bornons-nous donc à constater le mode d'opération du bill de réforme et ses effets sur le droit de l'Angleterre. Matériellement, personne ne le niera, la représentation même n'a pas été beaucoup améliorée par ce bill. Les grandes villes nouvellement investies du droit d'élection sont, le plus souvent, représentées, soit par des nullités, soit par des hommes très-remarquables dans leur genre, mais exclusivement dominés par les idées utilitaires et sans profondeur de vues politiques, tels que les Cobden et les Bright. Cependant, hâtons-nous de le reconnaître, cette direction se justifie parfaitement aussi par les nécessités de la phase actuelle du développement historique, et les hommes qui s'y appliquent ont leur mérite incontestable. Il est heureux qu'elle ne soit plus exclue du parlement. Il faut laisser aux hommes d'État britanniques la tâche d'harmoniser la vieille Angleterre avec cette nouvelle génération, toute bourgeoise, et la politique utilitaire de Manchester.

Le bill de réforme n'a pas, en général, fait disparaître la disproportion entre les divers arrondissements électoraux, relativement au nombre des électeurs, et n'a que peu avancé la réalisation du principe de l'association normale des rapports de la taxation et de la représentation, « Le caractère de cet acte, » dit la *Revue de Westminster* (1), « est celui d'un gigantesque replâtrage. Le bill de réforme a démoli d'anciens arron-

(1) Année 1852, vol. I, p. 4 à 10.

dissements électoraux et en a créé de nouveaux, sans que l'on puisse reconnaître l'empire d'aucune règle dans les vues qui ont présidé à ce remaniement. On n'y a tenu aucun compte de la dent des années. Le bill est riche en bizarreries qui sont évidemment l'effet de purs caprices.»

Ainsi les bourgs-pourris des whigs, comme Tiverton et Droitwich, par exemple, furent en partie maintenus, pendant qu'on laissait sans représentation au parlement 19 villes importantes, comprenant, dès 1851, un bloc de 658,158 habitants. Parmi elles figuraient :

Stoke sur le Trent avec . . . . .	84,027	habitants.
Dewsbury . . . . .	71,768	—
Brimsley . . . . .	63,870	—
Merthyr Tydfil . . . . .	63,080	—
Haslingden . . . . .	50,424	—
Keighley . . . . .	45,749	—
Stroud . . . . .	36,535	—
Huddersfield . . . . .	30,880	—
Skipton . . . . .	28,764	—

Or, la population de ces 19 localités s'était accrue de 10 pour 100 de 1841 à 1851. Par contre, 21 autres localités, ne réunissant que 322,380 habitants, c'est-à-dire à peine la moitié de celle des 19 dont il vient d'être question, avaient, elles, 35 représentants à la chambre des communes, et, cependant, leur population n'avait augmenté que de 3 pour 100, dans la même période décennale. Une seule parmi elles, Guildford, comptait 25,000 âmes.

Hastings avec 21,248 âmes; Hertford avec 15,088; Buckingham avec 14,412; Bridport avec 16,890; Leominster avec 14,910; Beverley avec 20,037; Richmond avec 13,843; Bridgewater avec 15,559, et Chi-

chester avec 15,100, eurent, comme Guildford, à nommer deux représentants chacune. Des villes qui déclinent à vue d'œil, comme Canterbury avec 14,097 âmes, Cricklade avec 11,046 et Salisbury avec 8,931, ont également deux représentants chacune. Une des dix-neuf mentionnées en premier lieu, Saint-Albans, avec 18,006 habitants, a perdu son droit d'élection, par suite de faits de corruption multiples, et il a été, depuis peu, disposé des deux sièges qui lui appartenaient. Les élections de la plupart de ces localités sont entre les mains de l'aristocratie. En outre, Calne avec environ 4,500 habitants et 124 maisons occupées par des locataires payant 10 livres sterling de loyer, envoie aussi deux membres, et Chippenham, avec 3,200 habitants et 180 maisons de la même catégorie, un membre au parlement. Enfin, un endroit de l'importance de Chelsea n'est même pas représenté, lorsqu'il y a un membre pour Westbury, où il n'existe que 14 maisons dont les loyers répondent aux conditions du cens électoral (1).

Les représentants des cités, des bourgs, des universités et des cinq ports forment les huit treizièmes de la chambre des communes d'Angleterre. Ces membres avaient été élus, sur une population de 6,105,228 âmes, en 1847, par 357,269 électeurs, dont 295,582 au cens de 10 livres sterling et 55,388 *freemen*. Le total des électeurs formait le quart de la partie mâle de la population représentée. On comptait un électeur par 16 habitants, un député par 1,100 électeurs; 67 bourgs étaient au-dessus, 133 au-dessous de cette moyenne; ces derniers élisaient 203, les 67 premiers, 132 membres.

(1) Schulte, *le Parlement anglais*, 113.

Les électeurs des comtés, en Angleterre et dans le pays de Galles, étaient, de 1849 à 1850, au nombre de 530,547. Toute l'Angleterre, avec le pays de Galles, renfermait, d'après cela, 887,816 électeurs, ce qui revient au cinquième de toute la population mâle (1). Comme tous les comtés anglais envoient 143 membres et les comtés gallois 15 à la chambre des communes, il n'y a, en Angleterre et dans le pays de Galles, qu'un représentant de comté pour environ 3,400 électeurs, et un électeur de comté pour 20 habitants. Or, dans tout le Royaume-Uni, il ne reste, comme on l'a vu, pour les représentants des comtés, que les cinq treizièmes des sièges de la représentation totale.

En Irlande, la disproportion est encore plus grande. Le corps électoral y est quatre ou cinq fois plus nombreux dans les comtés que dans les villes, qui y nomment 41 représentants sur 105.

Néanmoins, la bizarrerie dans les rapports des arrondissements électoraux fait obstacle à la prépondérance des intérêts industriels et municipaux, en Angleterre même. Liverpool, avec 17,320 électeurs, n'envoie que 2 députés au parlement; cinquante-trois autres localités, avec 17,597 électeurs, nomment 76 membres. Aux élections de 1847, il n'y eut que 19 élections sur ces 76 qui fussent disputées; 57 membres furent tout simplement nommés, suivant l'usage traditionnel, par quelques personnages influents de l'aristocratie, ou par des *commoners* plus ou moins étroitement liés de parenté ou d'intérêt avec elle. La disproportion qui résulte de la participation des *freemen* encore exis-

(1) *Revue de Westminster*, 1852; vol. 1, 30.

tants au suffrage, s'effacera avec le temps. Il y a dix ans, on comptait encore dix localités avec 13,635 électeurs sur 104,469 habitants seulement, ce qui donne un électeur pour 8 habitants, dans lesquelles il n'y avait que 7,036 électeurs au cens de 10 livres sterling. Dans quinze autres localités, ne renfermant que 18,816 électeurs pour 611,283 habitants, soit un électeur pour 32 habitants, il n'y avait pas 500 *freemen*.

En 1851, Liverpool avait 14,072 électeurs au cens de 10 livres sterling, et, cependant, cette ville n'envoyait pas au parlement plus de députés qu'Andover, où le nombre des électeurs de cette catégorie n'était que de 242. Les Tower-Hamlets avaient alors 19,361 électeurs à 10 livres sterling, sans peser au parlement plus que Knaresborough, avec 228 électeurs. Manchester, avec 12,836 électeurs nouveaux, n'envoie pas à la chambre plus de députés que Thetford, avec 203 électeurs. Le vote des 4 représentants de la cité de Londres et de ses 20,472 électeurs, peut être neutralisé par celui des 4 membres pour Harwich et Marlborough, avec leurs 600 électeurs.

Il n'y a pas moins de disproportion dans les contingents représentatifs des comtés entre eux. Le Yorkshire, avec 15,620 kilomètres carrés, a six représentants; le comté de Rutland, avec 385 kilomètres carrés seulement, en a conservé deux.

Relativement à la fortune, les anomalies de cette représentation sont encore bien plus choquantes (1). En 1850, 237 membres représentaient 5,753,733 habitants et 19,682,225 livres sterling de rentes annuelles; 225 autres, 10,980,216 habitants et

(1) *Revue de Westminster*, 1852; vol. I, p. 27.

42,157,060 livres sterling de rentes annuelles, en Angleterre. La même année, chaque membre pour Sussex représentait 64,957 livres; pour Kent, 117,315; pour le Westriding du Yorkshire, 184,711; pour le comté de Middlesex, le Lancashire et le Westriding réunis, en moyenne, 273,875; pour les comtés de Rutland, de Westmoreland et de Huntingdon, en moyenne aussi, 70,218 livres sterling de rente annuelle.

Voici un état précis de ces rapports dans les comtés suivants, y compris les bourgs de leurs circonscriptions respectives, en 1850 :

Comtés.	Membres à nommer.	Habitants.	Montant de la taxe du comté.
L. St.			
Lancastre . . . . .	26 pour	2,063,913	et 6,192,067
Devonshire. . . . .	22 —	572,207	— 1,751,450
York, West-Riding . . .	18 —	1,339,962	— 3,077,509
Kent. . . . .	18 —	619,207	— 1,747,946
Middlesex . . . . .	14 —	1,895,710	— 7,754,328
Cornouailles. . . . .	13 —	356,662	— 1,805,152
York, North-Riding. . .	11 —	194,624	— 1,198,615
Bucks . . . . .	11 —	143,670	— 758,410
Chester . . . . .	10 —	423,438	— 1,094,907
York, East-Riding. . . .	8 —	254,181	— 1,046,106
Huntingdon . . . . .	5 —	60,320	— 279,570
Bedford . . . . .	3 —	129,789	— 443,917
Rutland . . . . .	2 —	24,272	— 139,021

Ces faits peuvent donner à grands traits l'image des rapports, si biscornus d'inégalités et de complications, du système représentatif en Angleterre, même depuis le bill de réforme. On voit combien peu précisément la richesse des localités y donne la mesure de leur représentation, combien celle-ci s'y écarte de tout idéal d'une représentation nationale, conforme aux spéculations de la théorie. Cependant, il serait extrêmement diffi-

cile, peut-être même impossible, dans les circonstances actuelles, d'arriver à faire mieux, sans mettre du moins en question la solidité et la durée de tout l'édifice de la constitution même.

### § 3. *Les élections et la composition de la chambre des communes.*

Listes électorales. — *Revising barristers*. — *Returning officers*. — Protection de la liberté électorale. — Bill contre la corruption. — Vote à mains levées. — *Le poll*. — Procès-verbal des élections. — Vérification de la validité des élections dans le conseil privé et la chancellerie, autrefois, et depuis à la chambre des communes même. — Élection de Chippenham. — Acte de Grenville. — Nouvelle manière de procéder. — Comités d'élections. — Pétitions à ces comités. — Comités d'enquête. — *Chiltern hundreds*. — Expulsion de membres. — Wilkes, Cochrane. — Indemnités. — *Le Speaker* ou Orateur. — Le banc de la trésorerie. — Chambre en nombre. — Chambre pleine.

Les inspecteurs des pauvres sont tenus de dresser, chaque année, les listes des électeurs; mais ils laissent souvent ce soin aux inspecteurs assistants et au clerc de la *vestry*. Des réclamations et des propositions peuvent leur être remises jusqu'au 20 juillet. Le 1<sup>er</sup> août, il faut qu'ils publient les listes électorales, contre les dispositions desquelles l'appel est admis jusqu'au 25 du même mois. La liste des réclamants doit être publiée avant le 1<sup>er</sup> septembre (1). Les avocats chargés de la révision (*revising barristers*) pour Londres, Westminster et tout le comté de Middlesex, sont nommés par le lord *chief justice* du banc de la reine; ailleurs, par les juges, dans leurs tournées de circuit. Ces jurisconsultes réviseurs tiennent leurs cours de justice entre le 15 septembre et le 31 octobre de chaque année. Toute personne domi-

(1) Toulmin Smith, *la Paroisse*, 156.

ciliée dans l'arrondissement électoral a le droit d'attaquer la liste électorale, par l'action populaire, et peut appeler des décisions de ces réviseurs à la cour des plaids communs.

Le shériff est sommé, par un writ de chancellerie ou par l'Orateur des communes, de faire procéder à une ou à plusieurs élections. Il est commissaire des élections (*returning officer*) de son comté. Autrefois, il y procédait à la cour ordinaire du comté; mais, depuis un acte de la vingt-cinquième année du règne de George III, chapitre 84, il est obligé de convoquer, deux jours après la réception des writs, une cour de comté spéciale pour l'élection. Dans les villes érigées en corporations, c'est le maire ou un autre officier municipal qui fonctionne comme *returning officer*. Le writ pour l'élection dans un bourg, une cité ou toute autre ville érigée en corporation, est adressé au commissaire des élections de la localité ou, à défaut d'un pareil commissaire, dans les cas où il s'agit de villes, sans droits de corporation notamment, au shériff. Celui-ci nomme alors commissaire pour l'année un notable de l'endroit. Auprès des universités, ce sont les chanceliers de celles-ci qui exercent ces fonctions.

Avant le commencement de toute élection, le shériff et le commissaire doivent jurer de ne pas se laisser corrompre. Le candidat doit aussi, si on le demande, justifier de ses qualités sous serment. L'électeur n'est sujet à cet examen que pour la constatation de son identité, non pour la justification de ses qualités; cependant, le serment de rester inaccessible à la corruption peut encore lui être déféré. Un statut de 1854, le *corrupt practices prevention act*, de la xvii-xviii<sup>e</sup> année du règne de Victoria, chapitre 102, défend à tout can-



didat, sous peine de déchéance de ses droits d'électeur et d'éligible, de régaler ses électeurs. On renouvelle maintenant cet acte d'année en année. Il défend aussi toute espèce de contrainte ou de menaces à l'égard des votants, le port de cocardes, le déploiement de bannières et l'enrôlement de bandes de musiciens. Il ne peut être fait, relativement à l'élection, de paiements que par les mains d'un auditeur de l'élection, nommé par le commissaire de celle-ci. Chaque candidat est obligé de désigner à l'auditeur les agents qu'il veut employer à son élection. L'auditeur dresse tous les comptes de frais. La pénalité, pour la violation de cet acte, est la perte du droit électoral; mais on n'est admis à fonder une plainte sur ledit acte, qu'après avoir, au préalable, fourni une caution de deux cents livres sterling.

Cette loi, non plus que tant d'autres qui l'avaient précédée, n'a pu empêcher la corruption. Chaque siège au parlement occasionne, en moyenne, même lorsqu'il n'y a pas de corruption employée, un millier de livres sterling de frais; chaque élection générale coûte un million et demi de livres environ aux partis (1).

Chacun a le droit d'assister à l'acte électoral, qui se fait publiquement. Au jour fixé pour l'élection, les candidats paraissent aux *hustings*, où ils sont présentés par leurs comités (2).

(1) *Revue de Westminster*, I, 1852; p. 29.

(2) Le caractère des candidats est, naturellement, soumis par l'opposition à un examen minutieux, et le dicton *semper aliquid hæret* y fait règle. « Il était sorti victorieux et intact de deux élections contestées. Quiconque a cette chance, en Angleterre, est un homme dont le caractère est parfaitement établi. » Wilkie Collins, *la Femme en blanc*, éd. de Sampson Low Son et Comp., p. 60.

On procède d'abord à un vote par mains levées (*show of hands*), auquel on laisse participer tous les assistants, les femmes elles-mêmes. S'il n'est point fait, par la minorité, de motion tendant à la constatation formelle du suffrage par un procès-verbal ou protocole (*poll*), le candidat est proclamé député. Le poll maintenant ne dure qu'un jour (1). Les comtés sont partagés en districts pour la commodité des élections.

Les commissaires des élections (*returning officers*) des bourgs et villes, ainsi que les shériffs, adressent leurs rapports sur le résultat des élections au secrétaire de la couronne auprès de la cour de chancellerie (2). Les noms des élus sont publiés dans la *Gazette de Londres*.

Jusqu'à Élisabeth, les affaires d'élections contestées étaient décidées d'abord par le souverain en conseil, puis en cour de chancellerie; mais, sous ce règne, les communes se mirent à procéder elles-mêmes à la vérification des pouvoirs des députés (3). Sous Jacques I<sup>er</sup>, la cour de chancellerie, ayant exclu un chevalier, émit un nouveau writ d'élection. Mais les communes, ayant déclaré valable l'élection cassée, ne cédèrent sur ce point qu'après une longue résistance. Sous Charles I<sup>er</sup> cependant, le parlement acquit aussi le droit incontesté de vérifier les élections de sa propre autorité. La Révolution le confirma dans ce droit, sanctionnant ainsi la liberté du parlement.

Avant 1770, les élections contestées étaient débattues comme des questions de parti, en assemblée générale, au sein de la chambre des communes même.

(1) May, *Histoire constitutionnelle*, I, 373.

(2) Blackstone, éd. de Kerr, 1857; vol. I, 169

(3) Hallam, *Histoire constitutionnelle*, I, 373.

Ce fut ainsi que sir Robert Walpole résigna en 1741, par suite du vote sur l'élection de Chippenham.

Le mode de vérification actuel se fonde sur l'acte de Grenville, de 1770, et sur un acte de 1849 (xi-xii<sup>e</sup> année du règne de Victoria, chapitre 98). D'après ces dispositions, tout député contre l'élection duquel il n'y a pas de réclamation, est membre de la chambre des communes de plein droit. Pour attaquer une élection, il faut une pétition contre celle-ci, de la part des intéressés. Ces pétitions sont rédigées par les agents parlementaires du parti réclamant, et doivent être signées d'un électeur au moins. Mais il arrive souvent, dans les cas d'élections faites sous l'influence de la corruption, qu'on compense entre eux les griefs articulés de part et d'autre. Dans ces cas, l'agent whig renonce à sa pétition contre un député tory, moyennant la renonciation d'un agent tory à celle qu'il avait formée contre un député whig.

La considération de la dépense à faire peut suffire, d'ailleurs, pour décourager de ces réclamations, chaque pétitionnaire devant fournir une caution de mille livres sterling, avant que sa cause puisse être entendue. Il faut aussi que la pétition se fonde sur des faits certains et spécifie les votes que l'on attaque.

Les comités des élections décident de ces pétitions. A l'ouverture de chaque parlement, l'Orateur forme un comité général des élections de six membres de la chambre, dont les élections soient incontestées. Ceux-ci choisissent à leur tour, suivant un mode d'élection très-complicqué, des comités spéciaux, qui ne peuvent jamais fonctionner plus d'une semaine.

Les membres du comité général et des comités spéciaux sont assermentés. Il y a peu de temps, ces co-

mités avaient seuls, de tous ceux de la chambre des communes, le droit de faire déposer des témoins sous serment; mais un acte de la XXI-XXII<sup>e</sup> année du règne de Victoria, chapitre 78, a également attribué ce droit aux comités délibérant sur les bills d'intérêt privé. Le parjure devant un comité du parlement est aussi sévèrement puni qu'un faux serment prêté devant le juge (1).

Les comités d'élection ne décident que sur la connaissance des faits allégués; ils n'ont pas d'attributions inquisitoriales. Celui qui contredit la pétition, s'il succombe, ou le pétitionnaire, si c'est lui qu'on déboute, supporte tous les frais; mais on n'en marque point quand personne ne contredit la pétition.

Le député convaincu de corruption devient incapable, pendant la durée du parlement, d'y siéger pour l'arrondissement dans lequel il a été élu. Les comités d'élection ont, dit-on, la conscience très-large et ne perdent jamais de vue la maxime: « Nous sommes tous des pécheurs. »

Si le comité trouve qu'une mauvaise pratique s'est établie quelque part dans les élections, il fait un rapport à la chambre qui, dans son adresse à la reine, propose la nomination de certaines personnes aux fonctions de commissaires, pour s'enquérir de cette pratique. Ces commissaires, fonctionnant comme juges, peuvent suivre l'enquête d'office, entendre des témoins et même reporter leur examen sur des élections antérieures. Saint-Albans, par exemple, perdit son droit d'élection par suite d'investigations pareilles. C'est le trésor de l'État qui en supporte les frais.

(1) Hallam, *Histoire constitutionnelle*, III, 110.

Le membre élu dans plusieurs endroits doit opter pour tel ou tel arrondissement électoral (1). Les députés qui acceptent un emploi directement de la couronne ou du lord lieutenant d'Irlande sont seuls obligés de se soumettre à la réélection. Personne ne peut résigner son mandat volontairement. Celui qui veut résigner, ou accepter un siège pour un autre arrondissement électoral, prie le ministère de lui attribuer fictivement un office royal. Il est ordinairement satisfait à cette demande par la nomination à l'office de steward et bailli de l'un des trois *Chiltern hundreds* de S. M., Stoke, Desborough et Bonenham, ou des manoirs d'East-Hundred et de Northstead (\*). En 1775 pourtant, lord North refusa une nomination de l'espèce, mais il n'y a plus eu, depuis, d'exemple d'un pareil refus (2). Cette nomination, ayant pour effet de priver l'impétrant de ses qualités pour siéger, nécessite une réélection.

La chambre s'est aussi attribué le droit d'exclure des membres dont les élections ne sont pas contestées. Ainsi, dès 1581, le député de Grantham, Arthur Hall, expulsé pour la publication d'un livre absolutiste, fut envoyé à la Tour et frappé d'une amende de 500 marcs. En 1679, on expulsa le colonel Sackville, pour avoir ridiculisé le complot papiste; en 1695, l'Orateur, sir John Trevor lui-même, qui s'était laissé corrompre (3). En 1698, M. Wollaston fut éliminé du parlement; mais, réélu, il ne tarda pas à y reprendre sa place. En 1711, Robert

(1) Rushworth, partie III, vol. I, 19.

(2) May, *le Parlement*, 553.

(3) *Débats parlementaires*, III, 16.

(\*) R. Jenery Shee, p. 444.

Walpole aussi, expulsé pour abus grossier des pouvoirs de sa charge et pour des faits de corruption notoire (1), puis déclaré incapable de jouir du bénéfice de l'élection, n'en fut pas moins réélu, et, bien que le candidat de la minorité, M. Taylor, pétitionnât contre cette réélection, on la reconnut valable. En 1721, Aislabie (2), en 1727, John Ward de Hackney, furent exclus : le premier pour faits de corruption dans les affaires de la compagnie de la mer du Sud, le second pour faux. En 1714, Steele avait été expulsé de la chambre des communes, pour un pamphlet prétendu séditieux, *la Crise* (3). Cependant Blackstone, dans la première édition de son ouvrage, dit que le parlement n'a pas le droit d'exclure, ni de déclarer incapable de jouir du bénéfice de l'élection, un membre élu valablement dans la forme, pourvu que ce membre soit, légalement, éligible. Mais, ayant changé d'opinion, quand il publia la seconde édition de son *Commentaire*, il y admit, comme fondé en droit, ce qui n'était qu'un simple usage parlementaire (4). De là est venue la mode, dans les banquets de l'opposition, de porter des toasts « à la première édition du *Commentaire* de Blackstone » (5). Ce furent les mesures prises par les ministres contre Wilkes, qui avaient déterminé ce changement dans la manière de voir de Blackstone. Wilkes, déjà poursuivi par le parlement d'une manière parfaitement illégale dans la forme, en 1762, pour un article dans le *North*

(1) Smollet, liv. X, ch. xli.

(2) Mahon, II, 22.

(3) *Débats parlementaires*, VI, 144.

(4) Junius, deuxième lettre au duc de Grafton, du 24 avril 1769.

(5) Mahon, V, 243.

*Briton*, où il avait reproché à Bute sa trahison envers Frédéric le Grand, fut élu en 1769, dans le comté de Middlesex. Là-dessus, le roi écrivit à lord North : « Je regarde comme très-nécessaire de vous informer que l'expulsion de Wilkes paraît commandée par les circonstances (*expedient*), et qu'il faut qu'elle ait lieu. » On l'expulsa en effet, le 3 février 1769, sur un libelle, que le parlement qualifia « d'impudente calomnie, dénuée de tout fondement. » Wilkes fut néanmoins réélu; mais le parlement, de son côté, déclara valablement élu le candidat de la minorité, Luttrell, et l'admit au vote, en déclarant Wilkes incapable de profiter de sa propre élection. Lord North se borna, dans la défense de cette mesure, à la motiver sur des convenances (*on the ground of expediency*). Mais, en 1782, quand Wilkes eut cessé d'être en défaveur, cette résolution prise contre lui fut solennellement rayée des journaux ou registres du parlement. En 1814, Lord Cochrane fut exclu, par 140 voix contre 40, pour la propagation de faux bruits à la bourse; mais on le réélu à Westminster et sa réélection ne fut pas infirmée (1).

Jusqu'à la Restauration, les membres de la chambre des communes recevaient des indemnités de voyage et de séjour. Sous Édouard I<sup>er</sup>, elles étaient fixées à 10 shillings par jour, pour les membres des cinque ports et de la cité de Londres. Dans la seizième année du règne d'Édouard II (\*), l'indemnité quotidienne fut réglée au taux de 4 shillings par jour, pour les chevaliers, et de 2 shillings, pour les bourgeois. Elle était aussi fournie parfois en nature. Tous ces frais étaient à la charge du corps électoral. Les membres négligents ne touchaient

(1) Hughes, ch. LV.

(\*) R. Jenery Shee, p. 446.

pas d'indemnité les jours où ils manquaient aux séances du parlement (1).

L'Orateur de la chambre des communes y exerce la présidence. La masse (*the mace*) est déposée devant son siège. Il n'a voix décisive (*casting vote*) que lors d'un partage égal des voix ; dans les autres cas, il ne participe point au vote. Il ne doit pas se mêler des débats. Un traitement annuel de 6,000 livres sterling lui est alloué. D'après un acte du 14 août 1855 (xviii-xix<sup>e</sup> année du règne de Victoria, chapitre 84), un orateur suppléant (*deputy speaker*) ou vice-président peut être nommé en l'absence du *speaker*. Les nominations auxquelles procède le vice-président n'ont toutefois de validité que pour la durée de ses fonctions. Sous les ordres de l'Orateur se trouve placé le sergent d'armes (*sergeant at arms*), nommé par la reine. Il porte le sceptre devant le lord chancelier et a la police de la chambre des communes ; autrement dit, il est chargé d'arrêter quiconque se rend coupable d'une infraction de privilège.

A la droite de l'Orateur se trouve, à la chambre des communes, le banc des ministres ou banc de la trésorerie (*treasury bench*). A l'ouverture du parlement, les membres de la cité de Londres ont le privilège de s'asseoir sur le banc des ministres. A la droite de celui-ci s'élèvent les sièges du parti du ministère, à sa gauche ceux de l'opposition. Jusqu'à la chute de Walpole, les chefs de l'opposition, quand ils étaient conseillers privés, siégeaient aussi, comme Pulteney, par exemple, sur le banc de la trésorerie (2).

La présence de quarante membres suffit pour la

(1) Pauli, IV, 684. — Crabb, 254.

(2) Mahon, III, 72.



validité des résolutions de la chambre des communes. Avant l'union avec l'Irlande, on regardait l'assistance de cinq cent huit membres comme le *nec plus ultra* d'une chambre pleine. Le 10 août 1859, séance dans laquelle l'administration de lord Derby fut renversée par une majorité de trois cent vingt-trois membres contre trois cent dix (1), il ne manquait que vingt et un membres. Mais, ordinairement, la chambre ne se montre que trop négligente dans l'accomplissement de ses fonctions législatives. Le jour de l'adoption du bill très-important dit *nuisance removal bill* (10 juillet 1860), il ne se trouva que quarante-quatre votants (2). C'est qu'il n'y avait pas là de question de parti en jeu.

## CHAPITRE V.

### PRIVILÈGES DU PARLEMENT.

Preuve du privilège. — Nature du privilège. — La chambre des communes fait partie du conseil de la couronne. — Omnipotence du parlement. — Opinion de Fortescue. — Jugements exprimés par Hale, Burleigh et Blackstone. — Le parlement change la religion de l'État. — Il fixe aussi le tarif des voitures de place. — Conflit avec l'administration des temples de l'île de Ceylan. — Intérêts dans les chemins de fer. — Privilèges et tribunaux. — Stockdale contre Hansard. — Conflit avec le banc de la reine. — Loi relative à la publication des documents parlementaires. — Mansfield, Denman, Littledale, Patteson et Coleridge sur les limites des privilèges du parlement. — Il y a lieu d'administrer la preuve des privilèges. — Conflits des deux chambres en matière de privilèges. — La chambre des communes formée en cour de justice. — Sa procédure arbitraire. — Défense d'imprimer des comptes rendus du parlement. — Pratique moderne. — Exclusion du public. — O'Connell et le *Times*. — Procès de libelle au parlement. — La chambre haute, une cour de *record*. — Age-

(1) *Mémorial du parlement*, 1859; vol. II, 93.

(2) *Ibid.*, 1860; vol. III, 185.

nonillement à la barre. — Poursuites contre des pétitionnaires. — Responsabilité des membres qui font imprimer leurs discours. — Arrestation de membres. — Lois sur la banqueroute. — Protection des témoins.

La loi du parlement est une partie du droit non écrit de l'Angleterre (1). En 1704, les deux chambres tombèrent d'accord sur ce point qu'aucune d'elles ne peut créer de nouveaux privilèges et ne doit, en matière de privilèges, se prononcer autrement que par le vote de simples déclarations, constatant l'existence de privilèges déjà garantis par la loi et la coutume du parlement.

Ces privilèges concernent ou la corporation, comme telle, ou ses membres en particulier. Comme corporation, le parlement, la chambre haute surtout, est le conseil suprême de la couronne. La chambre des communes n'est pas seulement une assemblée délibérante investie d'un pouvoir de contrôle, elle est aussi un des conseils du souverain. « Il faut, » dit Canning, « bien mal connaître les journaux du parlement, ou plutôt sa constitution même, pour admettre aucun cas de telle importance que la législature n'aurait pas le droit de s'y dispenser de la nécessité d'un contrôle, en donnant son avis en temps utile (2). » Mais, tandis que chaque pair a toujours personnellement le droit de demander une audience, la chambre des communes ne peut, elle, demander accès auprès du souverain qu'en corps, avec son Orateur en tête (3).

L'idée de l'omnipotence du parlement n'est pas nouvelle. Voici quelle était déjà à cet égard, en 1258, à Oxford, la déclaration du parlement des fous : « Le

(1) May, *le Parlement*, 60.

(2) Hansard, série III, vol. XII, 784.

(3) May, *le Parlement*, 59.

parlement, c'est le pouvoir suprême; son autorité est toujours égale et toujours absolue. Il ne reconnaît rien au-dessus de lui sur la terre. Aucun parlement ne peut lier les mains à un parlement futur. » De là dérive aussi l'autonomie du parlement pour les décisions concernant ses privilèges. En 1451, sir John Fortescue déclarait que « depuis un temps immémorial, ce n'était point l'usage des juges de décider en matière de privilèges de la haute cour du parlement; car, ajoutait-il, le parlement est si haut placé et si puissant de sa nature, qu'il peut faire et défaire les lois; enfin, que la détermination et la connaissance de ce privilège appartenaient aux lords du parlement, non aux juges (1). »

Sir Mathew Hale fait observer que le parlement est la suprême cour de justice. « Il n'y a pas, dit-il, dans tout le royaume, de juridiction au-dessus de la sienne. Si jamais il ouvrait carrière aux abus, les sujets du royaume seraient sans défense. » « L'Angleterre, » dit le lord trésorier Burleigh, « ne pourrait être ruinée que par un parlement. » Ce que le parlement, y compris toujours le roi, a fait, ne peut être annulé par aucun pouvoir de la terre autre que le parlement lui-même; car, dit Blackstone (2), « il est investi d'un pouvoir

(1) Voyez Pauli, V, 661. — « Lex et consuetudo parliamenti ab omnibus quærenda, a multis ignorata, a paucis cognita. » (Coke.) — « In comitiis parliamentariis posita est omnis augustæ absolutæque potestatis vis. » (Thomas Smith, *Angliæ Descriptio*, 168.) — « Quidquid in centuriatis comitiis aut in tribunitiis populus romanus efficere potuisset, id omne in comitiis anglicanis tanquam in cœtu principem populumque repræsentante, commodè transigitur; interesse enim in illo conventu, omnes intelligimur, cujuscumque amplitudinis, status aut dignitatis, princepsve aut plebs fuerit; sive per se ipsum hoc fiat, sive per procuratorem. » (Le même, p. 179.)

(2) *Comm.*, I, 161.

absolu ; il est omnipotent. » De Lolme se hasarde jusqu'à poser en principe que le parlement peut faire tout ce qui n'est pas impossible. Il ne pourrait ainsi faire d'une femme un homme, ni d'un homme une femme. Mais Christian (1) fait remarquer, avec beaucoup de justesse, que l'omnipotence du parlement ne peut s'entendre que du pouvoir souverain de l'État, pouvoir qui doit, il est vrai, à l'unité qu'il présente, en Angleterre, d'y être plus étendu que partout ailleurs. Depuis que l'exercice de la prérogative royale a passé, peu à peu, au parlement ou au cabinet, on peut affirmer qu'il y a rarement eu, dans un État, une représentation du pouvoir politique armée d'une puissance plus grande et munie d'attributions plus larges que celles du parlement britannique.

C'est le parlement qui a changé la religion de l'État, sous Henri VIII, Marie et Élisabeth ; puis l'ordre de succession au trône, sous Guillaume III. C'était déjà le parlement qui avait, sous Henri VI, mis à pied une partie de ses propres électeurs, comme ce fut lui qui, sous Guillaume IV, retira à des corporations, par des motifs d'intérêt public, leurs droits représentatifs ; c'est encore lui qui, se fondant sur des considérations analogues, introduisit, en 1716, les parlements de sept ans, et prolongea ainsi la durée de ses propres fonctions. Des auteurs anglais, placés sur le terrain du parlementarisme, nient, il est vrai, que ce dernier acte fût une usurpation (2). Schlosser (3), au contraire, y voit une double violation du droit et de la constitution du pays.

(1) Blackstone, éd. de 1808, note 12, I, 161.

(2) Hallam, *Histoire constitutionnelle*, III, 316. — Mahon, I, 211.

(3) I, 285.

Le parlement, comme en particulier chacune des deux chambres dont il se compose, est une cour de justice en matière de privilège. Chaque chambre est d'ailleurs, par le fait, en position de s'émanciper de toutes les formes tutélaires d'usage, dans ses décisions en pareille matière, et de faire incarcérer qui elle veut par voie de simple résolution. En sa qualité législative, le parlement peut en même temps, par un acte, qui n'a besoin du préambule d'aucune procédure judiciaire, punir toute personne dans son corps, sa vie, ses biens et son honneur. Là où il n'existe pas d'institutions locales, il se mêle continuellement des affaires de l'administration locale. C'est le parlement qui modifie le tarif des voitures publiques, à Londres, et qui fait filtrer l'eau de la Tamise. La même corporation qui se déclare, aujourd'hui, contre les deux sentinelles chargées, à Ceylan, de la garde du temple où l'on conserve une dent de Bouddha; qui fait des lois obligatoires pour les adorateurs de Vischnou, et qui, demain, se chamaillera avec l'imprimeur d'une petite feuille borgne, ou choisira un médecin pour un prisonnier détenu par son ordre; après-demain, nous apparaîtra de nouveau comme une arène de combat, sur laquelle on verra se croiser les intérêts multiples qui entretiennent la rivalité entre une multitude d'entreprises de chemins de fer et de canaux, toutes les concessions de cette nature par l'État dépendant du parlement. C'est qu'en effet il n'y a peut-être pas, dans la vie publique de la Grande-Bretagne, une sphère où le parlement ne trouve moyen de faire valoir son omnipotence.

En matière de privilège, le parlement est juge dans sa propre cause, et ne souffre aucune intervention

des tribunaux. « Toutes les contestations touchant aux privilèges des lords et des communes, doivent être décidées d'après les us et la coutume du parlement, non d'après les lois de tribunaux inférieurs, » ce qui veut dire ici des cours de loi du royaume, suivant l'expression du *chief baron* Comyn (1). Blackstone, dans le cas de Brass Crosby, dit : « C'est notre devoir d'admettre que les résolutions du parlement et leur mise à exécution sont conformes à la loi. Une personne arrêtée par ordre de l'une des chambres du parlement ne peut être remise en liberté sur aucun writ d'une autre cour de justice, pas même, à moins que ce ne soit avec le consentement spécial de la chambre, sur un writ d'*habeas corpus* (2). » Dans l'état actuel de la législation, chaque chambre du parlement est investie d'un pouvoir illimité et incontrôlable de faire telles lois que peuvent nécessiter les circonstances, ainsi que de combiner ces lois de manière à les rendre applicables, selon les besoins, à l'état complexe de tout cas donné. La seule limite d'un droit ainsi invoqué est dans la discrétion du pouvoir qui en fait usage. Cependant, les cours de loi de Westminster, dans notre siècle encore, ont énergiquement défendu l'indépendance de la justice contre les empiétements de l'autorité parlementaire. Le fameux cas de Hansard, notamment, nous présente un des plus mémorables conflits survenus entre le parlement et les tribunaux. Voici les faits :

L'inspecteur des prisons, Stockdale, se croyant of-

(1) May, *le Parlement*, 150.

(2) Bowyer, 83. — Cette dernière pratique n'est admise que depuis 1704. Autrefois, le parlement n'avait même aucun égard pour les writs d'*habeas corpus*.

fensé dans un rapport, que les frères Hansard, imprimeurs du parlement, avaient imprimé par ordre de la chambre des communes, porta plainte contre eux devant les tribunaux, en 1836. Le lord *chief justice* Denman, prenant parti pour le plaignant, représenta au jury, dans son résumé, que l'ordre de la chambre des communes ne pouvait excuser les Hansard, si ce qu'ils avaient imprimé par son ordre était réellement un libelle. Les jurés, cependant, acquittèrent les frères Hansard, l'existence du fait de libelle, dans le rapport, ne leur paraissant pas démontrée.

Quand le parlement se réunit de nouveau, la chambre des communes s'empessa de déclarer l'immixtion des tribunaux dans cette affaire une infraction de privilèges, et prit une résolution portant : « que le pouvoir de livrer à la publicité tels de ses rapports, votes ou débats, toutes les fois que cela lui paraîtrait nécessaire ou convenable dans l'intérêt public, se liait essentiellement à l'exercice des fonctions constitutionnelles du parlement et de la chambre des communes, sa chambre représentative, en particulier ;

« Que, d'après la loi et le privilège du parlement, cette chambre avait seule et exclusivement juridiction pour décider du fait de l'existence et de l'étendue de ses privilèges ; et qu'intenter une action ou procéder de toute autre manière, à l'effet de provoquer une enquête, un débat ou une décision sur ces points, devant toute cour de justice ou tout tribunal autre que le parlement, c'était commettre une violation de privilège du premier chef, devant attirer sur toutes les parties complices du méfait la juste animadversion de la chambre et le châtement qui en serait la conséquence ;

« Enfin, que la prétention d'une cour de justice ou d'un tribunal quelconque, de rendre, en matière de privilège, une décision incompatible avec les règles de l'une ou de l'autre des deux chambres et dans un sens contraire à la loi du parlement, ne peut être qualifiée que d'infraction et de mépris des privilèges du parlement. »

Ces résolutions n'empêchèrent pas Stockdale de renouveler immédiatement sa plainte. Inconséquente avec elle-même, la chambre autorisa les Hansard à plaider, et, cette fois, les imprimeurs furent condamnés par le banc de la reine, à l'unanimité. La chambre des communes paya l'amende et les frais, mais ne rétracta pas ses résolutions antérieures. Sur quoi, Stockdale, ne se tenant pas encore pour satisfait, intenta une troisième action contre les frères Hansard. Les défendeurs, n'ayant pas comparu, furent condamnés par défaut, et un jury, à la cour du shériff, évalua à 600 livres sterling les dommages et intérêts à payer. Les shériffs de Middlesex obligèrent la partie condamnée à verser la somme; mais, comme on leur avait remis copie des résolutions de la chambre, dont ils craignaient d'encourir le déplaisir, ils retinrent provisoirement l'argent, qui se trouvait encore dans leurs mains à la réouverture du parlement, en 1840. La chambre des communes se remit aussitôt à délibérer sur cette affaire, dans laquelle ses résolutions avaient été méconnues par les tribunaux, et, finalement, elle chargea le sergent d'armes d'arrêter Stockdale. Les shériffs reçurent l'ordre de restituer l'argent, et furent, sur leur refus, également mis en prison, pour la durée de la session. Howard, l'avoué de Stockdale, en fut quitte pour une réprimande. Les shériffs res-



tèrent en possession de l'argent, jusqu'à ce qu'une injonction du banc de la reine les eût forcés de le remettre à Stockdale, sous peine d'emprisonnement pour désobéissance envers la cour. Pendant sa captivité, Stockdale saisit les tribunaux d'une quatrième action par le ministère du même avoué, ce qui les fit envoyer l'un et l'autre à Newgate (1). Les frères Hansard, auxquels la chambre défendit de comparaître, furent encore une fois condamnés, et le tribunal ordonna une nouvelle enquête pour la fixation des dommages et intérêts.

Les résolutions de la chambre ayant été signifiées au sous-shériff France, qui devait exécuter cet ordre, ce fonctionnaire, dans une pétition, se déclara prêt à obéir à la chambre, si elle voulait le prendre sous sa protection. On lui permit d'expliquer devant la cour du banc de la reine les raisons qu'il avait pour surseoir à l'exécution de l'ordre d'évaluer les dommages et intérêts. La détention du plaignant et de son avoué n'avait pas empêché le procès de suivre son cours, dans l'intervalle. Le fils d'Howard et son clerc Pearce, qui s'en étaient occupés, furent également arrêtés pour mépris d'autorité, et la chambre maintint la défense qu'elle avait faite aux imprimeurs de comparaître devant la cour de justice.

Ainsi, d'une part, le fait de Hansard avait été reconnu illégal par les tribunaux, jaloux du maintien de leur indépendance, tandis que, de l'autre, le parlement punissait les magistrats inférieurs d'avoir fait leur devoir, et le plaignant d'avoir poursuivi son droit. Mais il ne put arrêter le cours de la justice; car le banc de la

(1) May, *le Parlement*, 159.

reine n'aurait pas manqué de punir, de son côté, des *contempts* ou actes de désobéissance à son autorité. Le parlement n'osa pas aller jusqu'au bout et attaquer directement les juges de Westminster, bien qu'il eût peut-être le pouvoir de les faire arrêter. On sortit de cette impasse par une mesure législative. Une loi de la III-IV<sup>e</sup> année du règne de Victoria, chapitre 9, assurant l'impunité au typographe pour ce qu'il imprime par ordre du parlement, mit un terme à ce fâcheux conflit de compétence. Mais on peut se demander ce qui serait advenu, si la chambre haute avait rejeté la loi et laissé tout sur l'ancien pied. Aussi, May (1) fait-il observer, avec raison, que le règlement actuel de la question des privilèges du parlement n'est rien moins que satisfaisant, celui-ci en invoquant certains que les tribunaux ne reconnaissent pas (2).

Dans d'autres cas encore, les juges ont constamment reconnu certaines barrières, limitant les privilèges et la suprématie du parlement. Lord Mansfield a posé le principe qu'une résolution de la chambre des communes requérant un juge de rendre sa sentence dans une forme déterminée, n'obligerait d'aucune façon les cours de Westminster. Dans le cas de Hansard, que nous venons d'exposer, les juges établirent des règles ainsi formulées par chacun d'eux (3) :

(1) May, *le Parlement*, 167.

(2) « Les privilèges des deux chambres du parlement sont indéfinis, il est vrai, c'est-à-dire qu'ils n'ont été transcrits et consignés dans aucun code, ni formulés dans aucune déclaration. Mais, toutes les fois qu'une question de privilège a surgi, le privilège n'a jamais été défendu et maintenu autrement que sur la base d'un précédent. » (Junius, XVII<sup>e</sup> lettre à l'imprimeur du *Public Advertiser*, du 1<sup>er</sup> août 1769.)

(3) May, *le Parlement*, 152.

Lord Denman dit que le simple ordre d'une chambre ne peut justifier un acte illégal de sa nature, ni la simple déclaration que la chambre a donné cet ordre dans l'exercice d'un droit fondé par elle sur un privilège, être invoquée comme une preuve suffisante de l'existence de ce privilège.

Suivant le juge Littledale, la chambre des communes n'a que le droit de sauvegarder ses privilèges, elle ne peut déclarer quels sont ces privilèges. Les tribunaux seuls ont à décider de l'existence d'un privilège.

Suivant le juge Patteson, les actes illégaux de la chambre des communes ne sont pas exécutoires.

Suivant le juge Coleridge, les sentences des tribunaux ne peuvent être dictées par aucun pouvoir.

Dans le cas de Howard contre Gosset (1), le même juge déclara l'autorité de la loi supérieure à celle de la chambre des communes et de la couronne même. Si l'un ou l'autre de ces deux pouvoirs transgresse la loi, il est lui-même irresponsable pour de bonnes raisons; mais la loi demandera compte de l'illégalité des actes commis, et cela par les voies de la procédure civile ou de l'instruction criminelle, à toutes les personnes, notamment à tous les fonctionnaires, qui y auront prêté la main.

D'après cela, les privilèges du parlement sont des règles exceptionnelles et toutes spéciales, que les tribunaux ne sont pas obligés de connaître et dont il s'agit, par conséquent, d'administrer la preuve devant les cours de justice. Cela peut conduire à un singulier *imbroglio*. En effet, le tribunal reconnaissant un privi-

(1) May, *le Parlement*, 154.

lége, la partie contre laquelle celui-ci est invoqué reste libre d'appeler de la première décision judiciaire à la cour d'appel suprême, qui est la chambre haute; mais celle-ci s'abstiendrait elle-même de prononcer, l'une des chambres ne pouvant s'ériger en juge de l'autre. Ainsi la chambre haute, dans le cas de Wilkes (1), déclara n'avoir aucun droit d'évoquer à son for un jugement de la chambre des communes, en matières pour lesquelles celle-ci avait toute compétence de juridiction. En supposant, au contraire, que les tribunaux ne reconnaissent point de privilège, la chambre des communes devrait elle-même interjeter appel auprès de la chambre haute, ou sévir contre eux. Dans le premier cas, la chambre haute serait encore une fois obligée de s'abstenir, par le même motif qu'il ne lui appartient pas de décider des privilèges de l'autre chambre. Dans le second cas, il serait certainement curieux de voir si, au temps où nous vivons, les Anglais abandonneraient sans résistance, à l'action disciplinaire du parlement, les juges du droit commun, ces gardiens de leur liberté. Ce serait une expérience pleine de risques de la nature la plus sérieuse.

Il y a également des exemples de conflits de compétence entre les deux chambres du parlement, en matière de privilèges. Un jugement de la chambre haute, formée en cour de justice, avait reconnu aux électeurs, relativement à leurs droits électoraux, une action contre les commissaires des élections (*returning officers*), lorsque, en 1704, la chambre des communes déclara toute action de l'espèce une infraction à ses privilèges. Cinq bourgeois d'Aylesbury (*the Aylesbu-*

(1) Junius, XXXIX<sup>e</sup> lettre au *Public Advertiser*, du 28 mai 1770.

*rymen*) n'en actionnèrent pas moins, la même année, les constables de leur bourg, pour les avoir empêchés d'y voter à une élection. Les plaignants et leurs avoués furent envoyés à la prison de Newgate, par ordre de la chambre des communes, et la cour du banc de la reine, dans laquelle les voix des trois juges *puisnés* prévalurent contre l'opinion du premier juge, Holt, refusa un writ d'*habeas corpus* aux prisonniers (1). La chambre haute se saisit alors du litige; mais, par suite d'une prorogation subite du parlement, la question ne fut point vidée (2).

Même abstraction faite des mises en accusation sous forme de *bills of attainder*, dont il sera traité dans un des chapitres suivants, il reste encore aux deux chambres du parlement un pouvoir discrétionnaire suffisant, dans les limites de leurs privilèges non contestés par les tribunaux. En 1751, la chambre des communes déclara expressément, dans le cas contre Murray, qu'elle ne se regardait pas comme tenue à l'observance des formes de la procédure du droit commun. D'un autre côté, le parlement, tout en ayant si peu d'égard pour les formes judiciaires, prétend néanmoins à toute l'autorité d'une cour de justice. Il fait, dans ses poursuites contre des personnes, forcer l'entrée des maisons, et toutes les autorités civiles et militaires sont obligées de l'y assister. Ainsi, en 1810, sir Francis Burdett fut arrêté par la troupe, qui avait forcé sa porte, et emmené à la Tour (3). Sir Francis porta plainte contre l'Orateur de la chambre et le sergent d'armes; mais tous les deux furent acquittés, dans

(1) *Débats du parlement*, IV, 237, etc., ainsi que page 1, etc.

(2) *Ibid.*, 282.

(3) May, *le Parlement*, 66.

les trois instances du procès. A cette occasion, lord Ellenborough établit, au banc du roi, le principe que le parlement, aussi bien que toute autre cour de justice, avait le droit de punir pour désobéissance à la cour.

De même que le parlement s'émancipe des formes de la procédure ordinaire, et qu'il répudie toutes les autres formes protectrices, dont les prévenus bénéficiaient généralement en Angleterre, aucune personne arrêtée par ordre du parlement pour *contempt* n'est remise en liberté sous caution (*bail*). Il n'est pas nécessaire que les motifs de l'arrestation soient indiqués dans cet ordre ou *warrant* de la chambre. Encore aujourd'hui, le sergent d'armes arrête sans warrant des étrangers, dans le ressort de police de la chambre des communes. Autrefois la chambre des communes, généralement, ne faisait même aucun usage de warrants. La chambre haute fait arrêter qui enfreint ses privilèges, sur un ordre émané d'elle et signé de son secrétaire (*clerk*) ou du secrétaire adjoint (*assistant clerk*) (1).

Lorsqu'il s'agit de procéder contre l'auteur d'un écrit imprimé, la feuille incriminée doit être produite par le dénonciateur. La plupart des infractions de privilège concernent la presse, à l'égard de laquelle des résolutions surannées n'en sont pas moins jalousement maintenues. Afin de se protéger contre le pouvoir royal, la chambre des communes avait pris, le 13 juillet 1641, les dispositions suivantes :

« Aucun membre n'a le droit de faire imprimer un discours, ni d'en délivrer une copie, sans la permission de la chambre. »

(1) May, *le Parlement*, 77.

Un ordre du 22 juillet 1641 insista sur le maintien du secret des séances, et un troisième, du 28 mars 1642, défendit expressément de livrer à l'impression les débats parlementaires. Un ordre ultérieur du long parlement interdit l'impression de tous les papiers parlementaires, à moins d'un ordre de la chambre (1). Un ordre fixe (*standing order*) de la chambre haute, du 27 février 1698, déclara qu'il y avait infraction de privilège à imprimer ou à propager, sans la permission de la chambre, quoi que ce fût ayant trait aux débats de celle-ci. Dans les années 1728 et 1738 encore, la chambre des communes résolut de procéder, avec une extrême sévérité, contre les imprimeurs de rapports sur le parlement. Pelham, cependant, proposait, dès cette époque, l'adoption de principes plus libéraux touchant la publicité des débats parlementaires. « Laissez-les donc en repos, disait-il; ils se chargent de composer pour nous de meilleurs discours que nous n'en tenons nous-mêmes. » Mais Pulteney, tout en affichant ses tendances démocratiques, ne laissait pas que de se prononcer énergiquement contre l'impression de ses discours(2). Cela n'arrêta pas les rédacteurs de comptes rendus. Le *London Magazine* intitulait le sien : *Débats du club politique*; le *Gentleman's Magazine* en faisait paraître un autre, sous le titre de *Débats du sénat de Lilliput*. Le public s'habitua très-vite à distinguer les figures anglaises derrière le masque des pseudonymes romains. En 1770 commença la publication de comptes rendus plus détaillés, par un certain Miller, membre d'une des corporations de Londres (*liveryman*). Assigné devant la chambre des communes, il ne comparut point.

(1) Rushworth, III, vol. II, 335.

(2) Cooke, *Histoire du parlement*, ch. xxv.