



## 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)

1132. — **Les Législatures des Etats ne sont pas des Corps Souverains.** — On voit donc que les législatures des Etats ne sont pas, dans un certain sens, des corps « souverains ». Il peut être fort utile et plus clair de considérer les gouvernements des Etats, au point de vue légal, comme des corporations. Les législatures sont des *corps légiférants* agissant conformément aux pouvoirs que leur ont octroyés les chartes, et dans bien des cas, ces chartes ont limité très strictement leur action. C'est cela qui donne, dans le système américain, une place si importante aux tribunaux, interprètes autorisés de la loi fondamentale à laquelle doivent se conformer toute la législation et tous les actes exécutifs.

1133. — **Organisation Législative.** — Dans chaque Etat, la Législature se compose de deux chambres, un sénat et une chambre des représentants ; dans la plupart des Etats, le mandat des sénateurs est de quatre ans, celui des représentants, de deux ans, la moitié du sénat se renouvelant tous les deux ans lors des élections générales. Cependant, il n'y a pas, entre les deux chambres des législatures des Etats, la différence de caractère qui sépare le Sénat et la Chambre des Représentants des Etats-Unis. Le Connecticut, comme nous l'avons vu (n° 1071), a fourni le modèle sur lequel les rédacteurs de la Constitution fédérale se sont appuyés pour décider quels seraient la base et le caractère de la représentation dans les deux chambres ; car, dans la législature du Connecticut de l'époque, une des chambres représentait les villes, comme les unités confédérées de l'Etat, tandis que l'autre représentait directement le peuple. Le Connecticut lui-même a cependant abandonné ce système, et, dans presque tous les Etats, la représentation aux deux chambres est basée directement sur la popula-



tion, la seule différence entre le sénat et la chambre étant que le sénat se compose de membres moins nombreux mais représentant des circonscriptions plus étendues. Souvent, par exemple, chaque comté d'un Etat a droit d'envoyer plusieurs représentants dans la seconde chambre de la législature, tandis que plusieurs comtés sont groupés pour former une seule circonscription sénatoriale.

1134. — **Raisons de l'Existence de deux Chambres dans les Législatures des Etats.** — Il n'y a donc à l'existence de deux chambres aucune raison historique analogue à celle qui existe dans le cas du gouvernement fédéral. L'objet du système fédéral est la représentation des deux éléments sur lesquels est basé le gouvernement national, à savoir la volonté populaire, et l'union fédérale des Etats. Les législatures des Etats ont deux chambres simplement parce qu'on désire une bonne législation, c'est-à-dire parce qu'on veut que les lois soient passées au crible des débats de deux corps coopérants, représentant des collèges électoraux un peu différents, bien que provenant tous deux de la volonté du peuple, et qu'on espère ainsi éviter les erreurs dues à la précipitation qu'on pourrait craindre de la part d'une seule chambre populaire toute puissante. L'organisation double ne représente pas un principe, c'est seulement une mesure de prudence.

1135. — Cependant, la raison pour laquelle les Etats ont des législatures doubles ne peut être expliquée tout à fait si simplement. Elle se compose en réalité d'éléments historiques et d'éléments voulus. Ses bases historiques sont assez claires : les sénats des Etats sont les descendants directs des conseils placés auprès des gouverneurs coloniaux, bien qu'ils représentent actuellement un principe tout différent. Les conseils coloniaux émanaient du pouvoir exécutif, et pouvaient être considérés comme faisant partie du pouvoir exécutif, tandis que les sénats modernes émanent du peuple. Il y avait aussi le désir bien net d'imiter les institutions anglaises. Il y a cent ans, l'Angleterre possédait le seul

grand gouvernement libre qu'il y eût au monde ; elle était, de plus, la métropole de l'Amérique, et les hommes d'État qui ont créé les constitutions des États américains lors de la Révolution ont adopté naturellement ce système d'organisation législative qui, depuis, a prévalu dans tous les gouvernements libéraux. Il se peut encore qu'ils aient été influencés par des exemples plus anciens. Les deux plus grandes nations de l'antiquité ont eu des parlements doubles et, puisque des parlements de cette sorte ont existé aussi bien dans les temps anciens que de nos jours, ils ont pu croire que c'était le seul système naturel.

1136. — **Précédents Historiques.** — Les Grecs, les Romains et les Anglais eurent d'abord, il est vrai, un seul corps législatif, un Sénat représentant les anciens ou les nobles de l'État, placé à côté du roi et, à cause du pouvoir ou du rang de ses membres, ayant une autorité importante dans l'État. Chez ces trois nations, les progrès historiques produisirent à la fin des parlements représentant aussi le peuple ; des assemblées populaires furent donc, dans tous les cas, juxtaposées à l'assemblée aristocratique ; et c'est alors qu'apparaît dans son plein épanouissement le système qui comprend une chambre aristocratique et une chambre populaire. Les Américains ont copié les chambres anglaises telles qu'elles étaient à cette période de juxtaposition, et avant que le parlement britannique ait subi cette grande modification qu'avaient aussi connue la Grèce et Rome, avant que tout le pouvoir réel ait passé à un seul corps, l'assemblée populaire.

1137. — **Mandats des Sénateurs et des Représentants.** — Dans les anciens États de l'Union, il y a une diversité remarquable dans les dispositions législatives qui concernent la durée des mandats des sénateurs et des représentants ; elle est moins grande dans les constitutions des États plus modernes. Dans le Massachusetts et le Rhode Island, par exemple, le mandat des sénateurs et des représentants n'est que d'un an. Dans le New-Jersey, les sénateurs sont élus pour trois ans, avec renouvellement par tiers



tous les ans, lors de l'élection des représentants, qui ne sont élus que pour un an. Quelques États, cependant, anciens et nouveaux, limitent le mandat sénatorial à deux ans, durée ordinaire du mandat des représentants ; dans la Louisiane, au contraire, le mandat des représentants a une durée qui, d'ordinaire, est attribuée aux mandats des sénateurs, soit quatre ans.

1138. — **Noms des Chambres.** — Suivant les États, les noms qui sont donnés aux secondes chambres sont quelque peu différents. Dans l'État de New-York, la Chambre populaire s'appelle l'« Assemblée » ; dans la Virginie, la « Chambre des Délégués » ; dans le New-Jersey, l'« Assemblée Générale ». — nom donné d'habitude dans la plupart des États aux deux chambres réunies.

1139. — **Les Conditions** exigées des sénateurs et représentants varient beaucoup dans les différents États, mais pas sur des points de principe. Il est uniformément exigé partout, par exemple, que les membres du parlement soient citoyens de l'État ; il faut en général qu'ils résident dans l'État ; quelquefois dans le district pour lequel ils sont élus ; dans la plupart des cas, il faut une certaine condition d'âge minimum. La diversité n'apparaît que dans les dispositions de détail ; elles ont trait au temps depuis lequel ont été acquises la qualité de citoyen, ou la résidence, avant l'élection. L'âge exigé varie, pour les représentants, de vingt et un à vingt-cinq ans.

1140. — **La Procédure Législative.** — Les mêmes règles générales d'organisation et de procédure sont observées en ce qui concerne la Constitution et le travail législatif du Congrès et des législatures des États. La chambre la plus nombreuse est, dans les deux cas, présidée par un membre élu par elle et qu'on appelle le « *speaker* » ; le Sénat siège, en général, sous la présidence d'un **Lieutenant-**



**Gouverneur**, qui occupe à peu près la même place dans le gouvernement des Etats que le Vice-Président des Etats-Unis dans le gouvernement national. C'est l'adjoint ordinaire du Gouverneur. Dans dix-huit Etats, le vote d'une loi exige l'approbation de la majorité, non pas seulement d'un *quorum* mais du nombre total des membres de chaque chambre.

1141. — **Comités Permanents.** — Les Chambres des législatures des Etats étant séparées de l'exécutif au point d'être entièrement soustraites à son pouvoir de direction, se reposent sur des comités permanents du soin de faire l'examen préliminaire des affaires, de les mettre au point et de les préparer, et donnent à ces comités une autorité presque absolue sur l'emploi du temps et sur les travaux du parlement. Les législatures locales des premières années ont servi de modèles au Congrès. Ce Congrès et les législatures des Etats de l'époque originelle, constitués comme lui, ont gardé en substance cette organisation primitive ; ils suivent les règles parlementaires ordinaires en usage chez tous les peuples de langue anglaise ; les législatures et le Congrès se sont tous, en somme, développés parallèlement. A mesure qu'ils se sont étendus, ils ont dépendu davantage de leurs comités, émanation autorisée d'eux-mêmes.

1142. — Dans plusieurs Etats, les constitutions elles-mêmes obligent à renvoyer tous les projets de loi à des comités, et interdisent le vote de toute mesure qui ne leur aurait pas été renvoyée, sur laquelle ils n'auraient pas fait un rapport.

1143. — **Le Droit de Suffrage.** — Le droit de suffrage est donné, dans tous les Etats, par des dispositions constitutionnelles, aux citoyens mâles âgés de

vingt et un ans ; mais tous les Etats ne s'arrêtent pas là. Plusieurs d'entre eux étendent le droit de vote à tout résident étranger mâle âgé de vingt et un ans et ayant déclaré son intention de se faire naturaliser ; d'autres l'accordent à tout citoyen ou tout « *habitant* » mâle ayant l'âge requis. Les lois de presque tous les Etats exigent la résidence dans l'Etat pendant un certain temps avant l'élection au sujet de laquelle ce privilège est réclamé (ces espaces de temps varient de trois mois à deux ans et demi) ; il est nécessaire de remplir ces conditions pour pouvoir voter ; beaucoup d'Etats demandent aussi une certaine durée de résidence dans le comté où le droit de vote doit être exercé ; quelques-uns exigent une durée de résidence dans la circonscription même. Beaucoup demandent à tous les électeurs de payer certaines taxes ; dans le Delaware, ils doivent payer un droit fixe d'enregistrement ; mais, aucun, sauf le Rhode Island et la Caroline du Sud, n'exige à proprement parler qu'on remplisse des conditions de propriété. Dans la Caroline du Sud, chaque électeur doit savoir lire et écrire, ou, s'il est illettré, posséder une propriété de la valeur de trois cents dollars.

1144. — Dans le Connecticut, le Delaware, le Massachusetts et le Mississippi, le droit de vote est donné exclusivement à ceux qui peuvent lire la Constitution ou les lois de l'Etat. Naturellement, l'exclusion atteint généralement aussi les criminels, les fous et les idiots ; dans plusieurs Etats, le privilège est refusé à ceux qui parient à l'occasion des élections. Dans la Floride, le fait de parier sur une élection non-seulement empêche d'exercer le droit électoral dans l'élection à l'occasion de laquelle cette faute a été commise, mais la personne qui en est convaincue est punie d'une perte complète et définitive de son droit électoral. Un certain nombre d'Etats excluent aussi les duellistes. Dans la plupart d'entre eux la pluralité des voix suffit pour que celui qui l'a obtenue



soit élu ; mais dans le Vermont, le Rhode Island et le Connecticut, il faut la majorité absolue des votants.

1145. — **Les Femmes** ont le droit de vote dans les élections scolaires de quelques États ; dans un assez grand nombre, elles peuvent être élues aux bureaux scolaires. Plusieurs États ont étendu pour elles ce droit aux élections municipales, et bien que les constitutions de la plupart d'entre eux déclarent que le droit électoral est réservé aux seuls hommes, le Colorado, le Wyoming et le Washington ont donné le droit de vote aux femmes dans toutes les élections.

1146. — **Le Bulletin de Vote** (*Ballot*) est dans tous les États, employé pour les élections ; une grande majorité d'entre eux ont adopté actuellement le système dit australien, qui assure aux votants un secret absolu dans la préparation de leurs bulletins et dans la remise de ces bulletins

1147. — **Les Tribunaux des États.** — Il existe une très grande variété, dans les lois des différents États, sur la constitution, les fonctions et la dépendance relative des tribunaux. Il nous faut donc d'abord esquisser les grandes lignes de cette question. Peut-être, dans cette matière régie par la législation des États comme dans les autres, peut-on dire que, malgré une grande diversité dans les détails, il y a dans les traits généraux une unité suffisante pour permettre une description générale, et pour rendre inutile le moyen délicat qui consisterait à choisir jusqu'à un certain point comme typiques les institutions d'un État, et à les décrire.

1148. — Les Tribunaux des États américains ne sont nullement des organes de la justice fédérale, comme les tribunaux des États allemands (n° 556). Ils ont une situation, une organisation et une juridiction absolument indépendantes. Leur constitution et leur procédure ne sont en aucune manière réglées par la loi fédérale, — sauf, naturellement, par voie de limi-



tation ; — leur sphère est une sphère à part. La série des tribunaux est donc complète dans chaque Etat ; chaque Etat a sa cour suprême, ainsi que ses tribunaux inférieurs, et les appels ne vont des tribunaux des Etats particuliers aux tribunaux des Etats-Unis que dans les cas où la loi fédérale est en jeu, ou dans les cas où le caractère des parties en cause ne donne pleine juridiction à aucun tribunal d'Etat (n<sup>os</sup> 1090, 1306).

1149. — Un des traits les plus caractéristiques des tribunaux des Etats est ce qu'on peut appeler leur *localisation*. Dans la plupart des cas, les juges ne sont pas nommés par une autorité centrale, mais élus par les électeurs de la circonscription ou du circuit dans lequel ils doivent rendre la justice ; comme les membres des parlements, ils peuvent être considérés comme ayant leurs « corps électoraux ». Leur responsabilité s'exerce ainsi spécialement vis-à-vis des électeurs ; c'est une responsabilité plus populaire qu'officielle. Les tribunaux sont donc reliés par un système commun et par un devoir commun que leur trace *la loi*, et non par une discipline commune ou une subordination officielle à des autorités judiciaires supérieures. Les tribunaux, on peut le dire, sont, par conséquent, plutôt des organes locaux que des organes centraux ; ils ne forment un ensemble que par leurs jugements, sujets à appel, de tous les tribunaux inférieurs à la Cour Suprême.

1150. — Cette *localisation* des organes gouvernementaux, dans leur origine comme dans leurs fonctions, est une caractéristique très générale de l'organisation politique américaine, — caractéristique qui apparaît très clairement dans l'organisation du gouvernement local, lequel est, comme nous le verrons, non pas tant organisé par les lois générales qu'il n'est laissé s'organiser par elles, car l'observation de

ces lois générales n'est assurée par aucun rouage administratif prévu.

1151. — **Les Tribunaux de « Common Law »**. — Il y a, ordinairement, quatre degrés de juridiction dans les systèmes judiciaires des États. Il existe généralement : 1° **Des Juges de Paix** (*Justices of the Peace*), qui ont juridiction en matière de petites contraventions de police et procès civils de minime importance ; qui ont à faire les premières constatations en cas de procès criminels graves, arrêtent les accusés, quand il y a, *prima facie*, des preuves de culpabilité, et les envoient devant un tribunal supérieur à fins de jugement ; qui sont, en termes généraux, chargés de maintenir la paix publique. Ils agissent séparément et ont complètement perdu la haute situation judiciaire des juges de paix anglais, dont ils ont pris le nom. Leurs décisions sont, dans presque tous les cas, sujettes à appel devant les tribunaux supérieurs.

1152. — Les tribunaux des maires (*Mayor's Courts*) des villes ont généralement le même rang et la même juridiction, au criminel, que les tribunaux de paix.

1153. — 2° **Les Tribunaux de Comté ou Municipaux** (*County or Municipal Courts*), qui connaissent des appels des justices de paix et des tribunaux des maires, et dont la juridiction propre est un peu supérieure à celle des juges de paix ; elle juge les procès civils importants, et en général les procès criminels d'une gravité moyenne.

1154. — Souvent, cependant, ces tribunaux, spécialement les tribunaux municipaux des grandes villes, ont une juridiction beaucoup plus étendue, et sont, jusqu'à un certain point, sur le même pied que les tribunaux d'un ordre plus élevé, les Cours Supérieures (*Superior Courts*). Dans le New-York, le New Jersey et le Kentucky, les tribunaux municipaux ont pris le nom anglais de Sessions trimestrielles (*Quarter Sessions*).



1155. — 3<sup>o</sup> **Les Cours Supérieures**, qui connaissent des appels des tribunaux de comté et des tribunaux municipaux, et en général de tous les tribunaux inférieurs, et qui ont elles-mêmes une haute juridiction propre et très étendue en matière civile et criminelle. On peut les considérer comme les tribunaux généraux ordinaires dont l'existence fait qu'on donne aux autres le nom de « tribunaux inférieurs ». Les tribunaux de comté et les tribunaux municipaux, comme leurs noms l'impliquent, n'ont juridiction que sur certaines circonscriptions peu étendues ; mais les circonscriptions des Cours Supérieures sont, en général, très vastes, et obligent ces Cours à siéger successivement en différents endroits. En d'autres termes, les cours supérieures sont en général des Cours de circuit, et, dans bien des Etats, c'est ce nom qu'elles portent.

1156. — « Cours de Circuit » (*Circuit Courts*) est le terme le plus généralement usité pour les tribunaux de cet ordre, c'est-à-dire pour les principales cours de l'Etat ; cependant, dans un nombre d'Etats presque égal, on les appelle « Cours de District » (*District Courts*). Dans la plupart d'entre eux, ces cours ont des juges spéciaux et propres ; mais dans le Maine et le New Hampshire, les audiences sont tenues par des juges itinérants de la Cour Suprême.

1157. — Dans certains Etats, la juridiction civile et la juridiction criminelle sont séparées pour les tribunaux de cet ordre, et on a créé des Cours distinctes. Aussi, dans le Texas, il y a des Cours de District pour les procès civils et des Cours de District pour des procès criminels. Dans la Pennsylvanie, les Cours des Sessions Trimestrielles sont les cours criminelles, comme en Angleterre, les procès civils allant aux Cours des Plaids Communs (*courts of Common Pleas*). Le Delaware a des cours criminelles appelées *Courts of Gaol Delivery* (cours de Libération).



1158. — 4<sup>o</sup> **Les Cours Suprêmes**, qui, dans la plupart des Etats, n'ont aucune juridiction propre, mais seulement une juridiction d'appel; elles connaissent des appels de tous les procès en général (sauf ceux qui n'ont trait qu'à des contraventions sans gravité ou à des sommes minimales), venant des cours supérieures et des divers tribunaux inférieurs.

1159. — 5<sup>o</sup> Dans certains Etats, il existe des **Cours Ultra-Suprêmes** (*Supremest Courts*), au-dessus des Cours Suprêmes. Ainsi, dans l'Etat de New-York, il y a une Cour Suprême qui a une Chambre d'Appel (*Appellate Division*); la Chambre d'Appel est divisée en quatre parties ou sections qui entendent et jugent les appels dans les quatre districts judiciaires qui se partagent l'Etat; au-dessus d'elles, il y a une Cour des Appels (*Court of Appeals*), tribunal général de révision. Dans le New Jersey, il y a une Cour Suprême au-dessus de la Cour de circuit, qui est elle-même une cour d'appel supérieure, et une Cour des Erreurs et Appels au-dessus de la Cour Suprême; dans la Louisiane, l'ordre est inverse: il y a une Cour Suprême au-dessus d'une Cour des Appels; dans l'Illinois, une Cour Suprême au-dessus des « Cours d'Appel » de district; dans le Kentucky une organisation analogue a été établie par la révision constitutionnelle de 1891. Dans le Texas, il y a deux cours suprêmes reliées: l'une, appelée la Cour Suprême, juge les procès civils; l'autre, appelée la Cour des Appels, juge toutes les affaires criminelles et les procès civils qui viennent des tribunaux de Comté.

1160. — On trouve aussi le nom de « Cour des Appels » dans le Maryland, la Virginie et la Virginie Occidentale.

1161. — Dans cinq des anciens Etats (New Hampshire, Massachusetts, Rhode Island, Virginie, New-Jersey) et le Maine, les Cours supérieures ont, chose assez anormale, une juridiction *propre* en même temps qu'une juridiction générale d'appel; mais, dans les Etats récents, on ne trouve jamais rien de pareil. Cependant dans l'Etat de New-York,



c'est à peine si l'on peut dire que la Cour Suprême a une juridiction propre ; il est plus exact de dire que ses juges, agissant séparément, en ont une ; leurs décisions sont, du reste, sujettes à révision devant les sections réunies de la « Chambre d'Appel » (comparez n° 1159).

1162. — Dans plusieurs des plus grandes villes du pays, il y a une série complète de tribunaux, reproduction en petit de la série des tribunaux des Etats. Ainsi, à Baltimore, par exemple, il y a depuis les tribunaux inférieurs jusqu'à la « Cour du Banc Suprême de la Cité de Baltimore ».

1163. — **Courts of Equity.** — Le mot « Equity » se définit, dans le système judiciaire anglais et américain, « cette partie de la justice répressive qui est exclusivement appliquée par une *Court of Equity*, par opposition à cette autre partie de la Justice répressive qui est exclusivement appliquée par une *Court of Common Law* » (Story). En d'autres termes, c'est la partie de la justice répressive qui est appliquée, en Angleterre, par les Chanceliers, qui étaient les « Gardes de la Conscience du roi, » et dont la Cour, interprète de la justice royale, lançait de temps à autre des jugements destinés à réprimer ce que n'avait pas prévu le « *Common law* » (nos 847, 1423). Les Chanceliers primitifs étaient des ecclésiastiques nourris de droit romain tel qu'il leur était venu par l'intermédiaire du droit canon, et, dans leurs mains et dans celles de leurs successeurs laïques des époques postérieures, héritiers de leurs principes et de leurs prérogatives, la loi et la procédure d'« *Equity* » devinrent très différentes de la loi et de la procédure des tribunaux appliquant le « *Common Law* ».

1164. — **Fusion du « Common Law » et de l'« Equity ».** — Avec le temps, l'« *Equity* » et le « *Common law* » se fondirent ensemble, même en

Angleterre, comme se fondirent le *Jus Gentium* et le *Jus Civile* dans le développement du droit romain (nos 265-270, 274, 280, 281) ; et, dans la plupart des Etats de l'Union, les mêmes cours exercèrent à la fois la juridiction d'« *Equity* » et la juridiction de « *Common law* ». Dans bien des Etats, les procédures elles-mêmes sont devenues identiques dans la pratique, et le « *Common law* » ne peut plus guère se distinguer de l'« *Equity* » ; cependant, en général, la procédure distinctive au moins a été conservée, et les cours supérieures et suprêmes seules se sont vu donner la juridiction d'« *Equity* ». c'est-à-dire la juridiction sur les cas dans lesquels la répression est basée sur la seule équité. Dans l'Alabama, le Delaware, le Michigan, le Mississippi, le New-Jersey, le Tennessee et le Vermont, il y a encore des « Cours de Chancellerie » spéciales.

1165. — Extérieurement, la procédure d'« *Equity* » diffère de la procédure de « *Common law* » en ce que le témoignage est écrit au lieu d'être oral, en ce que les décisions de fait aussi bien que les décisions de droit appartiennent au juge et non au jury. Cette juridiction spéciale s'applique en général à des questions telles que les abus de confiance, les fautes, fraudes, etc., toutes choses qui sont difficilement répressibles par les moyens ordinaires.

1166. — **Cours Testamentaires** (*Probate Courts*). — Dans la plupart des États il y a des cours testamentaires, — c'est-à-dire des cours spéciales chargées de la juridiction en matière de preuve de testaments, administration de successions, nomination de séquestres, administrateurs, etc., administration de biens de mineurs et, en général, de l'administration des propriétés de personnes décédées. Cependant, dans quelques États, ces fonctions sont laissées aux tribunaux ordinaires.



1167. — En Angleterre, cette juridiction spéciale a été, depuis les origines jusqu'à une date très récente, une prérogative des cours ecclésiastiques, et, dans deux des États américains, les Cours Testamentaires ont gardé le nom des fonctionnaires qui exerçaient ces pouvoirs à la place de l'évêque : dans la Géorgie, cette cour s'appelle la « Cour de l'Ordinaire », et dans l'État de New-York, la Cour du « Délégué » (*Surrogate's Court*). Dans le New-Jersey, on l'appelle *Prerogative Court*, c'est une réminiscence de son origine. Dans plusieurs États, d'un autre côté, on l'appelle, à cause d'une de ses fonctions les plus importantes, la « Cour de l'Orphelin » (*Orphan's Court*).

1168. — **Les Juges.** — Les juges de la plupart des tribunaux des États sont élus, en général, par le peuple, quelquefois par le Parlement ; mais dans plusieurs États, ils sont présentés par le gouvernement et nommés sur l'avis et le consentement du Sénat. Dans le New-Hampshire, ils sont nommés par le gouverneur sur l'avis conforme du Conseil placé auprès de lui.

1169. — Les Juges des Cours Suprêmes sont d'ordinaire élus par le peuple de l'État tout entier ; les juges de circuit, de district, de comté, les juges municipaux et autres sont élus par les électeurs des circonscriptions dans lesquelles ils sont appelés à rendre la justice.

1170. — Les mandats des juges varient de deux ans au mandat à vie. Les Constitutions de plus des trois quarts des États autorisent la révocation des juges par le parlement, ou par le gouverneur, à la requête du parlement. Dans la Floride, le Massachusetts et le Rhode Island, tous les juges des Cours supérieures conservent leur charge à vie ; dans le New-Hampshire, jusqu'à soixante-dix ans. La durée du mandat varie avec l'importance du tribunal ; on tend à donner des mandats plus longs aux juges des cours supérieures.

1171. — **Les Conditions** que doivent remplir les juges d'après les législations des États ne sont pas



sévères. Huit ou neuf États seulement exigent que les juges aient quelques aptitudes judiciaires ; six seulement exigent qu'ils soient « instruits dans la loi » ; cependant la coutume et l'opinion publique tendent à ne confier les fonctions de juge qu'à des juristes de profession. En général, un certain âge est exigé (cet âge varie, là où la condition existe, de vingt-cinq à trente-cinq ans) : en outre, il faut, dans la plupart des cas, avoir la qualité de citoyen et la résidence dans l'État ou dans le circuit. En règle générale, toutes les audiences sont tenues par un seul juge, sauf dans les cours de l'ordre le plus élevé. Les Cours Suprêmes ont un « banc » plus ou moins nombreux.

1172. — **Les Fonctionnaires Exécutifs des Tribunaux des États**, les sheriffs, ne sont pas, en général, nommés par les juges ou responsables devant eux, mais élus par le peuple et responsables devant les électeurs tout comme les juges eux-mêmes. Les greffiers des tribunaux sont souvent élus eux-mêmes.

1173. — La situation du sheriff diffère beaucoup au point de vue matériel, de celle du « *Marshal* » des États-Unis (n° 1317), le fonctionnaire qui correspond au sheriff dans le système judiciaire fédéral. Ce « *Marshal* » est nommé par le Président des États-Unis, et est responsable devant une autorité centrale ; il fait partie de l'organisation judiciaire centralisée. Le sheriff, au contraire, est un rouage d'une organisation judiciaire extrêmement décentralisée, presque sans lien entre ses diverses parties. Les baillis, adjoints au sheriff, sont en général nommés par lui.

1174. — **Les Fonctionnaires Exécutifs des États**. — Le groupe des fonctionnaires exécutifs forme la partie la moins distincte de l'organisation des États, la moins susceptible d'une exacte description à larges traits, d'une étude générale. Sous le régime



de la législation locale américaine, les fonctionnaires exécutifs du gouvernement d'un Etat ne sont ni les serviteurs du parlement, comme en Suisse, ni les guides responsables du parlement, comme en Angleterre, ni les autorités chargées de contrôler l'exécution des lois, comme dans le système fédéral des Etats-Unis eux-mêmes. Le pouvoir exécutif d'un Etat a un rôle représentatif important; il est la preuve de l'unité légale de l'Etat; il a une lourde tâche de surveillance; il est la source des informations officielles, le centre émetteur d'avis; c'est le plus haut rouage administratif général; mais on ne peut dire qu'il ait un rôle, un pouvoir de direction. Le pouvoir exécutif est partagé par la loi américaine entre tous les organes locaux de gouvernement; une certaine surveillance, toute de forme, appartient seule aux autorités qui siègent dans les capitales des Etats.

1175. — Naturellement, ceci ne s'applique pas au pouvoir de *veto* du gouverneur — qui n'est pas sans avoir une importance tangible — mais seulement aux fonctions exécutives proprement dites; celles-là sont localisées et non centralisées, dans le système le plus courant.

1176. — Tous les Etats n'ont pas les mêmes fonctionnaires exécutifs centraux. Tous ont des gouverneurs; la majorité d'entre eux ont des lieutenants-gouverneurs; tous ont des secrétaires d'Etat; tous ont des trésoriers; presque tous ont des « *Attorneys-general* »; beaucoup ont des surintendants de l'enseignement. Beaucoup ont aussi des « *auditors* »: onze ont des contrôleurs, et quinze, des bureaux d'enseignement; quatre (Massachusetts, New-Hampshire, Maine et Caroline du Nord) ont des conseils placés auprès des gouverneurs.

1177. — Pour le reste, il y a un grand nombre de fonctionnaires subalternes ayant diverses attributions dans les différents

Etats : des surintendants des prisons, par exemple, des receveurs des domaines, des inspecteurs du travail, des bureaux d'agriculture, des commissaires des mines, des commissaires de l'immigration, etc. Il n'y a aucune uniformité entre les administrations des Etats en ce qui concerne ces fonctions spéciales ; les divers Etats se chargent de certains services, d'origine ancienne ou récente, en créent de nouveaux, en rétablissent d'anciens, le tout à volonté.

1178. — **Le Mandat du Gouverneur** est, dans presque tous les Etats, de deux ou quatre ans ; cependant le Massachusetts et le Rhode-Island donnent seulement à leurs Gouverneurs un mandat d'un an, tandis que le New-Jersey élit le sien pour trois ans. Le Lieutenant-Gouverneur, quand il en existe un, a le même mandat que le gouverneur, et, en général, doit remplir les mêmes conditions.

1179. — Ces **Conditions** consistent presque toujours dans la qualité de citoyen, avec résidence de deux à vingt ans aux Etats-Unis, et résidence de un à dix ans dans l'Etat, la condition d'âge varie entre 25 et 30 ans. Dans le Maine, on exige que le Gouverneur soit né dans l'Etat.

1180. — **Les Mandats des Principaux autres Fonctionnaires des Etats** sont, en général, les mêmes que celui du gouverneur, bien qu'il ne soit pas rare de voir donner un mandat plus long aux trésoriers, secrétaires d'Etat « *attorneys-general* » et « *auditors* ». Les conditions requises de ces différents fonctionnaires sont extrêmement variées.

1181. — Les constitutions de beaucoup d'Etats montrent encore combien on se défie des mandats de longue durée ; c'est la trace de ce sentiment démocratique très caractéristique engendré par les froissements constants entre les repré-



sentants du peuple et les fonctionnaires qui tenaient leurs charges, non de l'élection, mais de la nomination royale. Sept Etats limitent à une période maxima de sept ans le temps pendant lequel un fonctionnaire peut rester en charge; le Texas le réduit à deux ans; le Massachusetts, la Virginie et le Maryland ordonnent expressément dans leurs constitutions la « rotation des charges ».

1182. — Beaucoup d'Etats limitent d'une façon analogue la durée du mandat du gouverneur en restreignant son droit de rééligibilité. Ainsi certains d'entre eux interdisent de remplir plusieurs mandats successifs; d'autres ne les autorisent à rester en charge que pendant une période fixée à huit ans; d'autres encore refusent complètement la rééligibilité.

1183. — **Contraste entre le Pouvoir Exécutif Fédéral et les Pouvoirs Exécutifs des Etats.** — Le pouvoir exécutif fédéral, comme nous l'avons vu (n° 1071), a été constitué à l'imitation très étroite des modèles fournis par l'organisation primitive des Etats; mais cette imitation ne peut pas être considérée comme ayant été poussée plus loin que l'adoption de cette idée que le gouvernement des Etats-Unis devait avoir une seule tête, un président, les Etats ayant essayé du système et l'ayant approuvé. Pour le reste, le président s'est vu donner, en ce qui concerne ses relations avec les autres fonctionnaires du système fédéral, plutôt le caractère d'un souverain anglais que celui d'un gouverneur d'Etat. Certainement, le contraste entre la situation officielle et le pouvoir du président, d'une part, la situation et le pouvoir des gouverneurs d'Etats d'aujourd'hui, d'autre part, est un contraste très net et très considérable. Le Président des Etats-Unis est le seul fonctionnaire exécutif du gouvernement fédéral qui soit élu; tous les autres fonctionnaires fédéraux sont nommés par lui, et responsables devant lui. Même les princi-

paux d'entre eux ne sont auprès de lui, au moins en théorie, que des conseillers; en fait, il faut reconnaître qu'ils sont, en réalité, ses collègues. D'autre part, on peut dire des fonctionnaires des Etats placés auprès du gouverneur, que, légalement comme en fait, ils sont les collègues du gouverneur; ils ne sont nullement ses agents ni même ses subordonnés; ils lui sont seulement inférieurs par le rang; le gouverneur a sur eux la préséance. Comme lui, ils sont élus par le peuple; il n'a aucune influence dans leur choix. Ils ne sont pas, une fois élus, ses serviteurs. Ils ne sont pas auprès de lui des conseillers; ils lui sont, au contraire, comme associés. Dans la Caroline du Nord, les principaux fonctionnaires de l'Etat, réunis, portent le nom de « Cabinet »; mais ils ne dépendent pas les uns des autres, même dans leurs avis, et ils sont aussi indépendants du gouverneur que le Congrès l'est du Président. Le seul moyen de révoquer les hauts fonctionnaires des Etats consiste, en général, dans la procédure d'*impeachment*, qui peut être également employée contre le gouverneur. Eux et lui peuvent être accusés de crimes et de délits par la Chambre des représentants, et jugés, convaincus et révoqués par le Sénat de l'Etat. En dehors de cela, ils ne sont responsables que devant les tribunaux judiciaires, devant lesquels, comme les autres citoyens, ils peuvent être appelés, après avoir abandonné leurs charges, pour infraction ordinaire à la loi. Gouverneurs, trésoriers, secrétaires d'Etat, « *attorneys-general* » — tous les fonctionnaires de l'Etat sont les serviteurs, non pas d'autres fonctionnaires, mais du peuple, qui les élit; ils dépendent du peuple, et non les uns des autres; ils ne constituent pas une hiérarchie, mais sont sur un pied de parfaite égalité.



1184. — Dans le Delaware, le Maryland, le New-Jersey, la Pennsylvanie, la Virginie occidentale et le Texas, les secrétaires d'Etat sont nommés par le gouverneur, sauf confirmation par le sénat ; dans plusieurs Etats, l'attorney général est nommé également, et il n'est pas rare que le surintendant de l'enseignement soit nommé par le gouverneur ; ces faits sont en apparence contradiction avec l'affirmation consistant à dire que les divers rouages exécutifs des Etats sont absolument séparés et indépendants — spécialement quand on ajoute qu'un ou deux fonctionnaires aussi importants que le secrétaire d'Etat et l'attorney général *restent en charge autant qu'il plaît au gouverneur*. Plusieurs Etats donnent à leurs gouverneurs le pouvoir de suspendre ou de révoquer les fonctionnaires subalternes contre lesquels certaines accusations ont été prouvées, et d'ouvrir contre eux des poursuites criminelles devant les tribunaux. Le Maryland autorise la révocation sommaire de beaucoup de fonctionnaires inférieurs par le gouverneur ; le Michigan et le New-York permettent même la suspension des secrétaires d'Etat ou du trésorier en cas de corruption ou de mauvaise conduite évidente, jusqu'à ce que le parlement puisse agir ; dans le Delaware, le gouverneur peut révoquer tout fonctionnaire public « convaincu de mauvaise conduite alors qu'il était en charge, ou de quelque crime infamant. » Mais ces cas ne constituent pas en fait de véritables exceptions : car les attributions de ces fonctionnaires, après leur nomination, sont déterminées par des dispositions constitutionnelles ou par une loi, non par le gouverneur ; et le gouverneur peut les révoquer, non pas suivant son bon plaisir, ou pour de simples raisons administratives, mais seulement pour juste cause, et comme s'il agissait en qualité d'officier de justice. En somme, même nommés par lui, ils ne dépendent pas de lui.

1185. — **Caractère Réel du Pouvoir Exécutif d'un Etat.** — Donc le Gouverneur n'est pas le pouvoir exécutif ; il n'est qu'un des rouages de la machine. Il y a d'autres rouages reliés à celui-là, sur lesquels il n'a aucun contrôle officiel direct et qui sont moins



importants que lui seulement parce qu'ils n'ont pas à contrôler le législatif, comme il peut le faire en exerçant son droit de veto, et parce que leur position représente moins complètement, peut-être, le gouvernement de l'Etat considéré comme un bloc, le peuple de l'Etat considéré comme un ensemble. Evidemment, on peut se demander si le Gouverneur et les autres principaux fonctionnaires du gouvernement d'un Etat, même réunis, peuvent être présentés correctement comme étant l'« Exécutif », puisque l'exécution réelle de la grande majorité des lois appartient, non pas à eux, mais aux fonctionnaires locaux choisis par les villes et les comtés, fonctionnaires qui ne sont unis aux autorités centrales de l'Etat par aucun lieu de responsabilité réelle. Dans tous les Etats, il y a une distinction significative, une séparation véritable entre les fonctionnaires locaux, et les fonctionnaires « officiels » ; les fonctionnaires locaux ne sont pas considérés comme fonctionnaires d'Etat, mais comme fonctionnaires de circonscription, responsables devant leurs électeurs, et non devant les autorités centrales. Dans le pays tout entier, les shériffs et les autres fonctionnaires des comtés, trésoriers, secrétaires, inspecteurs, commissaires, etc..., ainsi que les fonctionnaires des villes et des cités, aussi bien que les juges des tribunaux et les « *solicitors* » ou attorneys de district, qui représentent l'autorité publique devant les tribunaux, sont, presque sans exception, choisis par les électeurs de circonscriptions limitées, et sont considérés la plupart du temps comme devant servir, non pas l'Etat, mais *leur partie de l'Etat*. Il y a des fonctionnaires inférieurs de l'Etat » qui, d'après leurs fonctions, ont à servir les autorités centrales ; ceux-là sont souvent nommés par le gouverneur ; mais il est exceptionnel que le gouverneur ait à surveiller les autorités locales par lesquelles les lois sont, en fait, mises à exécution. Le



Président des Etats-Unis est le véritable chef et le maître des forces officielles du gouvernement fédéral ; il nomme et, dans la plupart des cas, peut révoquer les « *marshals* » fédéraux, les attorneys de district, les fonctionnaires des finances et des postes. Mais le Gouverneur d'un Etat n'a pas ce pouvoir ; il n'est pas à ce point un haut fonctionnaire de l'Etat ; les autorités centrales d'un Etat constituent dans leur ensemble un système de surveillance, mais non pas un système de contrôle.

1186. — Dans le Michigan, il est vrai, tous les fonctionnaires qui ne sont ni législatifs ni judiciaires peuvent être révoqués par le gouverneur pour cause juste et légale ; dans le New-York également, les shériffs, coroners, attorneys de district et secrétaires de comté sont révocables par la même autorité ; dans le Wisconsin, il en est de même pour les shériffs, coroners, attorneys de district et fonctionnaires chargés de l'enregistrement des contrats ; mais ces dispositions sont exceptionnelles et ne sont pas accompagnées d'une réelle agrégation des organes du gouvernement local par un système de contrôle central permanent. Le gouvernement reste disjoint, — composé de parties séparées (comparez n° 1184).

1187. — **Relation entre les Organes Locaux et Centraux du Gouvernement dans les Etats.** — Ce qui caractérise l'organisation des Etats américains, c'est donc que les comtés, cités et villes qui se partagent les Etats, au point de vue du gouvernement local, ne sont pas à proprement parler des rouages de l'Etat, mais plutôt des organismes indépendants, constitués tels qu'ils sont, il est vrai, par la législation de l'Etat, mais, une fois constitués, laissés à eux-mêmes presque aussi complètement que s'ils s'étaient formés tout seuls. Ils élisent leurs propres fonctionnaires et, sauf dans les cas exceptionnels d'ordres émanant des tribunaux, marchent de leur propre mouvement en faisant respecter les lois générales de l'Etat.



1188. — Les Américains n'ont donc pas de « self-government » local, dans le sens que le Professeur Gneist considère qu'il faut donner à ce terme quand on l'emploie dans l'histoire des peuples teutons ; au lieu de cela, ils ont une self-direction locale séparée qui n'est pas l'application des principes du gouvernement central, mais le jeu d'une action indépendante. En somme, les circonscriptions locales ne sont pas *gouvernées* ; elles agissent par elles-mêmes. Le self-government implique, quand on se sert de ce mot dans son sens strict et historique, que les fonctionnaires de l'administration locale sont les fonctionnaires de l'*Etat*, de l'autorité centrale, quelque soit le mode de leur nomination, et que leur responsabilité est centrale au lieu de n'exister qu'à l'égard de leurs voisins. Si l'on peut dire que les unités locales de l'organisation américaine sont *gouvernées*, c'est uniquement dans ce sens qu'elles agissent en appliquant des lois générales faites, non par elles-mêmes, mais par les parlements centraux des Etats. Ces lois ne sont pas mises à exécution par les autorités exécutives centrales, ou sous leur contrôle, mais seulement par les autorités locales agissant dans une demi-indépendance. On les laisse pour ainsi dire marcher seules.

1189. — **Le Gouverneur.** — Les attributions ordinaires d'un gouverneur d'Etat peuvent être résumées sous quatre catégories générales : 1<sup>o</sup> Vis-à-vis du parlement, il a à transmettre aux chambres, à chaque session régulière et toutes les fois qu'il en est requis, tous les renseignements sur l'état de la république, et à leur recommander toutes les mesures qui lui paraissent nécessaires pour le bien public. En cas de nécessité, et sur la demande d'un certain nombre de membres, il doit aussi convoquer les chambres en sessions extraordinaires. 2<sup>o</sup> Il est commandant en chef de la milice de l'Etat et, comme tel, obligé de veiller, non-seulement à ce que toute invasion étrangère soit repoussée, mais à ce que l'ordre intérieur soit également assuré. 3<sup>o</sup> Il a dans les mains le pouvoir de clé-



mence de l'Etat envers les personnes condamnées ; il a le droit d'accorder leur grâce aux personnes convaincues de crimes, de remettre les amendes et les peines, à certaines conditions, et de lever les interdictions politiques encourues pour crime ; il exerce cependant ces hautes prérogatives sous sa responsabilité spéciale devant l'opinion publique et la loi.

1190. — Dans quelques Etats, notamment en Pennsylvanie, le droit de grâce n'est donné au gouverneur que dans la forme ; au fond, la sanction d'un bureau des grâces, dont l'action est semi-judiciaire, est nécessaire. Dans le New-Jersey, il y a un *Comité judiciaire* des grâces ; dans le Connecticut, le parlement seul peut faire grâce : le gouverneur ne peut que surseoir à l'exécution jusqu'à la première session parlementaire.

1191. — 4° Dans tous les Etats, sauf trois (Rhode-Island, Ohio, Caroline du Nord), l'approbation du gouverneur est nécessaire pour la validité de toutes les lois, à moins que ces lois ne soient votées spécialement une seconde fois après que le parlement a eu connaissance des raisons du refus de sanction du gouverneur, refus constaté par l'absence de sa signature. Dans le Rhode Island, l'Ohio, et la Caroline du Nord, bien que le gouverneur n'ait pas le droit de veto proprement dit, il peut obliger le parlement à discuter une seconde fois une décision.

1192. — Tous les projets de lois que le gouverneur signe ou contre lesquels il ne s'élève pas dans un certain délai deviennent des lois : ceux qu'il ne signe pas sont renvoyés par lui au parlement avec l'exposé de ses objections. Généralement, il doit renvoyer les projets de loi qu'il rejette ainsi à la chambre qui en avait pris l'initiative ; cependant, dans le Kansas, il doit les renvoyer toujours à la Chambre des représentants.



1193. — Le vote par lequel un projet de loi peut devenir loi malgré le veto du gouverneur varie d'importance suivant les Etats. Dans le Connecticut, une simple majorité suffit pour ce second vote ; dans d'autres Etats, il faut une majorité des trois cinquièmes, ou encore des deux tiers ; quelquefois une majorité absolue des membres élus (et non une majorité spéciale d'un simple *quorum*) suffit ; quelquefois aussi, il faut les deux tiers des membres élus. Dans le Missouri, la majorité des deux tiers des membres élus est nécessaire dans la chambre d'où est issu le projet de loi ; dans l'autre chambre une majorité simple suffit.

1194. — Dans quatorze états, le Gouverneur a le droit de s'opposer par son veto à certains paragraphes des projets de loi emportant emploi de fonds ; pour les autres projets, son approbation ou son refus doit s'appliquer à l'ensemble de la mesure.

1195. — **Le Secrétaire d'Etat.** — Le titre de « Secrétaire d'Etat », porté par un fonctionnaire très en évidence dans chacun des Etats, peut très facilement induire en erreur ceux qui ont commencé par étudier le pouvoir exécutif anglais ou les fonctions du ministre fédéral des Affaires Etrangères aux Etats-Unis. Le Secrétaire d'Etat fédéral est avant tout un ministre exécutif, et en second lieu un secrétaire ; les cinq Principaux Secrétaires d'Etat en Angleterre sont également sans fonctions de secrétaire bien nettes. Ce sont tous les chefs exécutifs de départements ministériels.

1196. — Le Secrétaire d'Etat fédéral porte ce nom officiel principalement à cause de certaines attributions secondaires auxquelles on ne pense que rarement, et qui sont relatives au département d'Etat. Il a, par exemple, la garde du sceau des Etats-Unis ; il conserve les originaux de toutes les lois et de toutes les ordonnances, résolutions et votes des Chambres qui ont pris force de loi ; il fournit au Congrès, en dehors des rapports consulaires et diplomatiques, les listes des



voyageurs arrivés aux Etats-Unis, venant de pays étrangers, etc.

1197. — Le principal trait de cette charge, que se partagent en théorie les cinq principaux Secrétaires d'Etat en Angleterre (n° 875), semble être représenté par la nécessité du contreseing de l'un d'eux pour la validité de l'apposition du sceau.

1198. — Les secrétaires d'Etat des républiques de l'Union américaine, au contraire, ont des raisons sérieuses de porter ce titre ; leur principale attribution est d'organiser et de conserver les archives. Ils ont d'ordinaire à enregistrer les actes officiels du gouverneur, à inscrire et à publier les Lois du Parlement, à rédiger les commissions envoyées aux fonctionnaires publics, à conserver tous les papiers officiels, tous les titres de propriété des Etats, à garder et apposer, quand ils y sont autorisés, le sceau de la République, à conserver des cartes, des registres déterminant exactement les limites des diverses circonscriptions civiles de l'Etat (comtés, villes, etc...) et à donner à tous ceux qui s'adressent légalement à eux des copies dûment certifiées des documents publics confiés à leurs soins. En somme, la charge de Secrétaire d'Etat est une charge d'Archiviste public.

1199. — Souvent d'autres attributions appartiennent au Secrétaire d'Etat. Dans un Etat, par exemple, il sert de Commissaire des Améliorations Intérieures ; dans un autre, il est Surveillant Général. Mais ces fonctions supplémentaires ne sont pas forcément attachées à sa charge.

1200. — C'est au Secrétaire d'Etat de chaque république que sont envoyés les votes des électeurs des Etats lors de l'élection du Président et du Vice-Président de l'Union ; c'est lui qui les transmet au Président du Sénat pour qu'ils soient dépouillés devant les deux chambres réunies.



1201. — Les votes, dans les élections des Etats, sont généralement aussi envoyés aux bureaux du Secrétaire d'Etat, et le Secrétaire d'Etat est très souvent un des concurrents dans l'élection. Manifestement, ces attributions spéciales découlent de ses attributions générales.

1202. — **Le Contrôleur**, ou le fonctionnaire équivalent qu'on appelle l'*auditor*, est un comptable public. Il a à examiner toutes les réclamations présentées contre l'Etat et à prononcer sur elles suivant les dispositions de la loi existante; à contrôler les comptes de tous les fonctionnaires chargés de recueillir les revenus de l'Etat, à leur donner quittance, à exiger d'eux les bons nécessaires, et à les créditer de toutes les sommes dont ils présentent le reçu signé par le Trésorier de l'Etat; il assure l'uniformité dans la répartition et la recette des revenus publics en préparant et en indiquant aux fonctionnaires locaux des finances les formalités à remplir et en préparant pour eux des instructions; il émet des mandats destinés à couvrir les dépenses légales de l'Etat et à être payés par le trésor, et tient une comptabilité soigneuse concurremment avec le trésorier; il soumet ses livres et ses comptes, à toute réquisition, à l'examen du parlement, en un mot, il règle la répartition des taxes, la recette et la dépense des fonds publics.

1203. — **Le Trésorier d'Etat** peut être considéré tout simplement comme chargé de garder les deniers publics, sauf à payer sur mandat du contrôleur. Sans mandat, il ne peut rien payer.

1204. — Ces charges ne comportent évidemment pas des attributions de contrôle. Le Contrôleur, par exemple, peut, en général, poursuivre les fonctionnaires locaux des finances, par l'intermédiaire des représentants locaux et légaux de l'Etat, les attorneys locaux, devant les tribunaux ordinaires, dans le but de s'assurer la possession des bons nécessaires,



quand ils ne sont pas décernés promptement et exactement, ou de les forcer au paiement des sommes refusées ou non recueillies ; il peut faire la preuve de la validité ou de la suffisance des bons officiels par tous moyens à sa disposition ; mais il n'a que le contrôle indirect, exercé par l'intermédiaire des tribunaux, sur les fonctionnaires qui refusent de payer ou qui négligent d'observer les formalités et les instructions qui leur ont été données pour la répartition et la recette des taxes. Toute l'organisation du contrôle est locale, non centrale, par l'intermédiaire des tribunaux et avocats d'Etat, qui sont eux-mêmes élus par les mêmes personnes, dans les comtés ou les villes, que les fonctionnaires des finances. Les fonctionnaires locaux des finances ne sont pas des fonctionnaires du Trésorier d'Etat, mais des fonctionnaires des villes et des comtés que l'Etat emploie comme ses agents.

1205. — **Le Surintendant d'Etat de l'Enseignement** occupe souvent une situation un peu différente. Il a fréquemment la prérogative de déterminer les conditions à remplir par les professeurs et les moyens de sélection à employer pour les nommer ; il est obligé d'inspecter sérieusement les écoles de l'Etat ; surtout, il a le droit de faire faire des rapports complets sur le travail dans les écoles par les inspecteurs spéciaux nommés pour agir aux lieux et places des surintendants locaux, dont les rapports sont irréguliers et jugés peu satisfaisants. L'administration scolaire a besoin, on le reconnaît, qu'il y ait une certaine centralisation de l'autorité administrative, et, ainsi, elle constitue une légitime exception aux règles générales relatives à l'organisation du pouvoir exécutif dans les Etats. Cependant, même le pouvoir d'un Surintendant de l'Enseignement dans l'Etat n'est guère, en général, qu'un pouvoir de surveillance. Les pouvoirs des directeurs des écoles des districts ou des villes restent très absolus, dans la plupart des cas, en ce qui con-



cerne l'administration des écoles. Ils sont subordonnés à la loi et non au Surintendant d'Etat.

1206. — **Diffusion Constitutionnelle du Pouvoir Exécutif.** — Les constitutions d'au moins sept des Etats reconnaissent franchement la dispersion de l'autorité constitutionnelle, dispersion que nous avons présentée comme caractéristique du système des Etats américains. Ainsi, la constitution de l'Alabama dispose que le pouvoir exécutif « se compose du gouverneur, du secrétaire d'Etat, du trésorier d'Etat, du contrôleur d'Etat, de l'attorney général et du surintendant de l'enseignement, *et du shériff pour chaque comté.* » Les constitutions de l'Arkansas, du Colorado, de l'Illinois, du Minnesota, de la Pennsylvanie et du Texas font des énumérations analogues en exceptant les shériffs des comtés. La Constitution de 1868 de la Floride disposait que le gouverneur « serait assisté d'un cabinet de fonctionnaires administratifs », nommé par lui-même, sauf confirmation du Sénat, mais elle donnait à ces fonctionnaires des attributions qui faisaient d'eux, en fait, non ses adjoints, mais ses collègues.

1207. — Les Constitutions de la plupart des autres Etats déclarent que le pouvoir exécutif est confié au gouverneur, mais à peine en sont-elles à parler de ses fonctions qu'elles ordonnent la création de départements exécutifs destinés à se partager la plus grande partie du pouvoir exécutif ; si bien que le système en pratique est partout le même que celui des Etats qui déclarent expressément que le pouvoir exécutif appartient à un groupe, et énumèrent les fonctionnaires qui doivent se partager ce pouvoir.

1208. — **Le Contrôle est Légal, non Hiérarchique.** — Tel est le résumé de toute la question : le contrôle de la législation, exercé par l'intermédiaire des tribunaux, est complet et absolu ; les lois ne donnent à aucun fonctionnaire central ou local de pouvoir discrétionnaire bien considérable : autant que possible elles dirigent chacun d'eux dans tous les actes de son administration. Mais il n'existe aucune hiérarchie entre un fonctionnaire et la loi. Les



diverses attributions du pouvoir exécutif sont dispersées, — chaque fonctionnaire ayant à observer, pour ainsi dire, la loi qui le concerne. Le contrôle entrepris par la législation est si complet, — la pratique et la conscience légales, le sens de la stabilité de la loi sont si puissants en Amérique, — qu'aucun contrôle officiel, aucune organisation hiérarchique n'a été jugée nécessaire.

#### GOUVERNEMENT LOCAL

1209. — **Caractéristiques Générales.** — La grande liberté d'action et la vaste quantité d'attribution données aux autorités locales sont les caractéristiques spéciales au système du gouvernement américain. La loi est centrale, en ce sens qu'elle est établie uniformément pour tout l'Etat, par le parlement central de chaque Etat ; ses prescriptions sont minutieuses ; mais l'application et le pouvoir exécutif lui-même ont le caractère local. Il y a un seul plan général très vaste, mais ceux qui, indépendants les uns des autres, sont chargés de le mettre à exécution sont légion, et l'application locale de ses principes comporte une variété infinie. Les lois générales sont fournies aux pouvoirs locaux par la législation d'Etat, et ces lois se caractérisent d'ordinaire par l'innombrable quantité de dispositions de détail qu'elles contiennent ; mais aucune autorité centrale exécutive n'est chargée de leur application : chaque pouvoir local doit, par lui-même, veiller à cette application.

1210. — **Attributions du Gouvernement Local.** — Les attributions du gouvernement local comprennent la Police, la Salubrité Publique, l'Assistance des Pauvres, l'Entretien et l'Administration des Ecoles, la Construction et l'Entretien des Routes et



Ponts, les Autorisations Commerciales, la Répartition et la Recette des Impôts, et, de plus, l'Administration Inférieure de la Justice, l'entretien des Palais de Justice et des Prisons, et tout ce qui touche à l'ordre, à la commodité, au confort, au bon gouvernement, en un mot, des diverses communautés de chaque république. Dans bien des endroits, les bibliothèques sont comprises parmi les institutions confiées aux fonctionnaires du gouvernement local. Les fonctionnaires locaux sont investis de leur autorité par les lois générales de l'Etat ; mais, en pratique, l'administration d'Etat n'est que la charpente qui soutient le gouvernement local. La vraie Administration de l'Etat, c'est donc l'Administration Locale.

1211. — **Variété des Organisations Locales.** — Presque sans exception, les Etats qui ont été ajoutés aux treize Etats primitifs qui ont formé l'Union ont établi des institutions locales dérivant, par héritage ou par imitation, de celles des Etats de la côte de l'Atlantique. Partout où les colons de la Nouvelle Angleterre ont prédominé, la ville (*township*) a pris fortement racine, et s'est beaucoup développée ; partout où les hommes du Sud se sont établis, le Comté (*county*) a été la forme d'organisation locale la plus en faveur ; partout où les hommes ayant cette double origine se sont rencontrés et se sont mélangés, comme, au début, ils se mélangèrent dans le New-York, le New-Jersey et la Pennsylvanie, on retrouve principalement la même combinaison, le même mélange d'institutions que dans les Etats de la côte moyenne de l'Atlantique. Mais, dans tous les cas, les nouveaux Etats de l'Ouest ont tous ce trait commun ; ils ont été plus ou moins artificiellement organisés. Les villes ne se sont pas développées dans le Nord-Ouest pour les mêmes raisons que dans la Nouvelle Angleterre, à l'époque où l'isolement était nécessaire,



et où l'isolement emportait l'établissement d'un self-government compact et complet (n<sup>os</sup> 1035-1037) ; au contraire, elles ont été délibérément créées à l'imitation des modèles de la Nouvelle Angleterre. Les comtés de l'Ouest ne se sont pas développés par les mêmes méthodes d'expansion agricole que les comtés irréguliers et, dans un certain sens, naturels au point de vue géographique, de la Virginie (n<sup>os</sup> 1042-1044) ; ils ont, au contraire, été créés géométriquement pour permettre la surveillance du gouvernement, et organisés délibérément à l'imitation des comtés du Sud, parce que les colons désiraient reproduire légalement les institutions qui, dans leurs anciens établissements, avaient évolué lentement, et en quelque sorte inconsciemment. Les institutions des Etats nouveaux, en un mot, furent des transplantations légales, alors que, dans les Etats primitifs, elles avaient été le produit d'une croissance due à la coutume. Il ne s'ensuit aucunement que ces nouvelles institutions aient manqué de caractère naturel ou de vigueur : dans la plupart des cas, elles n'ont manqué ni de l'un ni de l'autre, — une population confiante en elle-même a simplement réadopté des institutions conformes à ses habitudes politiques ; mais elles manquent de cette individualité et de cette saveur naturelle qu'on trouve souvent dans les institutions à l'image desquelles elles ont été faites.

1212. — Les différences d'institutions qui apparaissent, dans l'Est, entre le gouvernement local de la Nouvelle Angleterre, celui des Etats du Sud, et celui des Etats de la côte moyenne de l'Atlantique s'étendent également à l'Ouest. Là aussi, nous trouvons les trois types, l'un basé sur le *Township*, l'autre sur le *County*, le troisième sur un composé des deux, et placé, politiquement, entre l'un et l'autre ; mais,



naturellement, le type mixte est le plus commun dans l'Ouest. Les gens de l'Ouest ont eu la sagesse d'essayer de combiner les avantages résultant des expériences faites dans les États anciens, heureux de n'être entravés par aucune tradition gênante, et pouvant profiter de ce qu'ils n'étaient embarrassés par aucune difficulté politique.

1213. — Quand on tient compte de ces faits, il est possible de comprendre comment le *Township*, le Comté, le District scolaire, le *Town*, et la Cité peuvent être des éléments du Gouvernement local en Amérique. La place et l'importance différentes données à chacun de ces éléments dans les diverses régions pourront être notées au fur et à mesure que nous en parlerons.

1214. — **Le Township : Son Origine Historique.** — Le *Township* a le droit d'être étudié le premier quand on décrit le gouvernement local aux États-Unis, non pas qu'il constitue une unité administrative de premier rang, mais en raison de son importance et de son origine ancienne et particulière. Il descend en ligne directe des institutions communales primitives que César et Tacite trouvèrent dans toute la vigueur de leur jeunesse chez les peuples qui vivaient aux lieux qui furent les berceaux de la race anglo-saxonne. La Ville de la Nouvelle Angleterre n'a pas été une invention : les colons de la côte septentrionale n'adoptèrent pas le système basé sur le *Township* simplement parce qu'ils étaient obligés de se grouper en établissements isolés sous un climat pénible, et parmi les tribus indigènes hostiles. Nous avons vu (nos 1035, 1036) qu'ils se groupèrent étroitement pour des causes religieuses, pour se protéger mutuellement et pour pouvoir faire le commerce ; nous avons vu également que leurs éta-



blissements furent souvent complètement isolés par de vastes étendues de forêts vierges ; mais, leur forme de gouvernement, ou, au moins, le pouvoir et le désir de l'établir, ils les portaient avec eux ; c'était un héritage d'une lointaine antiquité. Leur organisation politique était comme une reproduction spontanée de l'ancienne Marche germanique (n<sup>os</sup> 287, 833). Dans la plupart des cas, ils regardèrent la terre sur laquelle ils s'établissaient comme propriété commune, comme l'avaient fait leurs ancêtres barbares ; comme ces ancêtres, il partagèrent la terre entre les familles et les individus, ou la travaillèrent en commun, suivant la décision prise en assemblée générale, en « conférence populaire » (*folk-moot*). Cette même « assemblée de ville » (*town-meeting*), comme ils disaient, votait les règlements auxquels tous devaient se conformer, élisait les magistrats municipaux, et établissait les règles du gouvernement commun. Chaque groupe de colons se constitua en Etat, dirigé par une Assemblée à caractère primaire. Ils rétablirent également les anciens principes sur le « *folk-land* ». Qu'ils cultivassent le sol en commun, ou qu'ils préférassent le partager, ils eurent toujours un domaine commun, dont une partie était ouverte à tous pour le pacage des bestiaux, et dont le reste était abandonné, de temps à autre, par parcelles, pour des établissements particuliers. Ils n'inventèrent rien ; ils ne firent que laisser leurs habitudes de race et leurs instincts agir naturellement. Leurs méthodes prouvèrent, à chaque pas, qu'elles avaient été filtrées à travers les pratiques anglaises, mais elles reposaient, néanmoins, sur les principes primitifs des peuples teutons.

1215. — Les exceptions au principe de la communauté du sol se trouvèrent là où, comme dans les établissements



de Hartford, de Windsor, de Wethersfield, dans le Connecticut, le sol était détenu, non en bloc, par la communauté civile, mais par une sorte de corporation de propriétaires communs sous le contrôle de laquelle avaient été créés ces nouveaux établissements. Ces propriétaires communs étaient tout à fait distincts des autorités communales (1).

1216. — **Absorption de la Ville par des Unités de Gouvernement plus vastes.** — Ce furent des villes ayant ce caractère primitif qui furent réunies en dernier lieu pour former, plus tard, les colonies de la Nouvelle Angleterre, grâce à l'évolution que nous avons déjà décrite (n° 1038); en devenant des parties d'organisations plus vastes, elles perdirent jusqu'à un certain point leur indépendance de mouvement et aussi leur individualité. Dans quelques cas, comme, par exemple, lors de la réunion de New-Haven avec l'Etat de Connecticut (n° 1051), l'établissement du contrôle législatif central de l'Etat sur les villes prit la forme d'une simple confirmation de leurs anciennes attributions et de leurs anciens privilèges et reconnut ainsi pleinement leur situation d'ancienneté et autrefois de souveraineté dans le développement historique de la république; mais dans tous les cas, la conclusion nécessaire fut la subordination virtuelle des villes. Cela amena aussi la création de nouvelles circonscriptions de gouvernement local. Les villes furent groupées, d'abord, dans un but seulement judiciaire, en comtés, et les comtés finirent par constituer une base fort commode pour certaines fonctions administratives autrefois attribuées exclusivement aux plus petites circonscriptions. Les grandes cités, elles aussi, exigèrent bientôt des méthodes de gouvernement plus compli-

(1) Voir Andrews, *The River Towns of Connecticut* (Johns Hopkins Studies, 7<sup>e</sup> série).



quées, moins simplement et moins directement démocratiques que celles employées pour les villes. Mais aucun changement n'a jamais menacé sérieusement de destruction l'organisation des villes. Le « *town* » est encore l'élément le plus caractéristique et le plus vivant du gouvernement local dans la Nouvelle Angleterre ; l'a encore, en substance, les mêmes officiers municipaux, les mêmes attributions que lors de sa création première en Amérique.

1217. — Une immigration importante d'étrangers a, dans bien des endroits, troublé et dérangé le système basé sur la « ville », et les cités, qui attirent si rapidement à elles la population rurale, mais qui sont trop immenses pour employer les méthodes primitives de gouvernement municipal, sont des éléments de désagrégation puissants au milieu de la vieille organisation ; mais la nouvelle adaptation et le développement du « *township* » dans l'Ouest et la tendance à introduire cet élément dans quelques parties du Sud semblent encore lui promettre de beaux et longs jours.

1218. — **L'Assemblée Municipale** (*Town Meeting*). — L'autorité souveraine, le pouvoir moteur du gouvernement de la ville est l'Assemblée Municipale, Assemblée générale de tous les électeurs de la ville, qui a rappelé à tant d'observateurs les anciennes Assemblées populaires de la Grèce et de Rome et le *Landsgemeinde* de la Suisse. La session ordinaire de cette Assemblée se tient une fois par an, d'habitude au printemps (1), mais des sessions extraordinaires sont tenues de temps en temps dans le cours de l'année, quand cela est nécessaire, l'époque de la réunion et les affaires à traiter ayant été exactement annoncées d'avance. L'Assemblée municipale élit tous les officiers municipaux, — sa session ordinaire étant la session consacrée aux élections, — et tranche tou-

(1) Au Connecticut, elle se tient à l'automne.



tes les questions d'intérêt local (1). Elle est présidée par un « *Moderator* » ; les officiers municipaux assistent aux séances et doivent placer sous les yeux de l'Assemblée un compte détaillé des sommes nécessaires au Gouvernement local ; ces sommes, si leur emploi est approuvé, sont votées par l'Assemblée, et leur recouvrement est ordonné sur une base légale de répartition. Tout acte passé des fonctionnaires et des comités municipaux peut être critiqué, tout acte futur peut être réglé par l'Assemblée.

1219. — **Les Officiers Municipaux.** — Les officiers municipaux sont d'abord des « *Selectmen* » (hommes choisis), au nombre de trois à neuf, suivant l'importance et les besoins de la ville ; ils constituent l'autorité exécutive générale en toutes les matières qui n'ont pas été spécialement confiées à d'autres ; puis un Secrétaire municipal (*Town Clerk*), qui a la garde des registres et archives de la ville ; un Trésorier, des Répartiteurs (*Assessors*), qui ont à faire l'évaluation de la propriété afin de répartir les taxes ; un Collecteur des taxes votées par l'Assemblée ou exigées par les autorités du comté et de l'Etat ; un Comité Scolaire ; enfin, un certain nombre de fonctionnaires subalternes ayant des fonctions moins importantes, tels que des Constables, et des comités, tels que celui des administrateurs de la bibliothèque, etc. En général, il y a aussi des administrateurs des pauvres et des inspecteurs des routes.

1220. — A ce corps de fonctionnaires appartiennent toutes les attributions relatives au gouvernement local. Les autorités du comté ne peuvent s'immiscer dans

(1) Dans quelques-unes des villes de la côte (*Townships*), notamment dans le Connecticut, les questions concernant l'usage des bancs d'huîtres sont parmi les plus importantes qu'ait à régler l'Assemblée Municipale.



leur domaine, et doivent se borner à exercer les attributions judiciaires qui leur sont propres et à s'occuper de certaines questions administratives, comme l'établissement des routes reliant plusieurs villes, l'octroi de certaines licences de comté, l'entretien des édifices appartenant au comté, etc., qui paraissent dépasser les limites des attributions pouvant être abandonnées à de simples circonscriptions municipales. Les dépenses du comté sont soldées au moyen de taxes perçues par les villes : les autorités du comté répartissent ces taxes, mais ne les établissent pas.

1221. — Dans le Rhode Island, les seuls fonctionnaires du comté sont ceux qui sont chargés de la justice.

1222. — **Le Township du Nord-Ouest.** — On peut donc dire que la ville existe dans la Nouvelle Angleterre avec tout son caractère et toute sa simplicité historiques, bien que ce caractère et cette simplicité se trouvent fort peu apparents dans les grandes cités, et qu'ils soient partout modifiés et en partie moins indépendants à cause du développement de l'Etat et du Comté. Dans le Nord-Ouest, où se sont dirigés les émigrants de la Nouvelle Angleterre, la ville est entrée dans une autre phase et a pris un autre caractère, caractère qui, peut-être, peut permettre de concevoir quelle sera son organisation future, si, dans l'avenir, le pays adopte des pratiques uniformes de gouvernement local, pratiques qu'on commence aujourd'hui à entrevoir faiblement, à cause de l'influence de l'esprit d'imitation et de la tendance qu'ont les divers Etats à faire un échange de leurs institutions.

1223. — Tout d'abord, le *township* du Nord-Ouest fait plus complètement partie du comté que le *township* de la Nouvelle Angleterre. Comté et *township*

sont des rouages du même organisme. Dans la Nouvelle Angleterre, le *township* est plus ancien que le comté, et le comté n'est qu'un groupement de *townships*, effectué dans un certain but ; dans le Nord-Ouest, au contraire, le comté a toujours précédé le *township* et le *township* est une division du comté.

1224. — Le Comté est plus ancien que le *township* parce que le Comté est, pour les Américains, la base naturelle de l'organisation pour une population agricole dispersée ; le *township* est venu après, par imitation des coutumes des colons de la Nouvelle Angleterre, parce que c'est l'organisation naturelle pour une population devenue plus nombreuse et dont les divers éléments se sont rapprochés.

1225. — **Son Origine.** — C'est l'organisation scolaire qui a fourni les premières bases du système du *township* dans les parties les plus récemment colonisées du pays. Le *township* de l'Ouest est sorti de l'école comme celui de la Nouvelle Angleterre, aux temps primitifs, est sorti de l'église. L'inspecteur du gouvernement qui, partout, dans l'Ouest, a été envoyé avant que la colonisation n'ait été définitivement entreprise, a toujours divisé la terre en lots réguliers de trente-six milles carrés chacun, que, pour plus de commodité, il a appelé « *townships* » ; et, dans chaque *township* le Congrès a toujours réservé au moins un mille carré de terre (une « *section* ») pour établir des écoles. Cette « *section* » était confiée aux soins des colons, qui devaient y installer une organisation scolaire ; le nom de *township* avait déjà été donné à la circonscription ainsi dotée d'écoles ; c'est pourquoi l'organisation scolaire fut basée sur le *township*. De là sont sorties naturellement aussi des institutions politiques locales (1).

(1) Voir p. 10. dans le *Local Government in Illinois*, par le



1226. — **Extension de l'Organisation du Township.** — Dans les régions le plus nouvellement colonisées du pays, le développement du *Township* s'est étendu presque dans la même proportion que le gouvernement local; dans bien des endroits, même là où la population est relativement dense, l'organisation par comté a été établie pour les circonscriptions qui n'ont pas voulu prendre la forme consistant à se laisser incorporer en villages ou en cités: mais partout où un effort spécial a été fait pour perfectionner l'organisation rurale locale dans un but de bonne administration, le *township* a été adopté comme la meilleure forme d'association politique.

1227. — Le *Township* a été surtout largement adopté dans les États de la région moyenne comme le New-York et la Pennsylvanie, et dans les grands États du Nord-Ouest, comme le Michigan, le Wisconsin, l'Illinois et le Minnesota. Ailleurs, dans l'Ouest central, l'Ohio, l'Indiana et le Kansas, par exemple, et dans certains États de l'extrême Ouest, comme la Californie, il s'est moins complètement développé, et occupe une place très secondaire en comparaison de celle que tient le Comté. Le Comté, il est vrai, peut être considéré comme l'unité principale de gouvernement local en Californie, tout comme dans le Colorado, l'Oregon, le Nebraska et le Nevada.

1228. — **Organisation du Township.** — Hors de la Nouvelle Angleterre, l'organisation du *township* varie avec l'état de développement auquel il est arrivé. Là où il est dans toute sa vigueur, on trouve l'Assemblée municipale, exerçant des pouvoirs strictement définis, et circonscrits par la loi, un peu moins étendus que ceux de l'Assemblée Municipale dans la Nouvelle Angleterre, mais comprenant encore une multitude de questions d'intérêt local; il y a, de la part de cette

poet. Albert Shaw (Johns Hopkins Studies in Historical and Political Science, 1<sup>re</sup> série).



assemblée, un très réel contrôle. Là où le développement est moins accusé, il n'y a pas d'Assemblée Municipale, mais à sa place on a établi l'élection par le peuple de tous les fonctionnaires locaux. Dans tous les cas, les « *selectmen* » ont disparu ; au moins, nous ne trouvons pas d'officiers municipaux portant leurs noms, ni possédant exactement leurs fonctions. Là où le *township* est le plus complètement organisé, nous trouvons un ou plusieurs contrôleurs (*supervisors*) qui, placés à la tête de l'administration du *township*, ont les attributions d'administrateurs des pauvres, exercent souvent un certain contrôle sur les finances et sont, en somme, les autorités chargées de la présidence et de la direction de l'administration.

1229. — Dans le Michigan et l'Illinois, un seul contrôleur est à la tête de chaque *township* ; dans le Michigan, chaque contrôleur est aussi répartiteur de taxes, tandis que, dans l'Illinois, il est trésorier. Dans le Wisconsin et le Minnesota, il y a trois contrôleurs par *township* ; dans l'Ohio, on trouve trois fonctionnaires à peu près équivalents, appelés administrateurs (*trustees*). Dans l'Illinois, le *township* scolaire, bien que coïncidant généralement, comme territoire, avec le *township* civil, n'a pas une organisation identique. Le fonctionnaire appelé trésorier du *township* est chargé du fonds scolaire.

1230. — Quand il y a plusieurs contrôleurs ou administrateurs dans le *township*, il arrive souvent qu'on les réunit en Bureau, et, dans ce cas-là, ils se rapprochent beaucoup du Bureau des « *Selectmen* » de la Nouvelle Angleterre, par leurs fonctions administratives. Les Bureaux de *townships* existent aussi dans différents Etats où il n'y a qu'un seul contrôleur par *township* ; ils sont alors, d'ordinaire, composés, en outre des contrôleurs, de certains fonctionnaires comme le secrétaire municipal, et les Juges de Paix.



Dans le Michigan, ce Bureau a des pouvoirs de contrôle très étendus ; dans l'Illinois, ce n'est qu'un comité financier.

1231. — Le nombre des fonctionnaires du *township* varie avec le degré de développement atteint par le système. Dans l'Ohio, où le système est encore plus ou moins embryonnaire, il n'y a, à côté des trois administrateurs, d'autres fonctionnaires qu'un secrétaire et un trésorier. Dans le Michigan même, où le système du *township* est complètement adopté, il n'y a ni répartiteur, ni collecteur de taxes ; le contrôleur agit comme répartiteur et le trésorier, comme collecteur. Dans l'Illinois, d'un autre côté, il y a toujours un corps complet de fonctionnaires : contrôleur, collecteur, répartiteur, secrétaire, commissaires des routes, juges de paix, constables, etc..., et, pour le *township* scolaire, un corps d'administrateurs spéciaux.

1232. — Le mandat de tous les fonctionnaires, à l'exception des juges de paix, des commissaires des routes et des écoles, et des constables, est généralement d'une seule année, comme dans la Nouvelle Angleterre ; les mandats des autres fonctionnaires que nous avons exceptés sont souvent de trois ou quatre ans.

1233. — Quand il y a une assemblée municipale, les fonctionnaires sont élus par elle ; quand il n'y en a pas, ils sont choisis au scrutin.

1234. — **Le Township dans les Etats de la Côte Moyenne de l'Atlantique.** — C'est renverser l'ordre historique que de parler des *townships* des Etats de la côte moyenne de l'Atlantique après avoir parlé de ceux de l'Ouest qui sont bien plus récents : mais ce n'est pas renverser l'ordre d'un exposé clair. Les procédés de formation dans l'Ouest sont très visibles ; dans l'Est ils sont beaucoup plus complexes et



obscur, car ils ont une origine historique plutôt qu'une origine légale.

1235. — **Le Township de l'Etat de New-York** est analogue, par sa structure et le rôle qu'il joue, à ceux du Michigan et de l'Illinois ; mais s'il est analogue, ce n'est pas qu'il soit une copie ; c'est lui qui est, au contraire, l'original. Il a à sa tête un seul contrôleur qui est le trésorier et le principal fonctionnaire financier de la circonscription. Il a son secrétaire, son répartiteur, son collecteur, ses commissaires des routes, ses constables, ses juges de paix. Il est aussi assisté d'administrateurs spéciaux des pauvres. Une assemblée municipale annuelle, tenue sous la présidence des juges de paix ou du secrétaire municipal, élit tous les fonctionnaires, vote des lois locales, établit des taxes pour les écoles et l'assistance des pauvres, et constitue en somme la plus haute autorité de gouvernement.

Dans les comtés ayant 300.000 habitants ou plus, il y a une disposition de loi qui ordonne l'élection au scrutin des fonctionnaires du *township*.

1236. — **Le Township de l'Etat de Pennsylvanie.** — Le système de *township* de l'Etat de New-York a inspiré le système adopté par les Etats de la région des lacs, et se rapproche beaucoup, au point de vue du développement, du système en vigueur dans la Nouvelle-Angleterre. Le *township* de Pennsylvanie, d'un autre côté, a inspiré le système adopté dans les Etats voisins de l'Ouest central. Là, pas d'assemblée municipale, mais seulement un rouage exécutif. Un bureau de trois ou quatre contrôleurs, ayant un mandat de trois ans, est à la tête du *township*, et ses fonctions les plus importantes consistent à s'occuper des routes. Pour le reste, il y a les fonctionnaires ordinaires, avec l'addition assez rare de trois contrôleurs



des comptes. Là où le *township* est chargé des pauvres, on élit deux administrateurs spéciaux.

1237. — **Origines du Gouvernement Local dans les Etats de la Région Moyenne.** — Le Gouvernement local dans les Etats de New-York, de Pennsylvanie, de Delaware et dans la plus grande partie du New-Jersey, a pour origine commune le système établi à l'époque coloniale par le Duc d'York, propriétaire de vastes étendues de pays. Dans ce système, le *township* était le principal organe de gouvernement local. Ses fonctionnaires étaient quelques constables et quelques administrateurs ; au-dessus du *township*, il n'y avait qu'une création tout artificielle, le « *Riding* » (district), ayant à sa tête un shériff. Des Assemblées générales (*General Courts*) levaient des taxes pour l'entretien des routes et celui des pauvres, nommaient les administrateurs des routes, etc.

Quand le Duc d'York ne fut plus propriétaire, le développement du gouvernement local, dans les différentes parties de son ancien domaine, revêtit des formes très diverses. Le *township* conserva son importance dans l'Etat de New-York, mais, plus au sud, notamment en Pennsylvanie, le comté prit la première place.

1238. — **Le Township dans le Sud.** — Partout où, dans le Sud, le principe de la taxation locale pour l'entretien des écoles locales a été complètement adopté, le *township* est apparu le premier, au moins en germe. La Virginie, le plus ancien de tous les Etats du Sud et le type de tous les autres au point de vue du développement des institutions, a essayé, pendant six ans (1868-1874), d'établir le système complet du *township*. Mais l'expérience ne fut pas satisfaisante. Le système, au lieu d'être introduit graduellement, de manière à lui permettre un développement normal, fut établi en bloc, parut trop artificiel et fut bientôt aboli par amendement constitutionnel. La Caroline du Nord et la Virginie Occiden-

tale ont adopté un système de *township* beaucoup plus rudimentaire, qui a donné de bien meilleurs résultats.

1239. — **Le Comté.** — La division du pouvoir entre le *township* et le comté pourra être facilement étudiée quand nous aurons exposé, comme nous allons le faire, l'organisation du comté dans ses grandes lignes. L'histoire normale du comté s'étudie mieux dans le Sud où, en dépit de l'adoption partielle, çà et là, de l'organisation du *township*, le comté reste le principal et presque le seul organe de gouvernement local. Nous avons vu (nos 1042-1044) que le comté constituait une base normale de gouvernement pour une population agricole très dispersée. Le comté fut importé dans l'Ouest par des colons du Sud, et y trouva tout d'abord sa raison naturelle d'existence dans une diffusion analogue de la population. L'immigration de la Nouvelle-Angleterre et les nouvelles conditions industrielles et sociales ont créé le *township* dans le comté de l'Ouest, comme des conditions analogues avaient commencé par le créer dans le Sud.

1240. — Dans tous les cas, semble-t-il, le comté fut créé dans un but judiciaire ; ce fut un territoire dans et pour lequel les tribunaux tinrent audience, bien que, dans des colonies confédérées comme le Connecticut, il ait été aussi en partie le résultat de l'union de différents groupes de villes autrefois indépendantes. Dans le Sud, le comté devint également le seul territoire administratif du gouvernement local, et se vit donner les fonctions autrefois partagées entre le comté et les circonscriptions plus petites, comme le *township*. Dans la Nouvelle Angleterre, certaines attributions générales, mais limitées, lui ont été données après avoir été retirées aux *townships*. Dans le Nord-Ouest, le comté et le *township* ont été créés presque



simultanément et côte à côte ; ils y sont étroitement reliés.

1241. — Le comté américain a été naturellement, au premier abord, une copie servile du *shire* anglais ; mais son développement n'offre aucune analogie avec celui de son prototype. Le *shire* anglais, dans un grand nombre de cas, voit remonter son origine à l'époque où il constituait un royaume saxon distinct ; on peut dire qu'il avait des limites naturelles tout comme la France ; les comtés américains, d'un autre côté, ont tous été délibérément « créés » comme subdivisions judiciaires ou administratives, et n'ont aucune histoire indépendante analogue.

1242. — **Le Comté du Sud**, qui est à lui seul toute l'administration locale, comprend une série complète de fonctionnaires. A sa tête est un petit bureau de *Commissaires du Comté*. Agissant sous la surveillance générale des Commissaires, il y a d'ordinaire un trésorier de Comté, un contrôleur des comptes, un surintendant des routes, un surintendant de l'enseignement et un surintendant des pauvres. Au point de vue judiciaire, le Comté a un shériff, un greffier, un délégué (*ordinary ou surorgate*), un coroner et un attorney d'Etat, ce dernier agissant pour une circonscription judiciaire comprenant plusieurs comtés. Les fonctions des autorités du Comté comprennent la surveillance de l'enseignement, l'entretien des prisons et des refuges destinés aux pauvres, la construction et la réparation des routes, et toutes les affaires locales. Les fonctionnaires du comté sont presque tous élus par un vote populaire. Dans le système en usage dans le Sud, le shériff est en général chargé de percevoir les produits des taxes.

1243. — **Là où le Township existe**, l'organisation du comté revêt des formes très différentes ; le seul point qui leur soit commun, ou à peu près, est

la similitude de l'organisation de la justice. Le comté a toujours son shériff et, en général, ses tribunaux spéciaux, avec coroner et greffier. La diversité se trouve dans la structure administrative. Quelquefois, comme dans le New-York, le Michigan et l'Illinois, l'autorité administrative du comté est un bureau composé des contrôleurs de tous les *townships*. Quand le comté a moins de pouvoirs, comme dans la Nouvelle Angleterre, ses fonctions administratives ne dépassent guère l'entretien des constructions du comté, telles que la prison et le palais de justice, l'octroi de certaines licences, et la surveillance partielle du système des routes. Dans l'Etat de New-York et la région du Nord-Ouest, les autorités du comté ont souvent à s'occuper de l'assistance des pauvres, exercent parfois un contrôle étendu sur le pouvoir d'emprunt des circonscriptions plus petites, révisent souvent les comptes des fonctionnaires locaux et surveillent la taxation dans le but de maintenir l'égalité de tous devant l'impôt.

1244. — Là où existent les *townships*, la division des pouvoirs est donc la suivante : le *township* est la circonscription scolaire, la circonscription d'assistance (à moins que l'assistance des pauvres n'ait été, par vote spécial du peuple, donnée au comté), la circonscription de police, enfin la circonscription chargée de la construction et de l'entretien des routes, et de la salubrité publique ; le comté est au contraire la circonscription judiciaire, chargée de l'entretien des prisons, des palais de justice et parfois, des refuges destinés aux pauvres ; ses fonctionnaires veillent à l'égalité de la répartition de l'impôt, et exercent souvent d'autres attributions générales de surveillance.

1245. — **Villages, Bourgs, Cités.** — Les Comtés et les *townships* ne sont que des circonscriptions rurales. La concentration de la population en grandes villes et en cités a rendu nécessaire la



création d'autres organisations plus complètes, et les Etats ont élaboré toute une série de lois constitutionnelles et autres pour la formation des circonscriptions urbaines. Il n'existe pas, dans les Etats américains, de loi complète et générale sur les corporations municipales, analogue à celle sous l'empire de laquelle, en Angleterre, des cités de toutes les importances peuvent acquérir les privilèges et adopter l'organisation d'un véritable bourg (n° 989) : les plus grandes villes sont régies par des textes spéciaux. Les grandes cités américaines présentent donc une grande diversité de structure politique, et l'on voit souvent des cités d'un même Etat différer beaucoup sur bien des détails d'organisation et d'attributions.

1246. — Les électeurs ou les hommes libres des districts urbains les moins peuplés peuvent, dans la plupart des Etats, se voir donner une organisation urbaine simple et des pouvoirs étendus, par les tribunaux judiciaires, suivant des procédés uniformes ; les *villages* (comme on les appelle dans l'Etat de New-York), les *bourgs* (comme on les appelle en Pennsylvanie), les *Villes* (comme on les désigne parfois dans le Sud) (1), les *Cités inférieures* (*cities of the lesser grades*) (comme on les nomme dans les Etats où les villes sont classées suivant leur population), peuvent d'ordinaire recevoir des tribunaux, sur justification de la population nécessaire et du consentement des hommes libres ou des électeurs, le privilège de se constituer en corporations municipales régies par les lois générales votées dans ce but ; beaucoup de sociétés anonymes privées peuvent obtenir la même con-

(1) Le mot *town*, quand on s'en sert, dans la Nouvelle Angleterre, ne veut pas dire circonscription urbaine, mais a la même signification que le mot *township*.

cession en justifiant au tribunal de la possession du fonds de réserve ou du capital libéré, et du nombre de membres exigés.

1247. — La ville, ou le bourg, est, cependant, un corps public et non privé, recevant par délégation certains pouvoirs de gouvernement ; beaucoup d'États ont confié à leurs parlements le droit de créer par voie législative tous les corps publics. L'incorporation des villes n'est donc pas, pour cette raison, matière universellement régie par une législation générale.

1248. — **Les Autorités des Circonscriptions Urbaines** ainsi érigées en corps séparés prennent tous les pouvoirs des fonctionnaires des *townships* qui font partie de leur territoire, et constituent un corps local distinct ; mais, d'habitude, le territoire ainsi incorporé ne cesse pas de faire partie du comté dans lequel il se trouve. Il continue à payer les taxes de comté et ses électeurs continuent à avoir part au choix des fonctionnaires du comté. Cependant, dans certains cas, les cités ont été définitivement séparées des comtés dans lesquels elles se trouvaient. Telle a été la politique suivie uniformément dans la Virginie. Dans d'autres cas les cités ont, en se développant, absorbé les comtés dans lesquels elles étaient situées, comme cela est arrivé, par exemple, pour New-York, Philadelphie, la Nouvelle Orléans et San-Francisco. Baltimore et Saint-Louis ont été rendus indépendants du gouvernement du comté et des charges du comté par des dispositions législatives spéciales. L'organisation des villes incorporées ne ressemble pas à celle des comtés et des *townships*, principalement en ce que les villes ont à la tête de leur gouvernement un conseil représentatif qui, dans sa sphère, est une autorité législative.



1249. — **Le Type Ordinaire** des petites circonscriptions urbaines se compose d'un maire, président, ou premier des bourgeois ; d'un conseil municipal avec un pouvoir réglementaire important, un pouvoir considérable en matière de taxes destinées à couvrir les frais des améliorations locales, en même temps que ceux de l'administration locale, et d'autres pouvoirs de direction qui le différencient très nettement des simples bureaux exécutifs qu'on trouve souvent dans les *townships* et toujours dans les comtés ; d'un trésorier ; d'un secrétaire ; d'un collecteur de taxes ; d'un commissaire des rues ; quelquefois d'administrateurs des pauvres ; et généralement des fonctionnaires subalternes que le conseil trouve bon de nommer.

1250. — **Organisation du Gouvernement dans les Cités.** — La différence entre l'organisation de ces petites circonscriptions urbaines et celle des grandes cités est non-seulement une différence de complexité, mais souvent aussi une différence de genre. Les cités, nous l'avons vu (n° 1162), se voient souvent donner une organisation juridique séparée, puisqu'elles constituent, en fait, des circuits judiciaires ou des comtés séparés, avec leurs tribunaux, leurs shériffs, coroners et attorneys : elles sont aussi parfois complètement indépendantes des comtés dans lesquels elles se trouvent (n° 1248). On leur donne également des conseils plus importants, avec des attributions plus larges, un corps de fonctionnaires plus considérable, et un pouvoir de self-direction plus vaste que celui des autres circonscriptions locales.

1251. — **Le Conseil** d'une grande cité se compose en général de deux sections, ou « Chambres », — un bureau d'*Aldermen* et un bureau de Conseillers (*common councilmen*), différant beaucoup entre eux comme différent les deux chambres du parlement d'un Etat, au point de vue du nombre et des dimensions des circonscriptions que représentent leurs membres. Dans la plupart des cités de l'Etat de New-

York, il n'y a cependant qu'une seule chambre législative appelée tantôt le Bureau des *Aldermen*, tantôt le Conseil Commun (*Common Council*).

1252. — Ces bureaux constituent toujours le pouvoir législatif (ou plutôt réglementaire) et financier de la cité ; et toujours, jusqu'à une époque récente, ils contrôlaient toute l'administration, non-seulement parce qu'ils pouvaient lui refuser de l'argent, mais aussi parce qu'ils participaient directement à la nomination des fonctionnaires subalternes de la cité, — c'est-à-dire de tous ceux qui n'étaient pas élus par un vote populaire. Les principaux fonctionnaires de chaque cité, étaient, d'habitude, élus, mais tous les autres étaient, en règle générale, nommés par le maire, sauf confirmation par le Conseil de Comté. La tendance de la législation récente relative à l'organisation de l'administration dans les cités est de concentrer le pouvoir exécutif, et, par suite, la responsabilité exécutive, dans les mains du maire, et de ne laisser au Conseil que son pouvoir réglementaire et son droit de contrôle financier. Quelques-unes des chartes les plus récentes ont même étendu le pouvoir de nomination du maire jusqu'à y comprendre le droit de nommer les titulaires des charges exécutives les plus importantes de l'administration de la cité. Dans sa dernière constitution (1894), l'Etat de New-York a essayé de donner aux maires de ses cités un veto suspensif contre la législation d'Etat, en matière municipale. Les projets de loi locaux sont soumis à l'approbation des maires des cités qui sont affectées par eux. Mais, s'ils ne sont pas approuvés, une simple majorité au parlement suffit pour faire de ces projets des lois, malgré le veto.

1253. — **Administration Scolaire.** — Partout où il existe des écoles publiques, nous trouvons le district scolaire, circonscription administrative en matière d'enseignement. Là où le système du comté l'emporte, le comté est divisé en districts scolaires ; là où le système du *township* est spécialement adopté, c'est le *township* qui est divisé en districts scolaires. En tous cas il y a des directeurs ou des administra-



teurs de district qui contrôlent l'administration scolaire, et, en général, assez complètement pour empêcher qu'il y ait en somme aucun système d'éducation uniforme dans tout un Etat; mais, dans les régions où le système du *township* est plus répandu, il y a généralement une participation plus grande du peuple, réuni en assemblée de district, à l'administration scolaire, et d'ordinaire, un pouvoir de taxation plus étendu.

1254. — Dans la Nouvelle Angleterre, on a pu constater pendant ces dernières années la disparition du district scolaire spécial dans divers Etats, et son absorption par le *township*. Ainsi, dans le Maine, le New-Hampshire et le Connecticut, l'administration scolaire a été transférée des fonctionnaires du district à ceux du *township*, et le *township* est devenu la circonscription scolaire. Dans le Massachusetts, le système du district scolaire a été complètement abandonné en 1882, et on lui a substitué l'administration scolaire par le *township*. En dehors de la Nouvelle Angleterre, la même substitution a été opérée çà et là, par exemple en Pennsylvanie.

1255. — **Dans le Nord-Ouest**, les écoles sont en général entretenues par trois sources de revenu distinctes: ces revenus viennent des terres accordées à chaque *township* par le gouvernement fédéral; d'une taxe scolaire générale de l'Etat, dont les produits sont partagés entre les *townships*, pour être distribués ensuite par les autorités du *township* entre les districts; enfin des taxes levées par les directeurs de district. Dans la Nouvelle-Angleterre, il y a généralement, pour l'entretien des écoles, une taxe générale de l'Etat et une taxe particulière au *township*. Dans le Sud, avec le système des comtés, il n'y a qu'une taxe d'Etat, en général, sauf dans certaines localités exceptionnelles et dans les grandes villes. Dans la plu-



part des cas, dans la région du Nord-Ouest, le district scolaire coïncide, comme circonscription territoriale, avec le *township* civil, bien que les deux aient une organisation distincte et spéciale.

1256. — Nulle part, le contrôle n'est suffisamment centralisé. Les surintendants des Etats et les autres autorités scolaires centrales n'ont pas de véritables pouvoirs administratifs (comparez n° 1205) ; les surintendants des comtés ont rarement beaucoup d'autorité ; les administrateurs ou les comités des *townships* n'ont guère, d'ordinaire, qu'un pouvoir général de contrôle et des attributions consultatives ; d'habitude, les directeurs des circonscriptions les moins importantes ont la plus grande partie de l'autorité administrative totale, et utilisent même les produits des taxes d'Etat, suivant leur bon plaisir. Le résultat est que les conditions exigées des professeurs sont partout différentes, ainsi que les modes de sélection employés, le programme des études, et finalement, il y a très peu d'uniformité dans les résultats obtenus.

1257. — **Les Taxes.** — Le trait le plus frappant relatif à la taxation locale aux Etats-Unis est que les constitutions ou la législation ordinaire l'enferment dans des limites étroites. En général, aucune autorité locale ne peut établir de taxe dépassant un certain quantum fixé de la valeur évaluée de la propriété de la circonscription. Dans le système du comté, un ordre de réquisition est envoyé aux fonctionnaires des comtés pour les taxes votées par le parlement pour les besoins généraux de l'Etat ; les bureaux des comtés lèvent ces taxes en même temps que les taxes mêmes du comté, et sur la même base de répartition. Là où il existe des *townships*, il y a un échelon de plus : la réquisition est envoyée aux *townships* pour les taxes d'Etat et de comté à la fois, et les *townships*



effectuent la recette de ces taxes, en même temps que des leurs propres, sur la base de la répartition établie par leurs répartiteurs particuliers.

1258. — Cependant, dans certains Etats, on fait des efforts pour égaliser la répartition. L'autorité supérieure du comté sert de *bureau d'égalisation* par rapport aux répartitions qui lui sont transmises par les répartiteurs des différents *townships*; au-dessus de ces bureaux des comtés, il y a généralement un bureau d'égalisation d'Etat chargé de niveler et d'égaliser, en appel, la taxation dans les comtés. On peut toujours faire appel des décisions des répartiteurs locaux devant ces bureaux. Mais le système ne réussit qu'en partie. Il s'est démontré lui-même impuissant, avec le principe actuel qui localise l'autorité, à éviter dans la répartition de nombreuses diversités, de fréquentes inégalités : les fonctionnaires officiels essaient de ne faire imposer leurs districts que pour la part la plus faible possible des taxes générales.

1259. — **Remarques Générales sur le Gouvernement Local.** — On peut considérer certains traits du système de gouvernement local en Amérique comme dignes d'être notés.

1<sup>o</sup> D'abord, en-dehors des villes et des grandes cités, districts urbains spéciaux séparés, il y a une absence marquée de corps représentatifs, à pouvoirs réglementaires. Presque partout les fonctionnaires et bureaux locaux n'ont que des pouvoirs exécutifs, et se meuvent dans des limites étroites déterminées en détail par la législation.

2<sup>o</sup> En second lieu, là où il y a des corps locaux à pouvoirs réglementaires, ils doivent agir en se conformant à une loi constitutionnelle stricte, c'est-à-dire à des chartes qui ressemblent beaucoup, comme nature, aux législations d'Etat elles-mêmes.

3<sup>o</sup> Ensuite, le contrôle central des autorités locales ne consiste que dans la possibilité qu'elles ont d'obliger à l'appli-



cation des chartes et des lois générales, en s'adressant aux tribunaux judiciaires ordinaires ; il n'y a nulle part de Bureau Central du Gouvernement Local ayant des pouvoirs discrétionnaires. (Comparez n° 1009.)

4° Enfin, relativement aux organes centraux de l'Etat, le Gouvernement local est, au point de vue administratif, la partie la plus vivante du système américain : comparés soit avec le gouvernement fédéral, soit avec les autorités locales, les gouvernements centraux des Etats non-seulement manquent de vitalité, mais ne semblent même pas tenir leur vraie place et conserver une importance suffisante. Ils ont un rôle législatif sérieux, mais un rôle administratif presque nul.

#### LE GOUVERNEMENT FÉDÉRAL

1260. — **La Constitution des Etats-Unis** ne contient pas toutes les règles sur lesquelles est basée l'organisation du gouvernement fédéral. Elle dispose qu'il y aura un Congrès exerçant les pouvoirs législatifs accordés au gouvernement général, un Président chargé de l'exécution des lois votées par le Congrès et une Cour suprême, le plus haut tribunal du royaume, chargée de déterminer les actes que, légalement, peuvent faire, soit les particuliers, soit les gouvernements des Etats, soit les autorités fédéralés, sous l'empire de la Constitution et des lois actuelles de l'Union. Elle règle aussi, partiellement, l'organisation du Congrès. Mais elle ne prescrit pas comment le Congrès doit exercer ses pouvoirs législatifs, comment le Président peut être mis à même d'exercer ses hautes fonctions, et de quels fonctionnaires et de quels tribunaux inférieurs la Cour suprême est assistée dans l'accomplissement de sa tâche. Elle laisse à la loi ordinaire le soin de déterminer les détails : aussi la loi



ordinaire a-t-elle un rôle important dans l'organisation du gouvernement.

1261. — La Constitution ne fournit que les principales bases du système. Ces bases reposent elles-mêmes sur les mêmes solides fondations que les différentes constitutions des Etats : l'approbation populaire. Elaborée par une Convention Fédérale et adoptée par des conventions représentatives dans les Etats, elle a une place à part, à côté de la législation ordinaire, à la fois par son caractère et par les sanctions qu'elle emporte.

1262. — **Modification de la Constitution.** — La Constitution ne peut être modifiée sans le consentement des deux tiers du Congrès et des trois quarts des Etats. Les modifications peuvent être *proposées* de deux manières : 1<sup>o</sup> ou bien les deux tiers des membres de chaque Chambre du Congrès s'entendent pour déclarer nécessaires certains amendements; 2<sup>o</sup> ou bien les parlements des deux tiers des Etats demandent au Congrès, par voie de pétition, la réunion d'une Convention générale, qui, spécialement convoquée pour étudier les modifications possibles, peut proposer elle-même des amendements à la Constitution. Dans les deux cas, le mode d'*adoption* est le même. Tout changement proposé doit être soumis aux Etats, pour être voté soit par leurs parlements, soit par des conventions convoquées dans ce but dans les Etats, au choix du Congrès. Tout amendement adopté par les trois quarts des Etats devient partie intégrante de la Constitution.

1263. — Les quinze amendements qui ont été apportés à la Constitution ont tous été proposés par le Congrès. Aucune convention constitutionnelle générale n'a été convoquée depuis la séparation de la grande assemblée qui a élaboré la Constitution en 1787.

1264. Aucune des Constitutions écrites de l'Europe n'est

si difficilement modifiable que la Constitution américaine. En Allemagne, comme nous l'avons vu (n° 499), les dispositions modifiant la constitution impériale sont votées exactement comme une loi ordinaire, la seule limitation étant que le vote négatif de quatorze voix au *Bundesrath* empêche l'adoption (14 voix sur 58). En France (nos 411, 412), les amendements constitutionnels sont votés comme des lois ordinaires, sauf qu'ils doivent être adoptés par les deux chambres du parlement réunies à Versailles en Assemblée Nationale, et non siégeant séparément à Paris. En Suisse, ces amendements doivent être votés par les deux chambres du parlement fédéral, et de plus, approuvés par un vote du peuple à la majorité des votants, et par la majorité des Cantons (n° 698). En Angleterre, la loi constitutionnelle et la loi ordinaire se distinguent à peine (n° 917). Pour trouver l'exposé des différences constitutionnelles entre les Etats modernes, le lecteur peut encore se reporter au chapitre XII de ce livre.

1265. — **Le Territoire Fédéral.** — Le territoire des Etats-Unis comprend deux parties différentes : 1° le District de Colombie, sur lequel la nation exerce un droit exclusif de juridiction, puisqu'il est le siège de son gouvernement, et les arsenaux de la guerre et de la marine, qui ont été acquis par achat régulier, et sur lesquels les Etats ont donné juridiction à l'Union, dans un but militaire ; 2° la grande propriété nationale, constituée par les territoires que les autorités fédérales détiennent au nom de la nation et qu'on considère comme les embryons de nouveaux Etats.

1266. — **Le District de Colombie.** — Il eût été incommode pour le Gouvernement fédéral de ne posséder aucun territoire propre sur lequel il pût édifier les bâtiments destinés au service public et les palais du parlement, et qui fût indépendant de toute réglementation pouvant être édictée par des autorités



locales ou par un Etat. Aussi la Constitution elle-même disposa-t-elle que le Congrès aurait une autorité exclusive sur un district de dix milles carrés au plus, que l'Etat désigné aurait à mettre à la disposition du gouvernement fédéral pour qu'il l'utilisât selon ses besoins. Conformément à cette disposition, le Maryland et la Virginie accordèrent rapidement le territoire nécessaire, le siège du gouvernement devant être établi sur le Potomac. Une partie de ce territoire, ainsi cédé au gouvernement fédéral, devint le *District of Columbia* : là furent construits les bâtiments publics ; là, après qu'on eût établi l'administration fédérale, en 1800, fut créée la Cité de Washington.

1267. — Le premier Congrès des Etats-Unis se réunit à New-York ; là le premier Président fut installé, et le nouveau gouvernement s'organisa. En 1790, on décida que les fonctionnaires fédéraux et le Congrès se tiendraient à Philadelphie (comme le Congrès Continental l'avait fait la plupart du temps) pour dix ans ; après quoi, on se transporterait dans le district spécialement mis à part pour le service du gouvernement fédéral.

1268. — La création de ce district fédéral est un trait tout particulier aux Etats-Unis. Berlin est la capitale de la Prusse, et non pas le siège exclusif, en quelque sorte même la propriété exclusive du gouvernement impérial. Berne est également territoire cantonal, non fédéral. Le gouvernement américain serait dans le même cas que celui de l'Allemagne ou celui de la Suisse si les autorités fédérales de l'Union étaient les hôtes de l'Etat de New-York ou de la Pennsylvanie.

1269. — **Les Arsenaux** de la guerre et de la marine, forts et phares établis par le gouvernement fédéral dans différentes régions de l'Union sont bâtis sur des terres achetées par le Gouvernement fédéral, généralement à des particuliers. Les Etats desquels dépendent ces terrains ont coutume d'accorder au Gouvernement fédéral pleine et exclusive juri-

diction sur eux, — d'habitude en disposant que ce droit s'éteindra au cas où le terrain cesserait d'être utilisé pour les besoins militaires de l'Union.

1270. — **Les Territoires.** — Le vaste domaine national américain a été divisé, sous la direction du Congrès, en partie de superficies différentes, en général équivalentes à celles des plus grands Etats, quelquefois plus considérables que celles de tous les Etats, sauf le Texas. Ces parties, faute d'une meilleure dénomination, ont été appelées *Territoires*, et des lois fédérales leur ont donné des gouvernements. D'abord on leur a donné des gouverneurs et des juges nommés par le Président ; puis, leur population devenant plus nombreuse, et paraissant pouvoir vivre avec une tranquillité suffisante, on leur a donné des parlements choisis par cette population, et chargés de faire pour elle des lois soumises à l'approbation du Congrès : finalement, le développement s'accroissant, on leur a accordé des pouvoirs réglementaires analogues à ceux des autres Etats. La phase territoriale de leur développement une fois passée, on a admis un à un les plus importants au rang d'Etats de l'Union.

1271. — Jusqu'en 1803, le territoire des Etats-Unis ne comprenait que les terres, situées à droite du Mississipi, qui avaient appartenu aux treize Etats primitifs, lesquels les avaient cédées au gouvernement général. En 1803, la vaste région appelée la « Louisiane » fut acquise ; en 1848, on acquit encore du Mexique, par conquête, et, en 1852, par négociations, les terres de la côte du Pacifique ; en 1848, un traité reconnut définitivement les droits des Etats-Unis sur la région de « l'Orégon ».

1272. — Les Hôtels des Postes, Palais des tribunaux fédéraux, bâtiments des Douanes et autres constructions érigées et possédées par le gouvernement général dans les



différentes parties du pays sont la propriété du gouvernement comme ils pourraient l'être d'une corporation privée : les mêmes principes leur sont applicables. Les terrains sur lesquels ces constructions sont situées ne sont pas territoires fédéraux.

1273. — **Le Congrès.** — Dans le Gouvernement fédéral comme dans les Etats, le pouvoir législatif appartient à un Parlement double, à un Congrès composé d'un Sénat et d'une Chambre des Représentants. Cependant, ce qui les distingue des deux Chambres d'un Parlement d'Etat, les deux Chambres du Congrès ont des caractères différents : le Sénat diffère de la Chambre non seulement par le nombre de ses membres, mais par le principe même sur lequel repose sa composition. Il représente le principe fédéral, base du gouvernement, car ses membres représentent les Etats. La Chambre des Représentants, au contraire, représente le principe national, qui a fini, lui aussi, par servir de base au gouvernement, et sans qu'aucun changement paraisse possible. Ses membres représentent le peuple.

1274. — **Le Sénat.** — Le Sénat se compose de deux représentants de chacun des Etats de l'Union. Aussi a-t-il quatre-vingt-dix membres, les Etats étant au nombre de quarante-cinq. Chaque sénateur est élu pour six ans, par le parlement de l'Etat qu'il représente ; un parlement d'Etat est, légalement, libre de choisir pour sénateur quiconque est citoyen des Etats-Unis depuis neuf ans, a atteint l'âge de trente ans, et réside, au moment de l'élection, dans l'Etat qu'il est destiné à représenter.

1275. — La Constitution disposait qu'immédiatement après s'être réuni pour tenir sa première séance, le Sénat devait partager ses membres, par tirage au sort, en trois groupes aussi égaux que possible ; les membres désignés pour faire

partie de l'un des groupes devaient quitter leurs sièges au bout de deux ans, ceux du second groupe, au bout de quatre ans, ceux du troisième, au bout de six ans ; ces divers renouvellements étant faits, chaque sénateur devait avoir un mandat de six ans. C'est ainsi que le Sénat se renouvelle par tiers tous les deux ans. Le résultat est que le Sénat possède une vie continue, — aucune élection ne pouvant changer plus du tiers de ses membres.

1276. — Le Sénat est, comme nous l'avons vu, la chambre *Fédérale* du Congrès. Ses membres représentent les états qui forment l'Union. Cependant ils ne sont pas du tout les délégués des gouvernements des Etats. Ils n'ont pas à recevoir d'instructions relativement à leurs votes, comme les membres du *Bundesrath* Allemand, des autorités des Etats (n° 501), ni même des parlements qui les élisent. Chaque sénateur a le droit et le devoir de voter conformément à son opinion personnelle. Aussi les sénateurs représentent, on peut le dire, non pas les gouvernements des Etats, mais le peuple des Etats considéré comme corps politique.

1277. — Aucune règle n'oblige les sénateurs d'un même Etat à voter ensemble, le mandat n'étant pas impératif, comme il l'a été autrefois dans le Congrès de la Confédération Américaine (n° 1068) et comme il l'est encore au *Bundesrath* Allemand (n° 501). Chaque sénateur représente son Etat à lui seul et non pas indivisément avec un collègue.

1278. — La représentation *égale* des Etats au Sénat est plus strictement conforme au principe fédéral que la représentation inégale des Etats allemands au *Bundesrath* (n° 501) ; mais la règle observée en Allemagne, à savoir que les représentants de chaque Etat doivent voter en bloc, peut, à son tour, être considérée comme plus strictement conforme à l'idée de la représentation d'Etats confédérés que la règle du vote individuel suivie au Sénat américain.



1279. — **Le Vice-Président des Etats-Unis** a la Présidence du Sénat. Sauf le cas de mort du Président, c'est la seule fonction du Vice-Président. Il n'est pas membre du Sénat ; il ne fait que présider ses séances. Il n'a de voix que lorsque les votes des sénateurs se partagent également sur quelque question, son vote devenant nécessaire pour qu'on puisse aboutir à une décision. Si le Président meurt, démissionne, est révoqué, ou devient incapable de remplir les fonctions et d'exercer les pouvoirs de sa charge, la Présidence passe au Vice-Président.

1280. — **Organisation du Sénat.** — Le Sénat édicte lui-même les règles de la procédure qu'il entend suivre ; le Vice-Président est naturellement obligé d'appliquer les règles qu'il a adoptées, c'est l'organisation intérieure du Sénat que ces règles concernent principalement, et le caractère le plus important de cette organisation est la division des membres du Sénat en Comités permanents, c'est-à-dire en petits groupes dont chacun est chargé de la préparation d'une certaine partie de la besogne du Sénat. Le Sénat lui-même n'aurait pas le temps d'examiner les antécédents et les particularités, les mérites et les inconvénients de toutes les questions qui lui sont soumises ; ces Comités sont donc constitués pour agir à sa place dans l'examen préliminaire des mesures qu'il est appelé à voter. Toutes les fois qu'une proposition est apportée sur une question importante, cette proposition est renvoyée au Comité permanent chargé d'étudier le genre de questions dont il s'agit. Le Comité prend la proposition en considération, en même temps que toutes les autres propositions en cours et relatives au même sujet, et fait connaître au Sénat, par voie de rapport, la suite qu'il lui paraîtrait bon de donner à la proposition, — s'il



juge utile de s'occuper de la question, et quelles mesures lui semblent les meilleures.

1281. — Ainsi, il y a un Comité des Finances (*Committee on Finance*), auquel on renvoie toutes les questions relatives aux impôts ; un Comité des Dépenses (*Committee on Appropriations*), qui aide le Sénat pour toutes les questions d'emploi de crédits ; un Comité des Chemins de fer, qui s'occupe de ces questions spéciales ; un Comité des Affaires Etrangères, qui traite les questions relatives aux relations des États-Unis avec les gouvernements étrangers, etc...

### 1282. — Influence des Comités Permanents.

— Ces Comités permanents ont une très grande influence sur les actes du Sénat. Le Sénat est, naturellement, toujours porté à suivre leurs avis, car, nécessairement, chaque Comité connaît beaucoup mieux les questions dont il s'occupe que le reste des sénateurs. Cette organisation est, on peut le dire, la base de l'action législative du Sénat : car la direction que s'impose une Assemblée législative est l'essence même de sa méthode de travail, et a de l'influence non pas seulement sur la simple forme extérieure, mais sur le caractère même de ses actes. Dans tous les grands systèmes gouvernementaux, sauf le système américain, l'action législative est, la plupart du temps, dirigée par les ministres, par le Pouvoir Exécutif, spécialement chargé de gouverner ; le système américain a pour caractéristique principale, et les résultats montrent quelle est son extrême importance, que les Parlements s'y dirigent eux-mêmes, ou plutôt qu'ils se font diriger, en matière législative, par des groupes spéciaux et séparés de leurs membres.

1283. — **Le Sénat et le Pouvoir Exécutif.** — Les Comités servent surtout à obtenir des renseignements, pour le Sénat, sur les affaires du gouvernement. Mais comme la



branche exécutive du gouvernement est tout à fait séparée du Congrès, il est souvent très difficile au Sénat de savoir par l'intermédiaire de ses Comités tout ce qu'il voudrait connaître sur l'état des affaires dans les départements exécutifs. L'action des deux Chambres, dans certaines questions, doit être grandement influencée, et l'est en réalité par ce qu'elles peuvent apprendre des expériences administratives de ces départements, et le Sénat, aussi bien que la Chambre, a le droit de poser toutes les questions possibles aux fonctionnaires exécutifs, soit par l'intermédiaire de ses Comités, soit en exigeant un rapport écrit qui doit lui être fait par un des chefs des départements administratifs. En matière financière, par exemple, le Sénat ou son Comité des finances doit constamment demander des renseignements à la Trésorerie. Mais il n'est pas toujours facile d'obtenir qu'on réponde complètement et correctement aux questions posées par les législateurs ; car les fonctionnaires du gouvernement ne sont nullement responsables devant les Chambres de leurs actes officiels. Ils appartiennent à une branche du gouvernement entièrement distincte et indépendante : seuls les crimes qui les exposent à la mise en accusation (*impeachment*) les rendent justiciables du pouvoir des Chambres. C'est pourquoi les Comités sont fréquemment arrêtés dans leurs enquêtes, et le Sénat agit alors à l'aveuglette. Comme nous l'avons vu (n<sup>os</sup> 427, 428, 533 et suiv., 580, 670, 868, 871, etc...), sous d'autres systèmes de gouvernement, les ministres sont toujours susceptibles, dans les assemblées législatives, d'être questionnés et interpellés directement, face à face.

1284. — **Le Président « Pro tempore »**. — Le Sénat a l'habitude, pour le cas où le Vice-Président serait absent, d'élire régulièrement parmi ses membres un Président « pro tempore », destiné à prendre la place du Vice-Président en cas d'absence ou d'incapacité de celui-ci.

1285. — **La Chambre des Représentants**. — La Chambre des Représentants représente, non les Etats, mais le peuple des Etats-Unis. Cependant, elle le représente, non pas en bloc, mais par Etats. La



représentation est proportionnelle à la population dans les Etats, et aucune circonscription électorale n'empiète d'un Etat sur un autre.

1286. — **Proportion des Représentants.** —

Le Congrès lui-même décide, par une loi, combien il y a de représentants : il divise alors le nombre fixé entre les Etats, proportionnellement à la population ; après quoi, chaque Etat est divisé par son propre parlement en autant de circonscriptions qu'il doit avoir de représentants, et la population de chacune de ces circonscriptions a le droit d'envoyer un membre à la Chambre. La seule limitation imposée par la Constitution elle-même au nombre des représentants consiste en ce qu'il ne peut y avoir plus d'un député par trente mille habitants. La première Chambre des Représentants comprenait, suivant la décision de la Constitution même, soixante-cinq membres, avec la proportion d'un député pour trente-trois mille habitants. Ce nombre a naturellement augmenté, et la proportion a diminué, avec l'accroissement de la population. On fait un recensement tous les dix ans, et la règle veut qu'on refasse une distribution nouvelle des sièges après chacun d'eux.

1287. — Dans les Etats qui n'ont qu'un représentant (il y en a sept actuellement), le représentant est choisi par les électeurs de l'Etat tout entier. Dans quelques autres Etats, il arrive parfois aussi qu'un ou plusieurs représentants soient ainsi élus par l'Etat entier, à cause d'une nouvelle distribution des sièges, — ou pour toute autre raison.

1288. — Actuellement, il y a trois cent cinquante-sept membres dans la Chambre, et les Etats ont un représentant pour 173.905 habitants. Quand un Etat a un certain nombre de milliers d'habitants en plus du multiple de ce nombre, on lui donne un membre additionnel pour représenter ces



habitants. Ainsi, s'il a quatre fois 173.905 habitants, et, en plus un très grand nombre d'autres n'atteignant pourtant pas ce chiffre, on lui donne cinq représentants au lieu de quatre. Si un Etat a moins de 173.905 habitants, on lui donne cependant un représentant, la Constitution disposant que les Etats doivent tous en avoir au moins un. La raison pour laquelle on accorde un représentant de plus quand l'Etat a, en plus du multiple de 173.905, un reliquat considérable, est que la proportionnalité du nombre des représentants est établie par Etats, et non en se basant sur la population globale du pays; avec ce système, une division parfaitement égale de la représentation est impossible dans la pratique. Le Congrès fixe la répartition la plus équitable, chaque fois qu'il redistribue les sièges sur la base du recensement décennal ordonné par le Congrès lui-même conformément aux dispositions spéciales de la Constitution.

1289. — **Les Elections à la Chambre.** — Peut être choisi comme représentant quiconque a atteint l'âge de vingt-cinq ans, est citoyen des Etats-Unis depuis sept ans, et habite, à l'époque de l'élection, l'Etat par lequel il est choisi. Le mandat du représentant est de deux ans : deux ans sont également le mandat de la Chambre tout entière; car les membres ne sont pas élus à diverses époques, comme les sénateurs; tous les deux ans, la Chambre est renouvelée intégralement. Chaque élection biennale crée donc « une Nouvelle Chambre ».

1290. — Bien que le Sénat ait une vie continue, nous parlons ordinairement des divers Congrès, comme si un nouveau Congrès, et non une nouvelle Chambre des Représentants seulement, était choisi chaque année. Ainsi le Congrès de 1901-1903 est connu comme le cinquante-septième Congrès, parce que la Chambre des Représentants est la cinquante-septième élue depuis l'établissement du Gouvernement des Etats-Unis.

1291. — La loi fédérale ne détermine pas quels sont les électeurs des membres de la Chambre des Représentants.

sentants. La Constitution dispose simplement que tous les habitants des Etats qui ont, sous l'empire de la Constitution et des lois de ces Etats, le droit de voter aux élections des membres de la plus nombreuse des deux Chambres du Parlement d'Etat, peuvent voter aussi aux élections des membres de la Chambre des représentants des Etats-Unis. Aussi le droit électoral est-il réglementé entièrement par la législation d'Etat.

1292. — La quatorzième modification apportée en 1866-68 à la Constitution, a fortement poussé les Etats, au moins en intention, à donner le droit électoral à toute leur population mâle adulte. En effet, cette modification dispose que, dans le cas où un Etat refuserait à un de ses citoyens mâles, âgé de vingt et un ans au moins, le droit de voter aux élections des membres de la Chambre la plus nombreuse de son propre parlement (et, par voie de conséquence, le privilège de voter pour les représentants au Congrès), pour une raison autre que la conviction d'un crime, sa représentation au Congrès serait diminuée dans une proportion égale à celle du nombre des personnes ainsi exclues du droit électoral au nombre total des citoyens mâles, âgés de vingt et un ans, de l'Etat. Cependant, en réalité, cette disposition ne s'est pas montrée bien utile. Il a été impossible, dans la pratique, aux autorités fédérales, de la mettre à exécution d'une manière satisfaisante.

1293. — **Organisation de la Chambre.** — La Chambre, comme le Sénat, a ses règles de procédure propres, relatives au nombre et aux attributions de ses fonctionnaires et à ses méthodes de travail ; ses règles, comme celles du Sénat, concernent principalement la création et les pouvoirs d'un grand nombre de comités permanents. Les comités de la Chambre ne sont pas, cependant, élus au scrutin, comme ceux du Sénat, ils sont nommés par le président de la Chambre, le « *Speaker* » ; et ce pouvoir du *Speaker*



fait de lui un des personnages les plus importants du gouvernement. Car les comités de la Chambre sont encore plus influents que ceux du Sénat dans la détermination des décisions à prendre relativement aux affaires qui leur sont renvoyées. En fait, ils ont un réel pouvoir de contrôle sur tous les actes de la Chambre. Le Sénat, assemblée relativement peu nombreuse, a le temps d'étudier très complètement les rapports de ses comités, et, en général, il s'arrange pour formuler ses propres conclusions. Mais la Chambre est trop nombreuse pour travailler beaucoup en séance plénière : il faut qu'elle se laisse guider par ses comités ou qu'elle ne fasse rien. C'est ce fait qui rend si important le pouvoir de nomination du *Speaker*. Il détermine qui fera partie des comités, et les comités déterminent ce que fera la Chambre. Il nomme ceux qui élaborent la charpente de la législation. Bien plus, il détermine les règles de la procédure à suivre et le cours des affaires. Car il est président du comité du Règlement, qui n'a que deux autres membres, considérés par lui comme des « adjoints ». Et c'est ce comité qui dirige complètement la Chambre, quant à l'emploi de son temps. Le *Speaker* ne « reconnaît » pas le membre (c'est-à-dire ne lui donnerait pas la parole) qui chercherait à bouleverser le programme qu'il a lui-même fixé.

1294. — Le pouvoir extraordinaire du *Speaker* fait souvent de son élection un événement tout à fait passionnant lors de la réunion de chaque nouvelle Chambre ; car il est toujours élu en prévision de ce qu'il fera quand il aura à constituer les principaux comités, à établir et à appliquer les règles de procédure.

1295. — La Chambre des représentants ne s'est pas, comme le Sénat, vu donner un Président par la Constitution. Elle élit elle-même son président ; son nom de « *Speaker* » est



emprunté à la tradition de la Chambre des Communes d'Angleterre dont le président a été appelé ainsi parce que, chaque fois que les Communes, autrefois, se présentaient devant le roi pour lui exposer quelque question, ou pour répondre à une convocation de la Couronne, le président était chargé de prendre la parole (*Speaker*, en anglais, veut dire celui qui parle). Ce nom est en usage aussi dans les assemblées législatives de toutes les colonies anglaises, partout où, au moins, on a directement hérité des habitudes législatives anglaises.

1296. — La Chambre a tant de comités permanents que chaque représentant est membre de l'un ou de l'autre d'entre eux, mais beaucoup de ces comités ont peu de chose, ou même rien à faire. Quelques-uns, quoique encore régulièrement nommés, ne se voient plus donner aucune attribution par le règlement. Un des plus importants est celui des Dépenses (*Appropriation*), qui est chargé des projets déposés chaque année pour faire face aux dépenses du gouvernement, et qui, en vertu du pouvoir que lui donne le règlement de demander à toute époque à la Chambre de se prononcer sur ses rapports, en laissant de côté tout le reste, domine en réalité la Chambre puisqu'il contrôle l'emploi de son temps. Des projets spéciaux, qui proposent de mettre de l'argent à la disposition d'un seul département pour ses dépenses, par exemple, pour le département de la Marine ou celui de la Guerre, sont, d'après une règle récemment établie à la Chambre, soustraits à l'action du Comité des Dépenses et renvoyés aux Comités spécialement chargés des questions concernant ce département. Le Comité des Voies et Moyens, chargé des questions de taxation, est à peine moins important que le Comité des Dépenses, bien que rarement aussi occupé. C'est, naturellement, à la nomination de ces comités que le *Speaker* apporte toute son attention. Par leur intermédiaire, son influence est très puissante.

1297. — Quelques membres de la Chambre sont considérés comme ayant acquis le droit, à cause de leurs longs services et de leur expérience parlementaires, de faire partie des comités les plus importants, et, dans chaque comité, la coutume impérative veut qu'ils représentent les deux partis



de la Chambre. Mais ces limitations partielles, apportées au choix du *Speaker*, ne l'empêchent pas sérieusement de suivre ses préférences.

1298. — La Chambre, tout comme le Sénat, dépend de ses comités permanents lorsqu'elle a à demander des renseignements relatifs aux affaires du gouvernement et à la politique des départements exécutifs ; elle est aussi souvent embarrassée que lui parce qu'elle n'a aucun rapport facile, régulier avec ces départements. Les départements ne peuvent pas donner un avis à la Chambre si elle ne le leur demande pas ; et la Chambre ne peut pas demander leur avis autrement que par l'intermédiaire indirect de ses comités, ou, suivant une forme spéciale, en réclamant des rapports écrits.

1299. — **Les Lois du Congrès.** — Pour devenir une loi, un *Act* du Congrès, un projet de loi doit être voté dans les deux Chambres et recevoir la signature du Président. Telle est la procédure législative ordinaire. Mais le Président peut refuser sa signature, et, dans ce cas, la mesure qu'il a refusé de sanctionner doit être votée par les deux tiers des membres de chaque Chambre, après une nouvelle étude, avant de prendre place dans le Code. Le Président a dix jours à consacrer à chaque décision. S'il n'agit pas dans ce délai, ou s'il signe, le projet devient loi ; si, dans les dix jours, il informe le Congrès, par un message spécial, qu'il refuse de signer le projet et renvoie ledit projet à la Chambre dans laquelle il a pris naissance, en lui faisant connaître les raisons de son refus, il faut, pour que le projet devienne loi, qu'un vote à la majorité des deux tiers soit émis dans chaque chambre.

1300. — Il y a donc trois moyens pour qu'un projet devienne loi : 1<sup>o</sup> le projet réunit la majorité dans chaque

chambre et reçoit la signature du Président, dans les dix jours qui suivent son vote par les Chambres ; 2° le projet réunit la majorité dans chaque chambre, et le Président n'agit pas dans les dix jours qui suivent son vote ; 3° le projet est voté par les deux tiers des membres de chaque chambre après que le Président a refusé sa signature dans les dix jours qui ont suivi son vote à la majorité simple dans les deux Chambres. Si le Congrès s'ajourne avant l'expiration des dix jours laissés au Président pour l'étude des projets qui lui sont envoyés, ces projets sont caducs, à moins qu'ils ne soient signés avant l'ajournement.

1301. — Aucune des deux Chambres ne peut prendre de décision (si ce n'est envoyer chercher les membres absents ou s'ajourner) si la majorité des membres ne sont pas présents, — cette majorité est donc, pour tous les parlements américains, fédéraux et d'Etat, le *quorum* nécessaire.

1302. Dans certains parlements étrangers, le *quorum* est très inférieur à la majorité des membres. A la Chambre des Communes d'Angleterre, par exemple, il n'est que de quarante membres, bien que le nombre total soit de six cent soixante-dix.

1303. — Quand on dit que, dans certaines circonstances, un projet de loi doit être voté par les deux tiers avant de devenir loi, il faut entendre qu'il doit être voté par les deux tiers des membres *présents*, et non pas nécessairement par les deux tiers du nombre total des membres de l'Assemblée. Dans le cas, cependant, de projets que le Président refuse de signer, la Constitution dit expressément qu'ils ne peuvent avoir force de loi avant que, mis aux voix, ils aient été votés par les *deux tiers de chaque chambre*.

1304. — Un projet peut prendre naissance (*originate*) dans l'une ou l'autre Chambre, à moins qu'il ne soit relatif à la levée de l'impôt. Dans ce cas spécial, il doit passer d'abord par la Chambre des Représentants, bien que le Sénat puisse proposer à un pareil



projet tous les amendements qu'il veut, comme à tout autre projet venant de la Chambre.

1305. — Si l'une des Chambres vote un projet de loi, et si l'autre le modifie, les changements ainsi proposés doivent être votés par la Chambre dans laquelle le projet a pris naissance avant le renvoi au Président qui doit, par sa signature, en faire une loi. Quand les deux chambres sont en désaccord sur des amendements, elles nomment des comités de conférence; autrement dit, chaque chambre nomme un comité chargé de s'entendre avec un comité similaire nommé par l'autre chambre, afin de voir ce qu'on pourrait faire pour trouver un terrain d'accord entre les deux chambres, relativement aux points en litige.

1306. — **Le Pouvoir Judiciaire Fédéral : Sa Jurisdiction.** — Le Pouvoir Judiciaire des Etats-Unis se compose d'une Cour Suprême (*Supreme Court*), de neuf Cours d'appel de Circuit (*Circuit Courts of Appeal*), de neuf Tribunaux de Circuit (*Circuit Courts*), soixante-huit Tribunaux de District (*District Courts*) et d'une Cour des Réclamations (*Court of Claims*). Son organisation et ses fonctions reposent non sur des dispositions constitutionnelles, comme celles des autres branches du gouvernement général, mais seulement sur la loi ordinaire. La Constitution déclare que « le pouvoir judiciaire des Etats-Unis est confié à une Cour Suprême et aux tribunaux inférieurs que le Congrès peut, de temps à autre, instituer et établir » et que « les juges de la Cour Suprême et des tribunaux inférieurs restent en charge tant qu'ils remplissent leurs devoirs, et reçoivent, à certaines époques fixées, pour leurs services, une compensation qui ne peut être diminuée pendant tout le temps qu'ils restent en charge. » Elle dispose aussi que le pouvoir judiciaire du gouvernement fédéral s'étend à tous les procès, basés sur la loi ou sur l'« *equity* », qui peuvent être soulevés sous le régime de la Constitution,



des lois et des traités des Etats-Unis; à tous les procès concernant les ambassadeurs, autres ministres publics et consuls; à tous les procès concernant l'Amirauté et la Marine; aux litiges dans lesquels les Etats-Unis sont partie, aux litiges entre deux ou plusieurs Etats, entre un Etat et des citoyens d'un autre Etat (l'Etat étant le demandeur), entre citoyens de différents Etats, entre citoyens du même Etat revendiquant des terres en raison de concessions faites par des Etats différents, entre un Etat ou ses citoyens et des Etats, citoyens ou sujets étrangers. La Constitution déclare aussi que, dans les procès concernant des Ambassadeurs, autres ministres publics et consuls, et dans ceux où un Etat est partie, la Cour Suprême juge en premier ressort; dans les autres cas, elle n'a qu'une juridiction d'appel, « sauf les exceptions et dans les conditions que le Congrès détermine. »

1307. — Le pouvoir judiciaire du gouvernement fédéral est ainsi établi de manière à embrasser deux classes distinctes de procès : 1<sup>o</sup> ceux dans lesquels il est évident que l'autorité fédérale, bien plutôt que l'autorité d'un Etat, doit avoir le droit de contrôle, à cause de la nature même des questions litigieuses, par exemple, les procès concernant l'Amirauté et la Marine, puisque les eaux navigables dépendent exclusivement des autorités fédérales; et les procès issus de la Constitution, des lois ou des traités des Etats-Unis, ou encore de concessions inconciliables accordées par différents Etats; 2<sup>o</sup> ceux dans lesquels, par suite de la nature des parties en cause, les tribunaux locaux ne sauraient avoir juridiction; ce sont, par exemple, les procès relatifs aux ambassadeurs étrangers qui sont accrédités auprès du gouvernement des Etats-Unis, avec lesquels les relations sont exclusivement nationales, et qui possèdent des privilèges basés sur la souveraineté des Etats qu'ils représentent; ou encore, des procès dans lesquels les tribunaux locaux ne pourraient avoir juridiction complète par suite du domicile des parties; par exemple, les procès s'élevant entre des citoyens de différents Etats. Il



est toujours possible à un citoyen d'un Etat de poursuivre un citoyen d'un autre Etat devant les tribunaux du domicile du défendeur, mais les tribunaux fédéraux sont spécialement établis pour juger ces procès.

1308. — **Influence du Congrès sur le Pouvoir Judiciaire.** — Mais ces dispositions de la Constitution laissent le Congrès absolument libre de répartir ces pouvoirs entre les tribunaux à l'organisation desquels il a à pourvoir, et même, s'il le préfère, à n'attribuer à aucun d'eux quelques-uns de ces pouvoirs. En d'autres termes, la Constitution délimite la sphère dans laquelle peut se mouvoir le pouvoir judiciaire des Etats-Unis, tandis que le Congrès détermine dans quelle partie spéciale de cette sphère il se meut réellement, par quels tribunaux et de quelle manière, suivant quelles règles et avec quelles restrictions ces pouvoirs judiciaires sont exercés.

1309. — En ce qui concerne l'organisation du pouvoir judiciaire, le Congrès détermine non-seulement quels tribunaux inférieurs à la Cour suprême doivent être établis, mais aussi de combien de juges se compose la Cour Suprême elle-même, quels sont leurs émoluments et quelle procédure ils ont à employer, quelles sont enfin leurs attributions réelles dans l'administration de la justice. Il peut aussi déterminer, s'il le juge utile, quelles conditions doivent être exigées de ceux qui sont destinés à avoir place à cette Cour Suprême.

1310. — **Les Tribunaux Fédéraux Actuels.** — Conformément aux attributions à lui confiées par la Constitution, le Congrès a voté la Loi sur l'Organisation Judiciaire de septembre 1789, et des lois modificatives ; l'ensemble constitue la base du système judiciaire actuel. Telle qu'elle est aujourd'hui, la Cour Suprême se compose d'un premier juge (*chief justice*), et de huit juges adjoints au premier. Elle doit tenir des sessions annuelles dans la Cité de Washington, sessions qui commencent le second lundi d'octobre, —

le quorum étant formé de six juges. Immédiatement au-dessous de la Cour Suprême se trouvent deux séries de *Cours de Circuit*, appelées, les unes, Cours de Circuit, les autres Cours d'Appel de Circuit. Les Cours de Circuit sont, en théorie, des cours où tiennent audience dans les différentes parties du pays, les juges de la Cour Suprême siégeant séparément; mais, en réalité, la tâche de la Cour Suprême est si considérable par le nombre et l'importance des affaires que les juges ne peuvent pas assister régulièrement aux sessions des Cours de Circuit. Le territoire des États-Unis (à l'exception des *Territoires*) est divisé en neuf circuits; un juge de la Cour Suprême est désigné, pour chaque circuit, par la cour elle-même; et, de plus on nomme des juges spéciaux de circuit, tout à fait indépendants des premiers, tenant souvent audience à part, dans une partie du circuit, en même temps que les juges de la Cour Suprême tiennent audience eux-mêmes dans une autre partie du circuit. Il y a actuellement treize juges ordinaires de circuit, les premier, troisième, quatrième, cinquième et sixième circuits ayant un juge chacun, et les deuxième, septième, huitième et neuvième circuits en ayant chacun deux. Les neuf circuits sont divisés en soixante-huit districts, qui, comme les circonscriptions des membres du Congrès, n'empiètent jamais les uns sur les autres; pour chacun de ces districts, il y a un tribunal de district. Quelques-uns des États les moins peuplés forment chacun un seul district; d'autres en forment deux; d'autres encore fournissent assez d'affaires pour justifier leur division en trois districts. Les tribunaux de district sont les tribunaux inférieurs dans la série des tribunaux fédéraux, et ont leurs juges spéciaux. Les Cours de Circuit siègent successivement dans les divers districts de chaque circuit, et la loi dispose que chaque juge de la Cour Suprême doit



siéger dans chaque district de son circuit au moins une fois tous les deux ans.

1311. — **Une Cour d'Appel** a été établie par la loi en 1891, pour chacun des neuf circuits, afin de décharger quelque peu la Cour Suprême de l'énorme quantité d'affaires qui avait fini par encombrer définitivement ses rôles. Dans chaque circuit, un juge de la Cour Suprême et deux juges de circuit, ou un juge de circuit et un juge de district, forment la Cour d'Appel du circuit ; neuf charges supplémentaires de juges de circuit ont été créées pour assurer ce service, à raison d'un par circuit. La Cour d'Appel de Circuit est la seule Cour qui puisse connaître des appels formés contre les décisions des Cours de Circuit et des Tribunaux de District dans les procès civils portant sur moins de mille livres sterling, dans les procès dans lesquels les tribunaux fédéraux ont juridiction par suite du caractère ou du domicile des parties, dans ceux relatifs aux brevets d'invention, à l'impôt, à la marine, enfin dans les procès criminels qui ne sont pas rangés parmi les plus importants. Cependant, dans tous ces cas, la Cour Suprême peut revendiquer son droit de juridiction si elle le veut, par *certiorari* ou autrement ; les Cours d'Appel de Circuit peuvent elles-mêmes faire trancher par cette Cour les questions juridiques qu'elles considèrent comme devant être tranchées par elle. On peut faire appel des décisions des Cours d'Appel de Circuit à la Cour Suprême sur les questions de juridiction, les questions constitutionnelles ou touchant les traités de l'Union, quel que soit l'intérêt en litige, et pour tous les procès criminels infamants.

1312. — **La Cour des Réclamations** (*Court of Claims*) a été établie en 1855, pour décharger le Congrès de la nécessité de juger la valeur des réclamations apportées contre les



Etats-Unis et pour l'examen desquelles aucune disposition n'avait été édictée. Elle se compose d'un premier juge et de quatre juges adjoints et siège toujours à Washington. Les réclamations en matière de pensions, celles relatives à la guerre et les réclamations déjà rejetées ne sont pas de son ressort ; mais toutes les autres réclamations contre les Etats-Unis qui sont telles qu'elles ne puissent pas être jugées par recours au « *common law* », à l'« *equity* » ou par l'amirauté (quand les Etats-Unis peuvent être poursuivis comme individu) lui sont renvoyées. Dans quelques cas, elle a le droit de rendre un jugement ; dans les autres, elle ne peut que connaître les faits ; mais, dans les deux hypothèses, le demandeur doit attendre, pour avoir satisfaction, que le Congrès ait voté la dépense.

1313. — **La Cour des Réclamations de Propriété Privée** a été établie en 1891 pour décharger le Congrès de l'obligation de juger les diverses sortes de réclamations relatives à des terres sises dans les limites du territoire que les Etats-Unis ont obtenu du Mexique, toutes les fois que les réclamations s'appuient sur des concessions, des garanties, des privilèges ayant une origine mexicaine ou espagnole, que les Etats-Unis sont obligés de reconnaître et de confirmer, d'après les clauses des traités de cession passés entre l'Union et le Mexique, — à l'exclusion, naturellement, des réclamations ayant déjà été acceptées ou non admises par loi du Congrès ou autrement. Les Etats sur le territoire desquels peuvent se trouver ces terres sont ceux de Nouveau-Mexique, Arizona, Utah, Nevada, Colorado et Wyoming. La Cour se compose, comme la Cour des Réclamations, d'un premier juge et de quatre juges-adjoints.

1314. — **Le Partage de Juridiction** entre les Cours de Circuit et les Tribunaux de District est fait par loi du Congrès ; et comme le Congrès n'a pas jugé utile de donner aux tribunaux pleine juridiction sur *tous* les procès pouvant s'élever sous l'empire de la Constitution, des lois et des traités des Etats-Unis, mais comme il a donné à chaque tribunal un pouvoir de juridiction dans certains cas déterminés, laissant les autres cas en suspens, il serait impossible de donner



un résumé général détaillé des droits de juridiction des différents tribunaux. Qu'il nous suffise aujourd'hui de dire que les Tribunaux de District connaissent de tous les procès civils ordinaires incombant à la juridiction fédérale (si la somme du litige dépasse deux mille livres, le procès peut, cependant, être porté devant la Cour de Circuit); ils connaissent aussi de tous les procès de « *Common law* » entamés par les Etats-Unis, de tous les procès basés sur le droit international ou les traités des Etats-Unis, des procès contre les Consuls et Vice-Consuls, de ceux qui touchent à la propriété territoriale, et de ceux qui reposent sur la législation des droits civils : ils sont le premier degré de juridiction en matière postale, commerciale et maritime; enfin ils jugent les procès engagés contre les Etats-Unis quand la réclamation ne dépasse pas 1000 livres. Les Cours de Circuit, de leur côté, ont juridiction en matière civile quand la somme en litige dépasse deux mille livres, dans les procès concernant les brevets, les droits d'auteur, les impôts, dans les procès entamés par le Gouvernement fédéral contre les banques nationales, et dans certains procès énumérés par la loi, basés sur le « *Common law* » ou l'« *equity* » et engagés contre les Etats-Unis. Aucune limitation pécuniaire n'est imposée par la loi de 1891 aux appels formés contre les décisions des Cours de Circuit ou des Tribunaux de District devant une Cour d'Appel de Circuit. Pour le jugement des crimes punis par la loi fédérale, les Cours de Circuit et les Tribunaux de District ont une juridiction analogue, sauf pour les cas très importants, sur lesquels les Cours de Circuit ont une juridiction exclusive.

1315. — **Tous les Juges des Etats-Unis** sont nommés par le Président avec l'avis et le consentement du Sénat; ils gardent leurs fonctions tant qu'ils se conduisent bien (*during good behaviour*). Il y a, en tout, soixante-huit districts judiciaires fédéraux, pour chacun desquels, en règle générale, il y a un juge spécial de district; cependant, dans les parties les moins peuplées du pays, un seul juge tient d'habitude audience dans plusieurs districts. Aussi n'y

a-t-il en réalité actuellement que soixante-cinq juges de district.

1316. — Les juges fédéraux des tribunaux inférieurs sont, pour ainsi dire, interchangeables. Quand c'est nécessaire, un juge de district peut aller dans un autre district que le sien, et y aider ou y remplacer le juge du district. Un juge de district peut aussi, quand les affaires l'exigent, siéger comme juge de circuit: à l'occasion, un juge de circuit peut, de son côté, siéger comme juge de district. Cela semble fort peu anormal quand on se souvient que les dispositions primitives faisaient toujours tenir audience de circuit aux juges de district, soit en l'absence des juges de la Cour Suprême, soit à côté d'eux, et que des juges spéciaux de circuit ont dû être nommés seulement parce qu'un plus grand nombre de juges étaient nécessaires, par suite de l'augmentation du nombre des affaires soumises aux tribunaux fédéraux.

1317. — **L'Attorney de District et le Marshal.** — Presque tous les districts ont leurs « *attorneys* » fédéraux de district, et leurs « *Marshals* » des Etats-Unis, nommés par le Président. L'*Attorney* fédéral de district est chargé de poursuivre tous ceux qui se rendent coupables de crimes prévus par les lois des Etats-Unis, de suivre les procès civils engagés dans le district au nom du Gouvernement fédéral, de représenter le Gouvernement dans tous les procès où il est défendeur, de défendre les fonctionnaires fédéraux des finances quand ils sont poursuivis pour actes illégaux, etc... Le « *Marshal* » est le fonctionnaire exécutif du Circuit fédéral et des Tribunaux de district. Il exécute leurs ordonnances et fait la procédure, arrête et écroue les gens inculpés de violation des lois criminelles fédérales, etc..., et tient dans chaque Etat, de la loi fédérale, les mêmes pouvoirs que ceux que le shériff de cet Etat tient de la législation locale. C'est un shériff fédéral.



1318. — Les ordonnances et la procédure d'un tribunal local n'ont de force que dans l'Etat auquel appartient le tribunal. Les ordonnances et la procédure des tribunaux fédéraux, au contraire, ont force dans toute l'Union.

1319. — **Les Tribunaux du District de Colombie et des Territoires** sont des tribunaux des Etats-Unis, mais non des tribunaux fédéraux ; au point de vue de la juridiction, ils ont le caractère des tribunaux locaux et fédéraux tout à la fois. Les lois des Territoires et du District de Colombie sont lois des Etats-Unis, d'autant plus que les parlements des Territoires fonctionnent en raison d'une autorisation légale donnée par le Congrès (1). Les parlements des territoires sont, pour ainsi dire, commissionnés par le Congrès ; et les lois qu'ils votent sont appliquées par des juges nommés par le Président.

1320. — Les tribunaux des Territoires et les tribunaux du District de Colombie ne sont pas du tout régis par les dispositions de la Constitution fédérale. En ce qui les concerne, le Congrès agit sans que son pouvoir soit limité. Par exemple, la règle qui veut que les juges soient nommés *during good behaviour*, qui s'applique à tous les juges des Etats-Unis nommés sous l'empire des dispositions constitutionnelles, ne s'applique pas aux juges des Territoires ou du District de Colombie. Le mandat des juges des Territoires est fixé à quatre ans. Les tribunaux fédéraux siégeant dans les Etats et les tribunaux des Etats-Unis établis dans les Territoires ne peuvent être considérés comme faisant partie du même système, bien que la Cour Suprême soit, pour ces deux sortes de tribunaux, la juridiction d'appel.

1321. — **La Procédure d'un Tribunal Fédéral** est, en général, celle des tribunaux de l'Etat dans lequel il siège ; et la législation d'Etat est appliquée par les tribunaux des Etats-Unis dans toutes

(1) Le Congrès a décidé dès longtemps que la population du District de Colombie continuerait à vivre sous l'empire des lois qui étaient en vigueur dans le District avant sa cession au gouvernement fédéral.

les matières qui ne sont pas touchées par la législation fédérale. Les jurys sont constitués, les témoignages recueillis, les plaidoiries entendues, etc..., le plus souvent, conformément aux habitudes des tribunaux locaux ; ainsi, autant que possible, en ce qui concerne les formes extérieures observées et les principes appliqués, un tribunal fédéral est particulier, et non étranger, à l'Etat dans lequel il fonctionne.

1322. — Il n'appartient pas au Congrès de déléguer aux tribunaux des Etats les attributions des tribunaux des Etats-Unis ; car la constitution dispose clairement qu'aucun tribunal autre que la Cour Suprême ne peut être autorisé à exercer les pouvoirs judiciaires des Etats-Unis, sauf ceux que le Congrès « peut, de temps à autre, créer et établir. » La délégation aux tribunaux des Etats est donc impossible. C'est là une différence intéressante entre le système judiciaire fédéral des Etats-Unis et ceux de l'Allemagne et de la Suisse (nos 556, 703, 704).

1323. — **Le Pouvoir Exécutif Fédéral.** — « Le Pouvoir Exécutif », dit la Constitution, « est confié à un Président des Etats-Unis d'Amérique », qui « reste en charge pendant quatre ans ». Naturellement, il est impossible à un seul homme d'exercer réellement le pouvoir exécutif tout entier. Le Président est assisté de nombreux chefs de départements auxquels incombe une si grande partie des attributions administratives réelles qu'il est maintenant plus correct, au fond, de considérer le Président comme chargé de veiller à l'exécution des lois par le moyen d'un pouvoir général de contrôle ; c'est sans doute tout ce que désiraient les sages créateurs de la Constitution. Le Vice-Président n'a aucune part aux fonctions exécutives. Il est le remplaçant du Président, et est choisi en même temps et de la même manière que lui.



1324. — **Election du Président.** — Le choix du Président n'est pas fait directement par le peuple, mais indirectement, par des électeurs choisis par le peuple. Dans chaque Etat, on choisit autant d'électeurs que l'Etat a de représentants et de sénateurs au Congrès, le « vote électoral » de chaque Etat étant ainsi égal au nombre total des membres qu'il envoie siéger au Congrès.

1325. — Les électeurs sont choisis le mardi qui suit le premier lundi de novembre de l'année qui précède immédiatement celle de l'expiration du mandat présidentiel. Ils se réunissent dans les capitales des Etats pour émettre leurs votes le second lundi du mois de janvier suivant. Leurs votes sont comptés dans les Chambres du Congrès, siégeant ensemble le second mercredi du mois de février suivant. Le Président est officiellement reconnu le 4 mars.

1326. — **Le Fonctionnement Réel du Système. les Assemblées des Partis.** — La théorie primitive des auteurs de ce système voulait que chaque électeur eût à exercer réellement par son vote un choix indépendant, qu'il pût voter pour les hommes que, dans sa conscience, il avait choisis pour remplir les postes de Président et de Vice-Président. En fait, cependant, les électeurs ne font qu'enregistrer les décisions des partis, prises pendant l'été précédent dans des conventions nationales. Chaque parti tient, pendant cet été, une grande Assemblée composée de délégués du parti venus de tous les coins de l'Union, et désigne les candidats de son choix à la présidence et à la vice-présidence. Les électeurs sont, à leur tour, choisis suivant les désignations des Assemblées tenues par les partis dans les différents Etats ; et le parti qui fait triompher le plus d'électeurs aux élections de novembre fait triompher également ses candidats par leur intermédiaire, car les votes sont naturelle-

ment conformes à la volonté des Assemblées. Ces Assemblées des partis, dont la Constitution ne parle pas, jouent, en fait et de beaucoup, le rôle le plus important dans la machine électorale.

1327. — **Conditions Nécessaires pour tenir la Charge de Président.** — Sont seuls éligibles aux fonctions de Président, les citoyens nés aux Etats-Unis, ou les personnes ayant la qualité de citoyens des Etats-Unis depuis l'époque de l'adoption de la Constitution fédérale ; nul ne peut être élu à ces fonctions s'il n'a pas atteint l'âge de trente-cinq ans, et s'il ne réside pas aux Etats-Unis depuis quatorze ans (1). Au point de vue de l'âge, il n'y a qu'une légère différence avec la condition imposée aux Sénateurs ; au point de vue de la qualité de citoyen, la condition exigée du Président est beaucoup plus rigoureuse que celle qu'on exige des membres du Congrès.

1328. — La Constitution dispose que la compensation reçue par les juges des Etats-Unis ne peut être réduite pendant toute la durée de leurs fonctions ; en ce qui concerne le Président, dont le mandat est beaucoup plus court, elle dispose que cette compensation ne peut être ni diminuée *ni augmentée* pendant le temps qu'il reste en charge.

1329. — **Attributions et Pouvoirs du Président.** — Le Président est chargé de veiller à ce que les lois des Etats-Unis soient fidèlement exécutées ; il est commandant en chef de l'armée et de la flotte des Etats-Unis, ainsi que de la milice des divers Etats, milice qui est, réellement, au service des Etats-Unis ; il règle les relations du pays avec l'extérieur, reçoit les ministres des puissances étrangères et est autorisé à signer des traités, avec l'assentiment des deux tiers du Sénat ; il nomme et commissionne tous les fonction-

(1) Constitution, art. 2, section 1, paragraphe 5



naires du gouvernement fédéral ; il a le droit de sursis et de pardon. La Constitution soumet toutes les nominations faites par lui à la confirmation du Sénat ; mais elle donne également au Congrès le droit de soustraire au contrôle du Sénat les nominations de tous les fonctionnaires subalternes, en confiant ces nominations, s'il le juge utile, soit au Président seul, soit aux tribunaux, soit aux chefs des départements administratifs. La confirmation par le Sénat est encore nécessaire pour la nomination des ambassadeurs, des autres ministres publics, et des consuls, des juges des tribunaux des Etats-Unis, des principaux chefs de l'armée de terre, de l'armée de mer, et des départements administratifs, des principaux fonctionnaires des postes et des douanes, en somme des principales têtes du gouvernement général ; mais ceux-là ne forment qu'une minorité parmi tous ceux qui sont nommés par le pouvoir exécutif. La majorité est nommée sans contrôle législatif.

1330. — Les influences malheureuses, démoralisantes, qu'on a laissé peser sur les nominations depuis l'époque du Président Jackson n'ont guère moins affecté les nominations sujettes à la confirmation du Sénat que celles qui sont faites sans son intervention ; l'examen rigoureux auquel se livre le Sénat n'a pas été suffisant pour assurer la saine constitution des services publics. « La Courtoisie du Sénat », cette fameuse courtoisie qui veut que les sénateurs laissent diriger les nominations dans les différents Etats par les sénateurs du parti qui prédomine dans ces Etats, a fréquemment menacé d'ajouter aux raisons peu acceptables qui déterminent les nominations faites par le pouvoir exécutif, les causes non moins inacceptables qui pourraient faire réussir les nominations au Sénat.

1331. — **Réformes des Méthodes de Nomination des Fonctionnaires Fédéraux.** — Les essais qui ont été faits récemment pour faire ré-

former par la loi le système de nomination des fonctionnaires n'ont pas affecté les hautes charges, données avec le consentement du Sénat, mais seulement les charges inférieures qui sont données en vertu de leur simple autorité par le Président ou les chefs des départements exécutifs ; cependant, les résultats n'ont touché que les moins importantes de ces charges. La proposition de loi qui est devenue loi en juin 1883 et qu'on connaît sous le nom de « Loi Pendleton » ne se rapporte, en somme, qu'aux « employés » ; elle ne s'applique en rien aux fonctionnaires possédant une autorité réelle, bien que s'appliquant à un grand nombre de serviteurs du gouvernement fédéral. En deux mots, elle dispose que le Président, avec l'avis et le consentement du Sénat, nomme une Commission des services civils, composée de trois membres, dont deux au plus appartiennent au même parti politique ; ces membres représentent le Président et c'est sur leurs indications qu'on choisit les titulaires des derniers emplois du service fédéral, la base d'épreuve étant un concours. Cette loi interdit de réclamer de l'argent aux employés dans un but politique, et de tolérer toute participation active aux affaires d'un parti de la part des membres de l'administration civile. Elle essaye, en somme, de mettre les services civils au-dessus de la politique.

1332. — La mise à exécution des parties de la loi qui parlent de la manière dont doivent être choisis les fonctionnaires publics est presque entièrement laissée au bon plaisir du Président. La constitution lui confie le pouvoir de nomination, sans aucune restriction, sauf en ce qui concerne l'avis et l'approbation du Sénat. Toute loi qui prescrit la manière par laquelle le Président doit choisir ses fonctionnaires peut donc se trouver n'avoir que force d'avis. Le Président peut accepter ses prescriptions ou n'en pas tenir



compte, selon son goût. La seule force qui puisse l'obliger à l'observance de ce principe est celle de l'opinion publique.

1333. — **La Succession Présidentielle.** — En cas de renvoi, mort, démission ou incapacité du Président et du Vice-Président, les fonctions de Président sont remplies, pendant l'intérim, par le Secrétaire d'Etat, ou, s'il ne peut agir, par le Secrétaire de la Trésorerie, ou, à son défaut, par le Secrétaire de la Guerre, ou encore, et dans cet ordre, par l'Attorney-Général, le Directeur Général des Postes, le Secrétaire de la Marine ou le Secrétaire de l'Intérieur. Aucun de ces fonctionnaires ne peut agir, cependant, s'il ne remplit pas les conditions d'âge, de civisme et de domicile qu'on exige de ceux qui occupent le fauteuil présidentiel. Jusqu'à ce que ces dispositions aient été établies, par loi du Congrès, en 1886, la « succession » passait d'abord au Président *pro tempore* du Sénat, et à son défaut, au *Speaker* de la Chambre des Représentants. Ce système fut trouvé mauvais parce que, à certains moments, il n'y a ni Président *pro tempore* du Sénat, ni *Speaker* de la Chambre. De plus, ces personnages ne sont pas toujours du même parti politique que le Président et le Vice-Président. On s'est demandé également s'ils étaient des « fonctionnaires » dans le sens de la Constitution, qui charge le Congrès de désigner les « fonctionnaires » auxquels peuvent, dans certains cas, incomber les fonctions présidentielles.

1334. — **Relations du Pouvoir Exécutif et du Congrès.** — Les seules dispositions de la Constitution qui concernent les relations entre le Président et le Congrès sont celles-ci : « le Président renseigne, de temps à autre, le Congrès sur l'état de l'Union, et recommande à son attention les mesures qu'il juge nécessaires et avantageuses ; » « il peut, dans des occasions spéciales, réunir les deux chambres, ou l'une des deux seulement » en session extraordinaire, « et, en cas de désaccord entre elles, en ce qui concerne l'époque de leur ajournement, il peut les ajourner à l'époque qu'il juge bonne » (art. II, sect. III). Le pou-

voir qu'il a de renseigner le Congrès sur l'état de l'Union et de recommander à son attention le vote de certaines mesures s'exerce uniquement par l'envoi de « Messages » annuels, spéciaux et écrits.

1335. — Washington et John Adams, interprétant cette clause, comprirent qu'ils pouvaient s'adresser en personne au Congrès, comme le peut faire le souverain, en Angleterre : leurs communications annuelles au Congrès furent donc des adresses verbales. Mais Jefferson, le troisième Président, n'était pas orateur ; cette coutume cessa et l'habitude d'envoyer des messages écrits s'introduisit et s'établit solidement (comparez n° 861). Il se peut que, si le Président n'avait pas ainsi fermé la porte à toute espèce de pratiques novatrices, cette clause de la Constitution eût servi de base à l'habitude plus courante, moins enveloppée de formes, et cependant, en même temps vouée à plus de publicité et de responsabilité, d'un échange d'opinions entre le Pouvoir Exécutif et le Congrès. Mais l'interprétation acceptée empêchant le Président d'avoir recours à des formes moins spéciales, moins inefficaces, le pouvoir exécutif et le parlement fédéral se voient exclus de toute coopération, de toute confiance réciproque, et ce, à un point tel qu'aucun autre système moderne ne saurait être, de ce côté, comparé au système américain. Dans tous les autres gouvernements modernes, les chefs des départements administratifs ont le droit de siéger à l'Assemblée législative et de prendre part à ses discussions. Le Parlement et le pouvoir exécutif se trouvent ainsi associés de telle manière que les ministres d'Etat peuvent guider les Chambres sans leur donner des ordres, et que les ministres eux-mêmes peuvent être contrôlés sans risquer d'être mal compris, et de telle manière que les deux parties du gouvernement qui doivent être le plus étroitement unies, à savoir ceux qui font les lois et ceux qui les exécutent, peuvent rester toujours en harmonie, en parfaite communion d'idées, ce qui a pour résultat de donner de la cohérence à l'action des uns, de la force à celle des autres.



1336. — **Les Départements Exécutifs.** — La Constitution ne crée pas explicitement de départements exécutifs, mais elle tient pour entendu que ces départements seront créés. Ainsi, elle dit (art. II, sect. II, § 1 et 2) que le Président « peut demander l'opinion, par écrit, du principal fonctionnaire de chacun des départements exécutifs, sur tous les sujets qui rentrent dans les attributions de leurs fonctions respectives », et que le Congrès peut confier la nomination de tels fonctionnaires subalternes qu'il veut « aux chefs des départements ». Les départements exécutifs doivent donc leur création et leur organisation à la loi seule.

1337. — Le premier Congrès créa trois de ces départements, le Département d'Etat, celui de la Trésorerie, et celui de la Guerre ; en outre, il ordonna la création de la charge d'*Attorney General*, mais ne créa pas un Département de la Justice. En 1798, l'administration de la marine, d'abord rentrant dans les attributions du Département de la guerre, fut confiée à un département spécial de la Marine ; en 1829, les Postes, qui avaient été une subdivision de la Trésorerie, se virent aussi érigées en Département indépendant ; en 1849, un Département de l'Intérieur fut créé, et reçut une quantité d'attributions diverses difficiles à caractériser autrement qu'en disant qu'elles ne pouvaient appartenir véritablement à aucun des départements antérieurement existants. En 1870, l'*Attorney General* fut mis à la tête d'un Département de la Justice, régulièrement constitué ; en 1889 le Département de l'Agriculture, qui existait depuis 1862 comme bureau exécutif inférieur, fut mis au premier rang, lui aussi, et confié à la direction d'un Secrétaire du cabinet.

On peut attribuer, chose intéressante à remarquer, un caractère analogue à celui du Département de

l'Intérieur à certains départements qui lui correspondent, portent son nom ou ont un nom de signification similaire, dans presque tous les autres gouvernements modernes. Il y a partout un département d'Etat qui recueille les attributions qui ne sont pas spécialement attribuées à d'autres.

1338. — Il y a actuellement, aux Etats-Unis, huit départements exécutifs, à savoir :

1° **Un Département d'Etat** (*Department of State*), qui représente ce qu'on appellerait dans la plupart des autres gouvernements le ministère des Affaires Etrangères ; il est chargé des relations des Etats-Unis avec les pays étrangers.

1339. — 2° **Un Département de la Trésorerie** (*Department of the Treasury*), qui est le ministère des Finances du Gouvernement et dont les attributions comprennent la perception des revenus publics sous forme de droits de douane et de taxes intérieures sur le revenu, leur conservation et leur emploi conformément aux lois d'affectation votées de temps à autre par le Congrès ; le contrôle des comptes de tous les départements ; la surveillance et la réglementation des banques nationales et de la circulation monétaire des Etats-Unis ; la frappe de la monnaie ; enfin il dresse certaines statistiques industrielles et autres. Ainsi, ce département est chargé à la fois d'assurer les services de la trésorerie et d'exercer les attributions de contrôle, deux sortes de fonctions qui, dans les Etats particuliers, sont séparées.

1340. — A ce département est également rattaché le *Bureau de l'Impression et de la Gravure* (*Bureau of Printing and Engraving*), qui est chargé de l'impression du papier monnaie, des bons et des timbres fiscaux du gouvernement. Le Département de la Trésorerie comprend encore



la surveillance des côtes, les hôpitaux de la Marine, l'entretien des phares, et les services de sauvetage.

1341. — 3<sup>o</sup> **Un Département de la Guerre** (*Department of War*), qui est chargé des forces militaires et de la défense de l'Union, ainsi que de l'Académie Militaire de West-Point, et de la surveillance des diverses écoles militaires que le Congrès subventionne.

1342. — 4<sup>o</sup> **Un Département de la Marine** (*Department of the Navy*), qui a la direction des forces navales du Gouvernement Général, ainsi que de l'Académie Navale d'Annapolis et du Collège de la Marine (*Naval War College*) de Newport.

1343. — 5<sup>o</sup> **Un Département de la Justice** (*Department of Justice*), duquel émanent tous les avis juridiques dont les autorités fédérales peuvent avoir besoin, et auquel est confiée la surveillance de la direction des litiges dans lesquels les Etats-Unis peuvent être intéressés. Tous les *Marshals* et *Attorneys* de district des Etats-Unis, — c'est-à-dire tous les fonctionnaires publics, non juges, au service du Gouvernement, — lui sont subordonnés. On peut le considérer comme le conseil juridique du Gouvernement. Il a à sa tête un *Attorney général*, tous les autres Départements, sauf celui des Postes, ayant à leur tête des « secrétaires ».

1344. — 6<sup>o</sup> **Un Département des Postes** (*Post-office Department*), ayant à sa tête un Directeur Général des Postes, chargé du transport et de la distribution des lettres et paquets, en même temps que de la transmission de sommes d'argent sous la forme de certains mandats (*Money orders*), délivrés par le Département, ou sous la garantie d'un système spécial

d'enregistrement ; il passe avec les pays étrangers les conventions postales nécessaires.

1345. — Ces conventions avec les pays étrangers peuvent être passées sans qu'on ait recours à la forme spéciale des traités ; le consentement du Président seul est nécessaire pour la ratification des arrangements internationaux passés par le Directeur Général des Postes (*Postmaster General*), dans le but de faciliter le rôle du Département. Les Etats-Unis sont membres de l'Union Postale Universelle, comme la plupart des pays civilisés du monde. Le bureau central de cette Union est confié à l'administration suisse. Ses dépenses administratives sont couvertes par des contributions payées par les divers Gouvernements appartenant à l'Union.

1346. — 7° **Un Département de l'Intérieur** (*Department of the Interior*) qui est chargé : *a*) de faire les recensements, décidés de temps en temps par le Congrès conformément aux dispositions de la Constitution (art. I, section I, § 3) qui ordonne au Congrès de faire opérer tous les dix ans un recensement qui sert de base à la distribution des sièges de la Chambre, des Représentants, dans les divers Etats ; *b*) de l'administration des propriétés publiques (*General Land Office*) ; *c*) des rapports du gouvernement avec les Indiens, attribution qui s'exerce par l'intermédiaire d'un Commissaire spécial des Affaires Indiennes (*Commissioner of Indian Affairs*), résidant à Washington, et de diverses agences établies çà et là dans les régions habitées par les Indiens.

1347. — C'est par l'intermédiaire de ce *Bureau Indien* (*Indian Bureau*), par exemple, que sont appliquées les lois concernant le domicile de secours, l'assistance, la surveillance des tribus, ainsi que les lois concernant le paiement des sommes demandées au Gouvernement fédéral en compensation des déprédations commises par les Indiens et les lois relatives à la distribution et à la tenure des terres par les Indiens.



1348. — *d*) Du paiement des pensions et de la distribution des terres données en primes, attribution qui s'exerce par l'intermédiaire d'un **Commissaire des Pensions** (*Commissioner of Pensions*) ; *e*) de la délivrance et de l'enregistrement des brevets et de la conservation de tous les modèles de systèmes brevetés. Pour exercer ces fonctions, il existe un *Bureau des Brevets* (*Patent office*) ; *f*) de la conservation et de la distribution de tous les documents publics (*Superintendent of Public Documents*) ; *g*) du contrôle des comptes de certaines compagnies de chemins de fer, auxquelles le Gouvernement des Etats-Unis a accordé des avances ou des subventions, et de la surveillance de l'exécution des lois votées par le Congrès relativement à ces compagnies (*Commissioner of Railroads*) ; *h*) de l'élaboration des documents statistiques et autres concernant l'enseignement, et la diffusion des renseignements ainsi recueillis dans le but de favoriser les progrès de l'enseignement dans le pays (*Office of Education*) ; *i*) de la surveillance des hospices gouvernementaux pour les aliénés et de l'Asile de Colombie pour les sourds-muets ; *j*) de l'inspection des Travaux Géologiques ; *k*) de l'hôpital des Affranchis et de l'Université d'Howard.

1349. Beaucoup de ces services du Département de l'Intérieur, bien que théoriquement sous la surveillance et le contrôle du Secrétaire de l'Intérieur, ont, en réalité, une très grande indépendance.

1350. — 8°. **Un Département de l'Agriculture** (*Department of Agriculture*), chargé de favoriser par tous les moyens, non-seulement en recueillant des renseignements, mais en faisant des recherches scientifiques sur les maladies des plantes, etc..., les intérêts agricoles du pays ; il a sous sa dépendance spéciale un Service des Forêts (*Forestry Division*), et un Bureau National Météorologique (*Weather Bureau*).

1351. — Indépendamment de ces Départements, et sans représentation dans le Cabinet, on trouve encore : 1° le *Département du Travail* (*Department of Labor*), chargé de recueillir, de publier les renseignements statistiques et autres relatifs à la condition et aux intérêts des ouvriers, — renseignements qui portent, par exemple, sur les relations entre le capital et le travail, les heures de travail, les maisons ouvrières, les taux des salaires et les méthodes de paiement, la nourriture et les dépenses des ouvriers, etc... 2° La *Commission du Commerce entre Etats* (*Interstate Commerce Commission*), corps semi-judiciaire chargé d'interpréter et de faire exécuter les lois fédérales interdisant les différences injustes pouvant exister dans les tarifs de chemins de fer pour le trafic-voyageurs ou le trafic-marchandises, ainsi que certains procédés employés parfois par les compagnies, etc... 3° La *Commission du Service Civil* (*Civil Service Commission*), qui applique la loi dont nous avons parlé dans le n° 1331. 4° La *Commission des Pêches* (*Commission of Fish and Fisheries*), chargée de faire les recherches utiles et de prendre les mesures nécessaires pour la conservation, l'amélioration et l'augmentation du poisson des rivières, des lacs et des côtes. 5° Le Bureau officiel des Impressions (*Government Printing-Office*), chargé d'imprimer tous les documents publics. 6° L'Institut de Smithson (*Smithsonian Institution*), le Musée National (*National Museum*) et le Bureau d'Ethnologie (*Bureau of Ethnology*).

## BIBLIOGRAPHIE

## Questions historiques :

Adams, Henry, « The History of the United States under the Administration of Jefferson and Madison », 9 vol.,



- N.-Y., 1889-1891 ; et « Documents relating to New-England Federalism », Boston, 1877.
- Adams*, Herbert B., « Maryland's Influence upon Land Cessions to the United States » dans les *Johns Hopkins Studies in Historical and Political Science*, 3<sup>e</sup> Série, n<sup>o</sup> 1.
- American Statesmen Series*, série de biographies, 26 vol., Boston, 1882-91.
- Bancroft*, George, « History of the United States » depuis la découverte de l'Amérique jusqu'à l'adoption des institutions fédérales. Edition revue et corrigée, 6 vol. in-8<sup>o</sup>, N.-Y.
- Benton*, Thomas H., « Thirty Years' View ; or, A History of the Working of the American Government for thirty Years, 1820-1850 ». 2 vol. in-8<sup>o</sup>, N.-Y., 1854-56.
- Bishop*, Cortlandt F., « History of Election in the American Colonies » (Columbia College Historical Studies), N.-Y., 1896.
- Curtis*, George T., « History of the Origin, Formation and Adoption of the Constitution of the United States ». 3 vol., N.-Y., 1854, 1858, 1896.
- Doyle*, J. A., « The English Colonies in America » jusqu'à la fin du xvii<sup>e</sup> siècle. 3 vol., N.-Y., in-8<sup>o</sup>, Londres et N.-Y., 1882-1889.
- Fisher*, George P., « The Colonial Era », N.-Y., 1892.
- Fiske*, John, « The Critical Period of American History » Boston, 1888, 1897.
- Frothingham*, Richard, « Rise of the Republic of the United States », Boston, 1872.
- Hart*, Albert B., « Formation of the Union », 8<sup>e</sup> éd. révisée, Londres et N.-Y., 1897.
- Hildreth*, R., « History of the United States from the discovery of America to the End of the Sixteenth Congress » (1821). Deux séries, 6 vol. Nouvelle édition, N.-Y., 1879.
- Holst*, H. von, « The Constitutional and Political History of the United States », traduit de l'allemand, 7 vol., Chicago, 1877-92.
- Jameson*, J. F., « Essays in the Constitutional History of the

- United States in the Formative Period, 1775-1789 », Boston, 1889.
- Johnston*, Alexander, « History of American Politics », 3<sup>e</sup> éd. révisée, N.-Y., 1890. Et « The First Century of the Constitution », dans la *New Princeton Review*, Sept. 1887.
- Landon*, Judson S., « The Constitutional History and Government of the United States. A series of Lectures », Boston, 1889.
- Lodge*, Henry C., « A Short History of the English Colonies in America », N.-Y., 1881.
- Mac-Master*, John B. « History of the People of the United States », 4 vol., N.-Y., 1883-1895.
- Pitkin*, Timothy, « Political and Civil History of the United States of America from the Commencement to the Close of the Administration of Washington », 2 vol., in-8, New-Haven, 1828.
- Rhodes*, James F., « History of the United States from the Compromise of 1850 », 3 vol. in-8, N.-Y., 1893-95.
- Roosevelt*, Theodore, « The Winning of the West », 4 vol., Londres et N.-Y., 1889-96.
- Schouler*, James, « History of the United States of America under the Constitution », 5 vol., N.-Y., 1889-91.
- Scott*, Eben G., « Development of Constitutional Liberty in the English Colonies of America », N.-Y., 1882.
- Sloane*, William M., « The French War and the Revolution », N.-Y., 1893.
- Stanwood*, Edward, « A History of Presidential Election », 2<sup>e</sup> éd. révisée, Boston, 1892.
- Simmer*, William G., « Politics in America, 1776-1876 », *North American Review*, Janvier 1876, p. 47.
- Taylor*, Hannis, « The Origin and Growth of the English Constitution », 1 vol., Chapitre d'introduction ; Boston, 1889.
- Twaites*, Reuben G., « The Colonies, 1492-1750 », 10<sup>e</sup> éd. révisée ; Londres et N.-Y., 1897.
- Tucker*, George, « The History of the United States from their Colonisation to the end of the 26th. Congress in 1841 », 4 vol. Philadelphie, 1856-57.



*Walker*, Francis A., « The Making of the Nation », N.-Y., 1895.

*Winsor*, Justin, « Narrative and Critical History of America », 7<sup>e</sup> vol., Boston, 1888. Ouvrage rempli de notes bibliographiques.

*Wilson*, Woodrow, « Division and Reunion, 1829-1889 », 13<sup>e</sup> éd., Londres et N.-Y., 1898.

Comme ouvrages de discussion accompagnant et précédant la Guerre de Sécession, on peut consulter :

*Adams*, John, « Works ».

*Bledsoe*, Albert T., « Is Davis a Traitor ? », Baltimore, 1866.

*Brownson*, O. A., « The American Republic : Its Constitution, Tendencies and Destiny », N.-Y., 1866 et 1886.

*Calhoun*, John Caldwell, « Works ».

*Centz*, P. C. (B. J. Sage), « The Republic of Republics », Boston, 14<sup>e</sup> éd., 1881.

*Hurd*, J. C., « The Theory of Our National Existence », Boston, 1881.

*Jefferson*, Thomas, « Works ».

*Stephens*, Alexander H., « A Constitutional View of the War between the States », 2 vol. in-8<sup>o</sup>, Philadelphie, 1868.

*Webster*, Daniel, « Speeches ».

#### Commentaires et Traités.

*Borgeaud*, Charles, « Adoption et Revision des Constitutions en Europe et en Amérique »,

*Boutmy*, Emile, « Etudes de Droit Constitutionnel ».

*Bryce*, James, « La République Américaine », 4 vol., édition française, Paris, 1900-1902.

*Burgess*, John W., « Political Science and Constitutional Law »- 2 vol., Boston, 1891.

*Carter*, C. H., « Connecticut Boroughs » dans les *New-Haven Historical Society's Papers*, vol. IV.

*Cooley*, Thomas M., « Treatise on the Constitutional Limitation which rest upon the Legislative Power of the States of the American Union. » Boston, 2<sup>e</sup> éd., 1871.  
« The General Principles of Constitutional Law in the United States of America », Boston, 1880, et plusieurs

éditions postérieures. Et (en collaboration) « Constitutional History of the United States as seen in the Development of American Law », étude de la série des décisions constitutionnelles rendues par la Cour Suprême des États-Unis, N.-Y., 1889.

*Coxe*, Brinton, « Judicial Power and Unconstitutional Legislation ». Philadelphia, 1893.

*Dicey*, Albert V., « Introduction à l'étude du droit constitutionnel », édition française, par Batut et Gaston Jèze, Paris, 1902. Ce livre, bien qu'étant un commentaire de la Constitution anglaise, contient également des appréciations très intéressantes sur la Constitution Américaine.

*Dupriey*, L., « Les Ministres dans les Principaux Pays d'Europe et d'Amérique », 2 vol., Paris, 1892. Vol. II., pp. 3 et suiv.

*Ely*, Richard T., « Taxation in American States and Cities ». in-8°, N.-Y., 1888.

*Le Fédéraliste*, par Alexander *Hamilton*, James *Madison* et John *Jay*, édition française, par Gaston Jèze, Paris, 1902.

*Fiske*, John, « Civil government in the United States considered with some Reference to its Origins », Boston, 1890.

*Follett*, M. P., « The Speaker of the House of Representatives », Londres et N.-Y., 1896.

*Ford*, W. C., « The American Citizen's Manual », 1<sup>re</sup> partie. N.-Y., 1882.

*Goodnow*, Frank J., « Comparative Administrative Law » 2 vol., Londres et New-York, 1893. Et « Municipal Home Rule », Londres et N.-Y., 1895.

*Harrison*, Benjamin, « This Country of Ours », N.-Y., 1897.

*Holst*, H. von, « Das Staatsrecht der Vereinigten Staaten von America », dans le « Handbuch des öffentlichen Rechts der Gegenwart » de *Marquardsen*, Fribourg-en-Brigau, 1885. Traduit sous le titre « The Constitutional Law of the United States of America », Chicago, 1887.

*Howard*, George E., « Local Constitutional History of the United States », 1<sup>er</sup> vol. Baltimore, 1885.



- Jameson*, J. F., « Introduction to the Constitutional and Political History of the Individual States » dans les *Johns Hopkins University Studies in Historical and Political Science*, 4<sup>e</sup> série, n<sup>o</sup> V.  
« *Johns Hopkins Studies in Historical and Political Science* », 14 vol., Baltimore, 1883-96.
- Maine*, Sir H. S., « Popular Government », N.-Y., 1886.  
Voir spécialement le chapitre VI.
- Oberholzer*, E. P., « The Referendum in America ».
- Parker*, Joel, « Joffrey Address », 1873. « Origins, Organisation and Influence of the Towns of New-England », *Proceedings Mass. Hist. Society*, juin 1886.
- Poore*, Ben. P., « Federal and State Constitutions, Colonial Charters, and Other Organic Laws of the United States », 2 vol. Washington, 1877.
- Schouler*, James, « Constitutional Studies », N.-Y., 1897.  
« Shires and Shire Towns in the South », *Lippincott's Magazine*, août 1882.
- Stevens*, C. E., « Sources of the Constitution of the United States », Londres et N.-Y., 1894.
- Story*, Joseph, « Commentaries on the Constitution », publié par T. M. Cooley.
- Tocqueville*, Alexis de, « La Démocratie en Amérique ».
- Wilson*, Woodrow, « Le Gouvernement Congressionnel », Etude de politique américaine. Edition française, Boucard et Jèze, Paris, 1900.
-

## XII

### RÉSUMÉ :

#### LE DÉVELOPPEMENT CONSTITUTIONNEL ET ADMINISTRATIF

##### 1352. — **Continuité du Développement.** —

Depuis les premières origines de notre histoire jusqu'à nos temps modernes, rien n'est venu interrompre sérieusement la marche continue du développement politique. La volonté de l'homme, dans toutes les phases parcourues dans le monde par les idées politiques, a contribué pour sa part à la formation des institutions; mais elle s'est bornée à un travail d'adaptation, et n'a jamais rien inventé de toutes pièces. Les institutions, comme la morale, comme toutes les autres règles de vie et de conduite, ont dû attendre leur formation du développement lent et presque imperceptible de la coutume. Les monarques les plus absolus ont dû tenir compte des habitudes, observer les traditions et respecter les préjugés de leurs sujets; les réformateurs les plus ardents ont dû constater qu'à vouloir marcher beaucoup plus vite que les masses apathiques, ils perdaient tout leur pouvoir. La révolution a toujours été suivie par la réaction, par le retour à un point situé en arrière même de celui où aurait conduit le mouvement politique normal. Les progrès, en politique, ne sont pas choses qu'on im-



pose ; les institutions se développent aussi lentement que les relations sociales ; elles changent pour se conformer non à de nouvelles théories, mais à de nouvelles circonstances.

1353. — **La Marche du Développement des Institutions** n'est pas, il est vrai, pariaitement uniforme : les institutions, comme les races chez lesquelles elles se sont développées, ont varié beaucoup selon les phénomènes environnants. Le climat, la guerre, la situation géographique ont influé sur elles : la pensée humaine, le caractère humain, avec leurs variétés infinies, s'y sont réfléchis. Mais les grandes phases du développement sont restées partout claires et presque absolument régulières. Quand on les considère du haut de l'histoire, les routes suivies paraissent singulièrement droites.

1354. — **Le Développement des Institutions dans l'Ancien Monde.** — Si le lien constitué par la parenté apparaît au début comme clair et évident, bien des siècles ont dû passer avant qu'il ne se soit précisé dans la formation de la Famille. Quand la Famille finit par être noyée dans cet élément plus vaste qu'on nomme la Communauté, la solidarité subsista, analogue en quelque sorte à la parenté, mais, en réalité, la notion de parenté n'était déjà plus la seule en cause ; la loi avait commencé à prendre un caractère public, à s'appuyer sur la sanction de l'ensemble et non plus seulement sur celle d'une seule personnalité suprême. La parenté se retrouve encore dans le caractère héréditaire de la royauté, mais le roi fut plutôt le représentant que le maître de la Communauté. En se développant, la Communauté devint l'Etat-Cité : les peuples anciens n'allèrent pas plus loin. A Rome et dans les grands Etats-Cités de la Grèce, la conception du *Droit de Cité* remplaça la

notion de parenté. Virtuellement, l'Etat devint une personne dans la pensée des hommes du temps. Ce fut le centre des affections civiques, le but de toutes les vertus des citoyens. Les Officiers publics ne gouvernaient pas en leur propre nom, mais au nom de l'État. Autour de Rome, un vaste Empire finit par se développer ; mais ce fut l'Empire *de Rome*, — le monde était tombé entre les mains d'une cité, et le seul droit de cité que Caracalla pouvait accorder était le droit de cité romaine. Cet Etat-Cité fut le dernier mot de l'ancien monde, en matière politique.

1355. — **Le Système Féodal et les Monarchies Modernes.** — Quand les Germains entrent en scène en Europe, nous trouvons l'Etat sous un autre aspect. Les Nations sont en armes, et l'Etat c'est l'Armée. L'Armée s'établit sur les terres de l'Ancien Empire Romain, et cette tenure militaire a engendré ce qu'on nous a appris à appeler le Système Féodal. Ce système Féodal, quand il est arrivé à sa perfection, comme en France et en Allemagne, a donné naissance à une troisième sorte de parenté : alors le roi *possède* son royaume en qualité de seigneur féodal suprême ; le roi, après avoir absorbé les fiefs les uns après les autres, finit par le posséder réellement par titres parfaitement légaux ; le royaume est la propriété du roi. C'est le roi qui devient la seule source de la loi et de la justice, le roi qui, de nos jours, octroie, dans sa bonté, des droits et des constitutions à son peuple.

1356. — **Rôle de l'Angleterre.** — Là où le Système Féodal n'a pas donné tous ses résultats, comme en Angleterre, où les propriétés libres n'ont pas complètement disparu, où le roi ne possède le sol en qualité de suzerain que théoriquement et non en réalité, où le self-government local garde des racines



durables dans les coutumes nationales, le développement politique suit une autre route. Là, sous une forme ou sous une autre, la liberté politique ne cesse pas d'appartenir au peuple, et c'est le pouvoir populaire qui fait s'épanouir cette liberté, qui finit par créer l'Etat constitutionnel, la monarchie limitée, la nation libre se gouvernant elle-même. Du fief sortit le royaume; de la tenure libre et du self-government local sortit l'Etat constitutionnel; de l'Etat constitutionnel est issu ce dernier résultat du développement politique, la nation libre, organisée, consciente de sa force et se dirigeant elle-même, avec ses grands organes de représentation populaire, et ses garanties constitutionnelles de liberté.

1357. — **Les romains et les Anglais** —

Dans l'histoire générale du développement de l'Europe, deux nations ont une importance spéciale due à leurs capacités politiques : la nation romaine, qui souda ensemble tout l'ancien monde, en lui donnant un grand système gouvernemental unique, et qui donna au monde moderne tous les principes de sa législation; et la nation anglaise, qui a donné naissance à l'Amérique, qui a couvert toute la surface du globe de ses possessions et de ses points d'appui militaires et à laquelle tous les grands peuples de notre époque ont emprunté beaucoup de ses conceptions, beaucoup de ses habitudes politiques. Ce qui est le plus remarquable, c'est que ces deux nations se ressemblent étroitement, non-seulement par la tournure d'esprit qui a constitué le principal élément de leur puissance politique, mais aussi par les principes constitutionnels qu'elles ont successivement posés pour en arriver à leurs fins au point de vue politique.

1358. — **Analogie entre ces deux Nations.** — Ces nations ont toutes deux mieux su

créer et développer leurs institutions que les expliquer; toutes deux ont tiré leurs enseignements « des faits : aucune des deux n'a eu véritablement la curiosité de rechercher les causes de ses succès ou d'en déduire les conséquences logiques; surtout aucune des deux n'a jamais entendu pousser à l'extrême ses méthodes politiques. Lentement, et sans donner grande importance aux théories gouvernementales, chacune d'elles a élevé le compromis à la hauteur d'une méthode, chacune a fait de l'adaptation son procédé constant. Sans logique, sans imagination, telle on peut considérer sa conduite, conduite de gens lents, pratiques, peu pressés et peu hardis. La Révolution n'est jamais entrée dans leurs calculs : ils ont même rarement entrepris une modification de propos délibéré. Les anciennes institutions doivent finir par disparaître : dans le système romain ou le système anglais, elles disparaissaient par décadence, par défaut d'usage, non pas à la suite d'une destruction voulue; des institutions nouvelles naissent de temps à autre : dans ces systèmes, elles se greffaient sur les anciennes, de telle sorte qu'elles pouvaient en somme paraître en faire partie et devaient prendre le plus possible de cette sève vitale que constituait la coutume. De même que le Sénat Romain, qui avait été d'abord le principal pouvoir de l'Etat finit par exercer seulement les prérogatives que le peuple et ses représentants lui permirent de conserver, de même la Chambre des Lords d'Angleterre, d'abord associée au roi pour l'aider en matière législative, a été réduite à un rôle secondaire qu'elle joue en vertu d'une sorte de tolérance, et ce, sans un mouvement de révolte soudain ni prémédité. De même que le pouvoir consulaire à Rome diminua lentement d'importance, ses débris passant aux officiers plébéiens, de même le pouvoir royal, en Angleterre, est passé, pièce à pièce, aux mains des minis-



tres, les représentants du peuple. Toute la méthode politique des deux peuples est la même : les transformations sont graduelles, tempérées par des compromis et par un usage discret, retardées et modérées par les coutumes tenaces; il n'y eut de révolution réelle que dans des cas de pression extraordinaire.

1359. — **L'Initiative Populaire à Rome et en Angleterre.** — Sans nul doute, beaucoup de ces analogies de tempérament et de méthode sont dues à ce fait qu'en Angleterre comme à Rome, c'est la nation, et non plus seulement une classe dirigeante peu nombreuse, qui poussait aux changements politiques. Le pouvoir moteur était l'initiative populaire : les modifications se faisaient par la voie laborieuse de la législation; petit à petit, on construisait l'édifice que réclamait l'opinion générale. Dans les deux pays, il fallait prendre des mesures pour faire accepter par tous les décisions prises, et l'action populaire, partout où la coutume veut que le peuple agisse, a toujours une tendance conservatrice. Une législation émanant d'un roi peut être rapide, complète, d'une seule pièce; mais une législation émanant d'une nation ne peut pas être tout cela, car elle est imaginée et constituée après une lutte. Les Plébéiens de Rome combattirent pied à pied pour conquérir les privilèges qu'ils convoitaient; le peuple anglais obtint, grâce à des efforts longtemps soutenus, le droit de contrôle qu'il désirait exercer; tous durent avancer lentement et péniblement, et se contenter d'acquérir morceaux par morceaux le pouvoir pour lequel ils combattaient.

1360. — **Le Changement de Système à Rome sous l'Empire.** — Lors du complet établissement des formes impériales de gouvernement, Rome perdit les habitudes conservatrices de la période républicaine. Les méthodes employées par le premier em-

pereur furent, certes, lentes et prudentes au plus haut degré. Auguste évita tout ce qui pouvait rappeler le pouvoir impérial. Plein d'égards pour les sentiments et l'esprit républicains, qu'il savait n'avoir pas encore disparu, il accumula peu à peu sur sa tête toutes les charges républicaines, proclamant bien haut qu'il n'exercerait que pendant une certaine période, — ce qu'il ne devait d'abord garder que pendant quelques années, il le garda toute sa vie, — et parce que le Sénat et le peuple les lui avait librement confiées, les anciennes charges qui constituaient le self-government populaire. Mais les empereurs postérieurs n'eurent pas tant de souci des idées du peuple : leur pouvoir, ils le détenaient ouvertement, hardiment, parfois même légèrement. Avec ces changements dans la nature du gouvernement vinrent des modifications radicales dans les méthodes politiques : ce furent la création obstinée de nouvelles charges inconnues à la coutume romaine, la violation constante des vieilles habitudes rendues sacrées par une pratique immémoriale, en somme tous les procédés familiers au pouvoir arbitraire. Ce que Rome gagna ainsi en discipline, en puissance militaire, elle le perdit en capacité politique. Car cette capacité d'organisation politique, qui caractérise si bien les Romains et les Anglais, est évidemment et inséparablement liée à l'initiative populaire, à la direction de la nation par elle-même, au self-government (1).

1361. — **Contraste Fondamental entre les Méthodes Politiques Romaine et Anglaise.**

— Le contraste le plus frappant qui existe entre les Anglais et les Romains est une différence vitale et

(1) Le lecteur peut étudier dans le détail ces analogies entre Rome et l'Angleterre; nous ne pouvons ici qu'indiquer rapidement les grandes lignes de cette comparaison.



très profonde dans l'organisation politique. Ce que nous avons dit de l'action nationale des deux peuples, de cette influence lente, conservatrice du peuple tout entier sur la marche de la politique doit, dans les deux cas, être compris de façons différentes. Ce ne fut vrai pour les Romains que pendant la période républicaine et seulement tant que le peuple put prendre une part directe aux affaires. Les Teutons introduisirent, particulièrement en Angleterre, le principe de la *représentation*, sous la forme d'assemblées représentatives permettant à des populations disséminées sur un vaste territoire d'agir par l'intermédiaire d'hommes de confiance élus par elles pour parler et agir à leur place ; l'organisation de la nation pouvait ainsi s'étendre sans qu'il y eût perte de sa vitalité. Les Romains ne connaissaient rien de ces méthodes. Seul le peuple de la cité de Rome avait part à l'élaboration de la législation romaine, car les Romains n'avaient pas conçu l'idée d'une délégation des pouvoirs législatifs du peuple. L'action égale et concertée de populations très dispersées, par l'intermédiaire d'une représentation, était inconnue au monde antique. La cour de comté avec son bailli et ses quatre « hommes choisis » de chaque *township*, le parlement avec ses chevaliers du comté et ses bourgeois des villes, intermédiaires si familiers à tous, maintenant que le monde a suivi l'exemple politique de l'Angleterre, ont été, pendant longtemps, particuliers à l'Angleterre dans leurs traits les plus caractéristiques. Ils étaient le résultat spécial de l'organisation politique teutonne là où cette organisation s'était développée tout à fait indépendamment de l'influence romaine, en Angleterre, et non sur le continent, où toutes les régions avaient été en quelque sorte pénétrées par les exemples venus de Rome. Rome n'avait eu aucun moyen analogue de faire coopérer les vastes populations qui vivaient sous sa

loi à une œuvre politique active, de les faire participer à une union vivante. C'est pourquoi, à mesure que ses conquêtes s'étendaient, son système de gouvernement devint plus centralisé et plus autocratique. Les Anglais purent unir leurs populations, si considérables qu'elles fussent, grâce à des assemblées représentatives ; mais les Romains, qui ne savaient aucun moyen de faire participer des populations dispersées au gouvernement général de l'état, qui ne connaissaient d'autres assemblées populaires que celles dans lesquelles étaient présents et votaient tous les citoyens, ne pouvaient contenir leur immense empire que par la force des armes et par une sévère subordination au pouvoir.

1362. — **Le Développement des Parlements.** — Le trait le plus spécial de notre politique moderne comparée à la politique ancienne est peut-être la différence qui existe entre la sphère, le mode et les moyens de législation actuels et le caractère et les méthodes de la législation dans les nations classiques. Les corps représentatifs légiférants sont communs dans le monde politique tel que nous le connaissons ; mais jamais nulle assemblée analogue n'a été rêvée par les hommes politiques de l'antiquité grecs ou barbares. Tout citoyen prenait une part directe à l'établissement de la législation, ou n'y prenait aucune part. Aristote croyait, par conséquent, qu'il ne pouvait exister aucun Etat libre ayant un territoire étendu ou une population assez éparpillée pour que tous ne puissent pas se rendre aux assemblées. Mais ce que les Grecs et les Romains ne connaissaient pas du tout, les Teutons semblent l'avoir connu dès longtemps : la représentation est un des moyens les plus courants de leur politique originelle, et c'est d'eux que le monde moderne l'a reçue.



1363. — L'histoire coloniale américaine primitive fournit aux moins deux exemples curieux d'un passage des assemblées primaires aux assemblées représentatives. Le parlement primitif du Maryland était une assemblée primaire composée de tous les hommes libres de la colonie ; à l'assemblée suivante, un certain nombre d'entre eux furent autorisés à envoyer des mandataires ; avant que la représentation fût définitivement établie, on eut l'anomalie bizarre d'un corps en partie représentatif, en partie primaire, tout homme libre qui le désirait pouvant venir en personne (Doyle, I, pp. 287-290). L'autre exemple se trouve dans l'histoire de Rhode Island, dont les citoyens, pendant quelque temps, insistèrent pour se réunir à Newport en assemblée primaire dans le but d'élire les personnes qui devaient les représenter au Parlement Colonial ; ainsi ils commençaient tous ensemble la session, selon l'expression de Foster, et ensuite laissaient le Parlement « aller tout seul pendant le reste du temps ». (W. E. Foster, *Town Government in Rhode Island*, p. 26.)

#### 1364. — **Les Pouvoirs d'un Représentant.**

— Mais les temps modernes seuls ont établi la théorie des pouvoirs d'un représentant. La tendance très forte chez tous les peuples ayant une vigueur politique, confiants dans leur force et se gouvernant eux-mêmes, a été de réduire leurs représentants au rôle et aux fonctions de simples délégués, obligés d'agir, non pas sous la seule direction de leur propre jugement, mais sur les instructions de leurs électeurs. Cependant, à notre époque, on a considéré le rôle du représentant sous un jour tout différent, et on a réclamé pour lui le privilège de suivre son propre jugement dans les questions politiques et d'agir non plus comme le truchement, mais plutôt comme l'homme de confiance de ses électeurs, muni par eux de pleins pouvoirs.

1365. — **Importance de la Législation Moderne.** — La question est du plus grand intérêt, à



cause de l'importance extraordinaire de la législation dans les Etats modernes, et de l'extrême complexité de toutes les questions auxquelles elle touche de nos jours. Il fut un temps, à l'époque où les corps représentatifs nationaux étaient encore en enfance, où les représentants du peuple étaient convoqués simplement pour donner ou refuser leur approbation aux lois préparées par un roi ou une classe privilégiée dans l'Etat; ce temps est bien passé. Les corps représentatifs modernes ont à juger les plus graves questions gouvernementales et à les juger en donnant à la politique la direction de principe. Ils ont à établir tous les plans difficiles, à présider à toutes les réformes importantes, à subvenir à tous les besoins passagers de l'Etat. Tout le pouvoir moteur du Gouvernement repose sur eux. Aussi leur tâche est-elle aussi compliquée que celle qui consiste à gouverner, et celle-ci est elle-même aussi compliquée que les forces économiques et sociales au jeu desquelles le gouvernement doit présider. La législation se meut actuellement avec une liberté, dans une sphère tout à fait inconnues à tous les anciens législateurs : elle n'a plus à subvenir simplement aux besoins de petits Etats-cités, mais aux nécessités innombrables de vastes nations, comptant leurs habitants par dizaines de millions. Si le représentant n'est qu'un simple délégué, les intérêts locaux doivent se heurter et s'entrechoquer dans la législation, détruisant ainsi toute unité, toute cohésion politique; au contraire, si le représentant n'est pas seulement un délégué, mais un membre du gouvernement central, doté de pouvoirs illimités, on peut donner de l'unité et de la cohésion à tous les actes de self-direction de la nation.

1366. — **L'Elaboration, l'Exécution et l'Interprétation de la Loi.** — La question de la



place, du caractère et du rôle de la législation a aujourd'hui un aspect très différent de celui avec lequel elle se présentait à l'homme politique de l'antiquité. La séparation des fonctions législatives, judiciaires et exécutives est une conception politique toute moderne, et nous avons à trancher, au sujet des rapports entre ces pouvoirs, des questions qui n'auraient pas été soulevées dans un Etat de l'antiquité. Quand, dans les temps primitifs, la famille constituait l'Etat; plus tard, quand l'organisation politique, tout en se dégageant de la juridiction omnipotente du père de famille, reposa encore sur la parenté; plus tard même, quand les formes de gouvernement issues de ces conceptions primitives subsistaient encore, toutes les fonctions gouvernementales étaient confiées à une seule individualité, ou à un seul corps composé d'individualités, à un roi-père, ou à une assemblée d'anciens. Même dans les Etats libres arrivés à un développement avancé, comme Athènes, il est impossible de distinguer complètement et nettement une différence essentielle dans le caractère des attributions diverses du juge, du fonctionnaire exécutif et du législateur. Croire que les fonctions gouvernementales doivent être séparées suivant une classification soigneuse est une conception très moderne. L'assemblée antique faisait les lois, élisait les fonctionnaires, jugeait ceux qui contrevenaient aux lois, et cependant ne croyait pas commettre une sottise. On était à une époque où personne ne se choquait d'une telle confusion de pouvoirs.

1367. — Cependant, les hommes politiques modernes sont tout à fait choqués par des confusions semblables. Ils trouvent naturel d'insister pour que chaque constitution sépare les trois ordres de fonctions du gouvernement, et pour que ces ordres de fonctions

soient réellement indépendants les uns des autres ; de telle sorte que si l'un d'eux se trompe, les autres puissent lui faire échec en refusant de coopérer à la même œuvre que lui. Dans aucun de nos systèmes modernes éclairés, le législateur ne peut forcer la main au juge, ou le juge empiéter sur les privilèges du législateur, ou juge ou législateur contrôler à tort le fonctionnaire exécutif.

1368. — **Chartes et Constitutions.** — Cette division des pouvoirs en des branches distinctes de gouvernement a été très amplifiée et très développée par les constitutions écrites qui caractérisent nos habitudes politiques modernes. Ces constitutions n'ont aucunement la même histoire, et elles diffèrent aussi bien par leurs caractères que par leurs origines ; mais, dans tous les cas, elles définissent nettement les organes et les méthodes de gouvernement et, par là, démontrent quels sont les points saillants dans le développement politique moderne. Les constitutions américaines, comme nous l'avons vu (n° 1062), ont eu pour origine les concessions de la Couronne d'Angleterre, auxquelles ont été substituées, à l'époque qui suivit la guerre de l'Indépendance, des concessions venues du peuple. D'abord chartes royales, elles sont devenues chartes nationales : elles sont dues à la collaboration intime du peuple, et sont basées sur sa sanction directe et explicite. Les Constitutions de la Suisse ont un caractère analogue : elles procèdent du peuple : elles reposent en tous points et constamment sur la libre volonté du peuple.

1369. — En France, au contraire, le peuple n'a encore eu aucune part directe à l'élaboration de la constitution. Les constitutions françaises ont toujours été à la fois faites et adoptées par des assemblées constituantes : à aucun moment le peuple n'a eu à expri-



mer directement son opinion, même après que la constitution a été élaborée. Son adoption, comme son élaboration, est due à l'assemblée constituante seule : elle est donnée au peuple, et non pas acceptée par lui. La constitution actuelle de la République a même été faite et adoptée par une assemblée qui ne pouvait prouver son droit incontestable d'agir comme assemblée constituante (n° 396).

1370. — **Création ou Confirmation des Libertés Populaires par la Constitution.** — Ce procédé, qui consiste à faire donner une constitution au peuple par une assemblée choisie par lui, peut être considéré comme intermédiaire entre le procédé américain ou le procédé suisse, d'un côté, et le procédé des Etats monarchiques de l'Europe, de l'autre, ce dernier consistant à faire donner au peuple des constitutions par le souverain. Dans bien des cas, ces constitutions ont été arrachées à des monarques récalcitrants, par exemple la Grande Charte, extorquée par les hauts barons au roi Jean : mais qu'elles aient été amenées par la force révolutionnaire, comme dans tant d'Etats, en 1848 (n° 490), ou octroyées plus ou moins de bon gré, comme en Prusse (n° 490), elles ont revêtu la forme de concessions faites par le souverain ; elles n'ont pas confirmé, mais *créé* des libertés et des privilèges.

1371. — Au contraire, les chartes et les constitutions américaines n'ont guère été que la constatation régulière des droits et immunités que les Anglais avaient fini par posséder, indépendamment de toute concession ou faveur royale. Les lois du Parlement sur lesquelles reposent les gouvernements des colonies anglaises comme le Canada et l'Australie ne font guère plus, en laissant de côté la question de l'organisation des formes gouvernementales, qu'étendre aux

colons les privilèges immémoriaux des Anglais en Angleterre. De même, les chartes coloniales américaines, outre les dispositions qu'elles comprennent relativement aux gouverneurs, aux tribunaux, aux parlements, ont simplement consacré les droits ordinaires des Anglais libres. Les constitutions américaines ont mis en formule les progrès politiques accomplis, mais les progrès eux-mêmes sont antérieurs à elles. Les constitutions européennes, quant à elles, ont, pour la plupart, créé les droits et les immunités, aussi bien que les institutions populaires qu'elles comportent : elles ont opéré des réformes, au lieu de les avoir simplement confirmées et formulées.

1372. — **L'Etat Fédéral Moderne : Différences avec les Confédérations.** — En aucune partie du développement politique moderne les constitutions écrites n'ont joué un rôle plus important, plus indispensable que dans l'expression définitive de l'exact équilibre des institutions et des attributions dont dépend le bon fonctionnement de l'organisme de l'Etat fédéral moderne. L'Etat fédéral, nous le savons, est une création de la politique moderne. L'antiquité nous offre bien des exemples d'Etats confédérés, mais aucun d'Etat fédéral. Les simples confédérations de l'époque antique ou moderne, bien que très durables, et ayant une histoire curieuse, n'étaient pas cependant des Etats dans le vrai sens du mot.

1373. — L'exemple de confédération le plus intéressant, le plus saillant de l'antiquité est la célèbre Ligue Achéenne (n° 92). Dans nos temps modernes, nous avons eu la Confédération Suisse (n° 633), les diverses Confédérations germaniques (nos 489, 491), et la Confédération américaine, de courte durée (n° 1067).

1374. — Elles étaient composées d'Etats, et leur seule loi constitutionnelle était un traité. Elles étaient



elles-mêmes, en tant que Confédérations, sans pouvoir souverain : la souveraineté restait, impartagée, aux Etats qui les formaient. Leurs membres ne s'unissaient pas : ils ne faisaient que s'entendre, d'égal à égal, pour agir de concert en ce qui concernait certains intérêts communs.

1375. — L'Etat fédéral moderne, au contraire, est une personnalité politique véritable et complète parmi les nations : il n'est pas le résultat d'une simple entente entre des Etats séparés ; il est lui-même un Etat. Pour se servir de l'expression allemande, une confédération est un *Staatenbund*, une union d'Etats, tandis qu'un Etat fédéral est un *Bundesstaat*, un Etat uni. Confédération et Etat fédéral ont de commun cette particularité qu'ils sont tous deux constitués par l'association de communautés distinctes et indépendantes ; mais, dans la Confédération, ces communautés restent réellement distinctes et indépendantes, tandis que, dans l'Etat fédéral, elles sont fondues en fait en un seul Etat, une seule nation.

1376. — Dans les deux cas, cependant, il est possible d'associer, dans les meilleures conditions d'aide et de soutien mutuels, des communautés absolument différentes dans tous leurs détails, même des communautés de races différentes, sans empêcher leur individualité ou leur liberté de se développer dans le sens qui les caractérise. On ne peut rien concevoir de plus souple qu'un système qui fait unir des éléments allemands, français et italiens, comme le fait la constitution suisse.

1377. — **Caractères Distinctifs de l'Etat Fédéral.** — L'Etat fédéral présente, ce qui le distingue de la confédération, les caractères spéciaux suivants : a) l'abandon permanent, pour les communautés qui le constituent, du droit d'agir indépendamment les unes des autres dans les matières qui touchent

aux intérêts communs, et, en conséquence, la fusion de ces communautés, en ce qui concerne ces questions, en un seul Etat. En face des Etats étrangers, elles ont fondu leurs individualités propres en une seule individualité nationale : les lignes qui les séparent n'existent pas pour l'extérieur ; elles n'ont d'importance que pour l'administration intérieure. *b)* L'Etat fédéral possède une législation et une jurisprudence fédérales spéciales par lesquelles s'exprime l'autorité nationale de l'Etat composite. Ce n'est pas une législation approuvée par les communautés constitutives : en ce qui regarde la législation fédérale, il n'y a pas de communautés constitutives. C'est l'expression de la volonté de la communauté nouvelle, l'Union. *c)* Il en résulte une nouvelle conception de la souveraineté. L'autorité politique est partagée. Dans certaines sphères d'action, les autorités de l'Union ont le droit d'élaborer des lois qui forment la législation suprême du pays ; dans d'autres, les communautés constitutives peuvent encore agir avec la plénitude de pouvoirs d'Etats indépendants. Les autorités de l'Union sont souveraines, car elles sont à la tête de l'Etat, et l'étendue de leurs pouvoirs est, en dernier ressort, déterminée par elles-mêmes ; les autorités des Etats exercent un pouvoir absolu, mais dans une sphère plus restreinte. Leurs pouvoirs sont indépendants et se suffisent à eux-mêmes : ils ne sont pas octroyés aux Etats composant l'Union par le gouvernement de l'Union et ne peuvent leur être enlevés par lui ; ces Etats ont des droits qu'ils exercent comme ils veulent.

1378. — Tous les Etats fédéraux modernes ont des constitutions écrites ; mais l'existence d'une constitution écrite ne prouve pas le caractère fédéral d'un Etat ; c'est seulement pour eux affaire de commodité ;



les droits et les fonctions qui caractérisent l'Etat fédéral demandent à être soigneusement définis : chacune des deux séries d'autorités doit avoir son rôle bien tracé.

1379. — Il n'est pas certain que l'Etat fédéral, tel qu'il est actuellement, ne soit pas une phase temporaire seulement du développement politique. D'après l'histoire des Etats fédéraux modernes, — histoire encore extrêmement courte, — il est clair que ce mode d'organisation a une tendance très accentuée à passer de la fédération à l'Etat unitaire. L'union une fois fermement établie, non seulement dans les intérêts, mais aussi dans les affections du peuple, le mouvement semble, dans tous les cas, mener à la consolidation.

1380. — **Analogie et Contrastes dans les Organisations Administratives.** — Les différences qui apparaissent les plus saillantes, quand on compare les systèmes modernes de gouvernement sont principalement des différences d'organisation administrative et de relations entre Pouvoirs Exécutifs et Parlements.

1381. — **Organisation Administrative : Relations des Ministres avec le chef du Pouvoir Exécutif.** — Un des points les plus intéressants et les plus importants dans tout système administratif est la question des relations des ministres avec le chef du pouvoir exécutif. Naturellement, presque toute la cohésion et tout le succès de la politique dépend de la présence ou de l'absence d'une seule volonté directrice : si les ministres n'ont pas de véritables pouvoirs de direction, ils ne peuvent avoir qu'une politique peu énergique et peu efficace, s'ils ne font pas réellement bloc les uns avec les autres.

1382. Dans le système américain, les chefs des départements sont réunis, au moins nominalement, par le fait de leur subordination commune au Président. Bien qu'ils soient, comme nous l'avons vu (n° 1323),

plutôt les collègues que les serviteurs du Président, son autorité est, cependant et en dernière analyse, définitive et décisive : les secrétaires se sont vu confier par le Congrès très peu de pouvoirs, et, quand ils les exercent, ils sont toujours plus ou moins soumis à la surveillance et au contrôle du Président. Le Président est, très réellement, le chef du Pouvoir Exécutif. En France et en Angleterre, au contraire, le chef nominal du Pouvoir Exécutif n'est pas son chef réel. Ce n'est pas le Président ou le Souverain, c'est le Premier Ministre qui prononce définitivement, quand il s'agit de prendre une décision ou une posture politique, — et le Premier Ministre seul, si bien qu'il peut entraîner ses collègues avec lui. L'autorité du Président et du souverain n'est en grande partie que théorique ; elle est seulement proportionnée à l'influence que leur personnalité leur a donnée en ce qui concerne les affaires. L'influence du Premier Ministre est la véritable force gouvernementale. Peut-être est-il bon de dire que dans la seule Allemagne, parmi les Etats constitutionnels, nous trouvons un exemple d'une volonté directrice réellement souveraine en matière politique. La propre volonté de l'Empereur ou celle du Chancelier est la source, le centre même de l'action politique, et les chefs des départements sont les ministres de cette volonté. Dans un pareil système, il y a dans l'action administrative une énergie et une cohésion qu'aucun autre système ne saurait assurer. La grave objection qu'on peut lui faire est que l'absorption de tant de vitalité par le chef de l'Etat peut amener pour ses parties constitutives, ses membres réels, le peuple, une diminution de la vie politique.

1383. — **Relations de l'Administration, considérée en Bloc, avec les Ministres, considérés comme Corps.** — Immédiatement après les



relations des Ministres avec le chef du Pouvoir Exécutif, en se placant au point de vue administratif, viennent, par ordre d'importance, les relations de l'administration, considérée en bloc, centrale et locale, avec les ministres, considérés comme corps gouvernemental. Nous avons vu (nos 1185, 1206, 1207) que, dans les Républiques de l'Union Américaine, il n'existe à cet égard aucune cohésion administrative, que les fonctionnaires administratifs centraux ne constituent pas en général un corps de contrôle, mais seulement une sorte de corps de fonctionnaires supérieurs. Dans l'organisation fédérale américaine, le Président est le chef suprême, mais le cabinet, considéré comme corps, n'exerce pas ordinairement de contrôle organisé sur l'administration, prise en bloc. Quand il se réunit, c'est, le plus souvent, pour discuter des questions politiques : les questions administratives sont tranchées séparément par chaque département, pour les affaires qui le concernent, la seule réelle autorité centrale en matière administrative étant celle du Président, et non celle du Conseil des Ministres. En ce qui concerne les questions de politique administrative, chaque département est maître chez lui. En Angleterre, le contrôle administratif exercé par le corps que forme le Cabinet est à peine plus important. Une « Note de la Trésorerie », par exemple, est nécessaire pour répartir à nouveau les affaires entre les divers départements, et cette répartition nouvelle est en général, l'objet d'une entente en Conseil de Cabinet. Mais, même en Angleterre, le contrôle administratif du Cabinet est plutôt la conséquence de la responsabilité politique de ce cabinet que le résultat d'un effort voulu tendant à donner de l'uniformité à l'administration par la constitution d'un corps chargé de régler ordinairement, par des procédés semi-judiciaires, les grandes lignes et, quand c'est nécessaire, les détails.



mêmes de l'administration exécutive. En France et en Prusse, au contraire, on effectue cet effort, et non sans résultats. En France, outre le cabinet des Ministres dont les attributions sont toutes politiques, il y a un *Conseil* des Ministres, dont le seul rôle est la surveillance de l'administration, l'harmonisation de ses méthodes, la sage répartition des affaires entre les divers départements ministériels, etc... (n° 422); en outre de ce Conseil des Ministres, il y a même un Conseil d'Etat, corps judiciaire dont le rôle est de solutionner toutes les querelles et de régler tous les conflits de juridiction entre les départements, ainsi que d'agir comme tribunal administratif suprême (n° 468). En Prusse, il y a un système analogue : un *Staatsministerium* (Ministère d'Etat) qui, jusqu'à un certain point, cumule les attributions données en France au Conseil des Ministres et au Conseil d'Etat, et aussi un Conseil d'Etat, qu'on tend à doter graduellement des plus hautes fonctions judiciaires (n°s 576, 577),

#### 1384. — **L'Administration et le Parlement.**

— Les relations entre l'Administration, qui exécute les lois, et le Parlement, qui les fait, sont de l'essence même du système du Gouvernement. La Législation et l'Administration, dans tout système bien équilibré, doivent marcher la main dans la main. C'est l'application que l'administration en fait qui prouve la sagesse et la possibilité des lois ; c'est la législation qui donne force et direction à l'administration. Sans législation, l'administration est boiteuse; sans administration, la législation est sans effet. Les rapports étroits qui existent entre ces deux pouvoirs apparaissent clairement quand on considère la question des dépenses faites pour l'entretien de l'administration. Les législateurs tiennent, et ce à bon droit, les cor-



dons de la bourse de la nation : avec leur consentement seulement, les impôts peuvent être levés et leurs produits dépensés. Sans les crédits qu'elle réclame, l'Administration ne peut mener à bien la tâche qui lui est imposée : mais sans l'explication complète des motifs pour lesquels il est nécessaire d'ouvrir ces crédits et l'exposé de la manière dont on propose de les dépenser, les législateurs ne peuvent pas, en bonne conscience, les voter. Aussi, une parfaite entente entre le Pouvoir Exécutif et le Parlement est-elle indispensable, et cette entente ne peut exister s'il n'y a pas entre les deux pouvoirs une confiance et une intimité absolues.

1385. — L'absence de cette entente et de cette coopération a amené en France la plus grande impuissance financière de la part du Gouvernement. Les Chambres ne se fient presque pas, en ce qui concerne les dépenses, aux propositions autorisées des ministres. La grande Commission du Budget (n° 434) non seulement examine et révisé, mais même annule complètement ou bouleverse de fond en comble les projets financiers des ministres : les ministres sont la plupart du temps, laissés sans pouvoir, et, par conséquent, tout à fait sans responsabilité, dans ces matières, et les dépenses suivent le caprice des Chambres plutôt que les nécessités de l'Administration. En Angleterre, les ministres peuvent insister sur les demandes de crédits qu'ils font, parce qu'ils sont absolument responsables devant le Parlement de la politique que prouve tout projet financier. En ce qui concerne les moyens de trouver l'argent réclamé, le Parlement a, jusqu'à un certain point, le droit de les suggérer sans que sa décision implique la moindre méfiance envers les ministres ; mais les crédits que demandent les ministres doivent être votés, à moins

que le Parlement ne veuille voir ces ministres démissionner. La confiance et la responsabilité marchent côte à côte (n<sup>os</sup> 868, 871). Dans le système américain, il n'y a, en fait, aucune relation entre les chefs des départements et le Congrès : l'administration envoie des comptes évaluatifs, mais les Comités des Dépenses des Chambres décident, sans l'intervention des ministres, le montant des sommes à accorder.

1386. — Les relations existant entre le Pouvoir Exécutif et le Parlement influent également sur toutes les autres questions administratives, comme la création d'un nouveau département, l'augmentation du nombre des fonctionnaires, ou la nouvelle répartition des affaires entre les départements exécutifs, jusqu'aux questions commerciales, diplomatiques et militaires les plus importantes. Le degré du rapprochement ou de séparation du Pouvoir Exécutif et du Parlement peut être considéré comme le critérium le plus important et le plus intéressant du développement et du caractère, à notre époque d'institutions représentatives, de l'organisation politique des gouvernements actuels. Ainsi, en Angleterre, les ministres ont un véritable pouvoir de direction en matière législative, et à ce pouvoir vient s'ajouter une responsabilité complète (n<sup>os</sup> 868, 871). En France, ce pouvoir de direction n'est que partiel (matières financières à part), avec une responsabilité entière (n<sup>o</sup> 427). En Prusse, il y a pouvoir de direction sans responsabilité (n<sup>os</sup> 533-536) et de même en Suisse (n<sup>o</sup> 670). Dans le système américain il y a isolement et irresponsabilité à la fois, — l'irresponsabilité découlant de l'isolement. C'est par là plus que sur tout autre point que le gouvernement américain diffère de ceux du reste du monde. Les autres Pouvoirs Exécutifs dirigent : en Amérique, il obéit.



### XIII

## NATURE ET FORMES DES GOUVERNEMENTS

1387. — **Le Gouvernement repose sur l'Autorité et la Force.** — La caractéristique essentielle de tout Gouvernement, quelle que soit sa forme, est l'autorité. Dans chaque cas il y a, d'un côté, ceux qui gouvernent, de l'autre, ceux qui sont gouvernés. Et l'autorité de ceux qui gouvernent, directement ou indirectement, repose toujours, finalement, sur la *force*. Ce n'est pas nécessairement ou invariablement une force armée et organisée, mais la volonté de quelques hommes, de beaucoup d'hommes ou d'une communauté qu'une organisation spéciale a préparée à réaliser ses propres desseins en ce qui concerne les affaires communes à toute la communauté; autrement dit, qu'une organisation convenable rend capable de gouverner, de dominer. Les rouages gouvernementaux nécessaires à cette organisation se composent de moyens d'action suffisants pour faire exécuter, dans la conduite des affaires générales, la volonté souveraine, c'est-à-dire la volonté de la minorité ou de la majorité souveraine.

1388. — **Il ne repose pas nécessairement sur la Force Ouverte.** — Cependant,

cette vérité ne doit pas être interprétée trop littéralement ou trop étroitement. La force qui soutient l'autorité ne doit pas être considérée comme devant être toujours visible et nécessairement employée. Que le souverain ou le magistrat ait une certaine autorité, cela est toujours assez évident ; mais que cette autorité repose sur la force, ce n'est pas toujours une chose apparente ; aussi, dans un certain sens, ce fait n'est-il pas absolument significatif. Quand on considère tel ou tel gouvernement particulier, on peut s'apercevoir que la force sur laquelle repose l'autorité de ses fonctionnaires n'a pas pris une fois pendant des générations la forme d'une force armée. Heureusement, il existe, à notre époque, bien des gouvernements, et ils sont parmi les plus considérables, qui, rarement, usent de coercition envers leurs sujets, lesquels paraissent, dans leur vie tranquille et peu bruyante, marcher d'eux-mêmes dans la bonne voie. Jusqu'à un certain point, ceux-là n'utilisent pas la force. Mais cette force, tout en n'apparaissant jamais, n'en est pas moins derrière eux. Les meilleurs gouvernements de notre temps — ceux qui reposent non sur la force en armes des gouvernants, mais sur le libre consentement des gouvernés — ont à leur base des constitutions et des lois dont les origines et les sanctions sont les coutumes des communautés. La force qui les soutient n'est pas celle d'une dynastie dominante ou d'une minorité dirigeante, mais celle d'une majorité consentante. Et la puissance insurmontable de cette force est si évidente que la minorité oblige rarement à l'exercer. Elle est latente justement parce qu'on la voit omnipotente. Il y a une force derrière l'autorité du magistrat élu, tout comme derrière celle du despote usurpateur, une force bien plus grande derrière le président des Etats-Unis que derrière le Tsar de Russie. La différence est dans l'étalage de la force coercitive.



La force physique sert d'appui aux deux ; seulement, dans l'un des cas, elle est le dernier argument, tandis que, dans l'autre, elle est le premier.

**1389. — La Force Gouvernementale dans la Société Antique et la Société Moderne.**

— Ces éléments d'autorité et de force dans le gouvernement se voient très clairement dans la société moderne, même quand la constitution de cette société est démocratique ; on ne les découvre pas si facilement à première vue dans la société primitive. Aujourd'hui, il n'est pas rare, quand on parle de la politique des nations les plus avancées, de parler de « gouvernement appuyé sur l'opinion publique », de « gouvernement appuyé sur la volonté populaire » ; ces expressions décrivent peut-être suffisamment bien les systèmes démocratiques arrivés à leur complet développement. Mais personne ne veut dire, par ces expressions, que la majorité qui fait « l'opinion publique » triomphe parce que la minorité est convaincue, et non parce que cette majorité est plus nombreuse, et qu'elle a pour elle non-seulement « la volonté populaire », mais aussi « la puissance populaire » ; — c'est le pouvoir même de la majorité plutôt que sa sagesse qui lui donne le droit de gouverner. Quand une fois les majorités ont appris à avoir un avis et à s'organiser pour l'imposer, elles gouvernent en raison de leur pouvoir aussi bien que les despotes à armées permanentes ou les minorités qui savent s'entendre pour dominer des majorités sans organisation. Mais, quoique, évidemment, ce soit l'opinion qui ait gouverné dans les sociétés primitives, cette conception de la puissance des majorités semble difficilement cadrer avec les idées que nous avons sur les systèmes primitifs de gouvernement. Que dirons-nous de cette question dans notre analyse actuelle du gouvernement ? Les gouverne-



ments primitifs ne furent ni des démocraties, dans lesquelles la volonté des majorités aurait tracé les voies du gouvernement, ni des despotismes, dans lesquels la volonté d'un seul aurait dominé, ni des oligarchies, dans lesquelles une minorité aurait fait prévaloir ses idées. Où placer la force sur laquelle s'appuyait l'autorité dans ces sociétés primitives ? Le pouvoir du père dans la famille patriarcale était-il un pouvoir armé, ou était-ce la simple force dominante de la volonté ? Quelle était la force qui soutenait l'autorité du chef de tribu ou du chef des chefs, le roi ? Cette autorité n'était pas indépendante du consentement de ceux qui la subissaient ; et cependant elle n'était pas formulée par ce consentement. On peut dire que ce consentement était involontaire, implicite. Il dérivait des coutumes de la race. Il était en quelque sorte né avec elle. De plus, il s'appuyait sur des coutumes et la tradition, qui liaient le chef tout comme ses sujets. Le chef ne pouvait pas plus transgresser la loi non écrite de la race que le plus humble des membres de la tribu. Il était lui-même gouverné presque autant qu'eux. Tous étaient obligés de se conformer à des genres de vie strictement prescrits. Où donc se trouvait la force qui pouvait sanctionner l'autorité du chef principal, des chefs inférieurs et du père dans cette société ? Pas dans la volonté du chef : il était lié par les prescriptions de la coutume. Pas dans la volonté du peuple : la loi coutumière lui était également supérieure.

1390. — **La Force de l'Opinion Publique dans la Société Antique.** — Le réel siège de la force dans ces Sociétés, on le découvre facilement en les étudiant dans d'autres circonstances. Les Nations qui sont encore dominées par le droit coutumier ont, pendant la période historique, été conquises par



des envahisseurs étrangers ; mais, en aucun cas, la volonté du conquérant n'a pu s'exercer librement quand il s'est agi de régler les affaires des vaincus. Il est rare même que cette volonté ait pu s'exercer. Le trône étranger était conservé grâce à la force des armes, et de lourdes taxes étaient imposées sans merci aux populations soumises ; mais jamais le despote ne s'aventurait à modifier les coutumes du pays conquis. Il n'osait pas plus toucher à ses lois propres que ne l'aurait fait un prince de la dynastie qu'il avait déposée. Il n'osait pas jouer avec les forces latentes cachées derrière les préjugés, le fanatisme de ses sujets. Il savait que ces forces étaient terribles, et qu'aucune puissance militaire ne sauverait son trône du renversement et de la destruction s'il venait un jour à les déchaîner. Il n'avait en réalité que la possibilité de dépouiller, et non le pouvoir de gouverner, — car l'idée de gouvernement est inséparable de la conception d'une réglementation légale. C'est pourquoi, si, éclairés par ces exemples, nous considérons le trône, dans une de ces sociétés, comme occupé par quelque prince local dont l'autorité reposait sur les lois de son pays, il est facile de voir que la force réelle sur laquelle l'autorité s'appuie dans un gouvernement ainsi constitué est en somme la force de l'opinion publique, dans un sens presque analogue à celui que nous employons en parlant des démocraties modernes. La loi est inhérente à la volonté commune : et c'est cette loi sur laquelle l'autorité du prince est basée. Il gouverne conformément à la volonté de tous : car cette volonté est que la coutume immémoriale soit inviolablement observée. La force latente dans cette volonté commune soutient et limite à la fois son autorité.



1391. — **L'Opinion Publique dans l'Antiquité et dans les Temps Modernes.** — Le fait que l'opinion publique, dans ces sociétés, n'a pas choisi délibérément les lois ou les constitutions ne permet pas de confondre l'opinion publique d'alors et celle d'aujourd'hui. Dans le régime sous lequel nous vivons, et qui consiste dans l'approbation du gouvernement, bien que cette approbation soit, sans doute, consciente et, jusqu'à un certain point, volontaire, elle a un caractère largement héréditaire, — elle est très sérieusement comme née avec nous et irréfléchie. Nous nous laissons beaucoup conduire. Conserver ce qui est établi, c'est bien l'habitude que prend le plus facilement l'opinion. Notre volonté créatrice, même dans les gouvernements où aucune loi divine ne vient interdire tout changement, se borne à désirer des *modifications*. La génération qui vit établir le système fédéral américain a pu se croire créatrice de toutes pièces, novatrice en matière de gouvernement ; mais la génération actuelle a accepté ce qu'on lui avait donné, et n'est pas régie par des lois qu'elle a faites elle-même. La vie constitutionnelle d'aujourd'hui a été faite, telle qu'elle est, il y a bien longtemps. Les Américains de nos jours sont semblables aux hommes primitifs en ce qui concerne l'opinion publique conservatrice ; ils en sont différents en ce qui concerne l'opinion publique qui tend à modifier les institutions. Leur volonté commune, qui ne comprenait que le *statu quo*, contenait les forces génériques de gouvernement au même titre que notre opinion publique, qui réclame le progrès.

1392. — **La Véritable Nature du Gouvernement.** — En dernière analyse, quelle est la nature du gouvernement ? S'il repose sur l'autorité et la force, mais sur une autorité qui dépend de l'acceptation de l'opinion publique et sur une force inapparente,



latente, qui ne se manifeste extérieurement que dans des circonstances extraordinaires, quel est le principe qui se trouve à la base de ces phénomènes, au cœur même de l'idée de gouvernement? La réponse se trouve dans la nature de la Société elle-même. La Société n'est aucunement une création artificielle; elle est aussi naturelle et organique que peut l'être l'homme lui-même. Comme Aristote l'a dit, l'homme est par nature un animal sociable; son rôle de membre de la société lui est aussi naturel que son individualité. Depuis que la famille s'est constituée, il a connu l'organisation politique, l'association politique. C'est pourquoi la Société est une résultante des habitudes communes; c'est une forme de l'évolution, un composé progressif de relations étroites, un tout compact, vivant, organique, une structure et non une construction.

1393. — **La Société est un Organisme; le Gouvernement est un Organe.** — Le Gouvernement n'est que l'organe exécutif de la Société, l'organe par l'intermédiaire duquel ses coutumes agissent, sa volonté aboutit à un résultat, l'organe qui lui permet de s'adapter à tout ce qui l'entoure, d'avoir une vie effective. C'est pourquoi l'action disciplinaire de la Société sur l'individu est exceptionnelle; c'est pourquoi, encore, le pouvoir despotique doit reconnaître qu'il ne peut dépasser certaines limites, certaines frontières; c'est pourquoi, enfin, les changements de gouvernement brusques et violents amènent fatalement des réactions et des révolutions également violentes et, parfois, fatales. Des êtres exceptionnels seuls s'abstiennent de se conformer à la coutume générale du devoir social. Le pouvoir du tyran, comme celui du simple potier, ne va pas plus loin que ne lui permettent les propriétés des matériaux qu'il emploie, c'est-à-dire

de la Société qu'il a entre les mains ; les changements qui, brusquement rompent avec l'opinion générale, n'ont pas les sympathies de cette opinion, provoquent son opposition et, inévitablement, sont détruits par cette opposition. La Société, comme les autres organismes, ne peut se modifier que par l'évolution, et la révolution est l'opposé même de l'évolution. L'ordre public est maintenu parce que l'ordre est inhérent au caractère même de la Société.

1394. — **Les Formes de Gouvernement ; leur Signification.** — Les formes de gouvernement n'ont rien à voir avec l'essence même du Gouvernement ; les baïonnettes du tyran, la bonne entente et la force supérieure d'une minorité organisée, la force latente d'une majorité se gouvernant elle-même, — tout cela dépend du caractère organique et de l'état de développement de la Communauté. « L'obéissance du sujet au souverain n'est pas fondée sur un contrat, mais sur la force, le pouvoir qu'a le souverain de punir la désobéissance » (1) ; mais cette force peut être soutenue par la coutume générale (nos 1435-1442). Les formes de gouvernement, néanmoins, sont fort importantes à étudier parce qu'elles sont l'expression même du caractère du gouvernement, l'indication de son histoire. Elles sont la preuve des phases traversées par le développement politique ; elles expliquent historiquement la constitution que le gouvernement a dû prendre et son but normal. Enfin elles énoncent les sanctions sur lesquelles il repose.

1395. — **Analyse des Formes de Gouvernement par Aristote.** — Il n'est pas rare de voir les écrivains politiques qui parlent des diverses formes de gouvernement reprendre l'analyse d'Aristote ; et pra-

(1) John MORLEY, *Rousseau*. vol. II, p. 184.



tiquement c'est chose difficile à éviter. Car, bien que l'énumération d'Aristote n'ait pas absolument épuisé la question, bien que ses descriptions ne cadrent pas avec les types des gouvernements modernes, son énumération constitue encore une excellente charpente sur laquelle on peut s'appuyer pour exposer les différentes formes de gouvernement, et ses descriptions fournissent au moins des points de comparaison entre les gouvernements antiques et modernes ; ces comparaisons nous permettent de mieux comprendre les formes actuelles.

1396. — Aristote considérait la Monarchie, l'Aristocratie et la Démocratie (Ochlocratie) comme les trois formes fondamentales de gouvernement. Il les définissait ainsi : le Gouvernement d'Un Seul, le Gouvernement de Quelques-Uns, le Gouvernement de Beaucoup (2). A côté de ces formes fondamentales, et, en quelque sorte, vigoureuses, il plaçait les formes dégénérées. Pour lui la Tyrannie était la forme dégénérée de la Monarchie, l'Oligarchie, celle de l'Aristocratie, l'Anarchie (gouvernement de la populace), celle de la Démocratie. L'observation qu'il faisait du monde de son temps le conduisait à croire que, dans chaque cas, il y avait toujours et presque inévitablement une forte tendance au remplacement des formes pures par les formes dégénérées.

1397. — **Le Cycle de la Dégénérescence et de la Révolution.** — Il avait trouvé un cycle de dégénérescences et de révolutions que, dans ses conceptions, tout Etat à longue existence devait parcourir. Son idée était celle-ci. La première forme natu-

(2) Et non pas de la majorité absolue, comme nous le verrons quand nous comparerons les démocraties antiques et modernes (n<sup>os</sup> 1403, 1406).

relle de gouvernement dans chaque Etat est le gouvernement par un monarque, par un seul homme ayant le pouvoir souverain. Ce monarque, en général, veut transmettre son royaume à ses descendants. On peut s'attendre alors à voir ceux-là oublier les engagements pris et les désirs de bien public qui avaient lié et guidé le monarque primitif. Leur souveraineté dégénère donc en tyrannie. A la fin, cette tyrannie est mise définitivement en échec de quelque manière. Il y a révolte, et les principaux chefs du mouvement, prenant entre leurs mains les rênes du gouvernement, établissent une Aristocratie. Mais les Aristocraties, quoique souvent bien inspirées et justes au début, tendent toujours, plus tard, à devenir des Oligarchies égoïstes. L'Oligarchie est encore plus opposée à la liberté civile que la Tyrannie ; elle met encore plus obstacle qu'elle à la saine vie civile. Une classe qui ne cherche que son intérêt peut donner à l'injustice des formes beaucoup plus variées que le simple despote ; son insolence amène toujours à bref délai la masse à se révolter. A cette révolution succède la Démocratie. Mais la Démocratie a également sa vieillesse, pendant laquelle elle dégénère, — pendant laquelle elle perd son respect primitif pour la loi, sa première tolérance, son désir de concessions mutuelles. Elle tombe dans la licence et l'Anarchie et un César seul peut ramener avec lui la raison et l'ordre. Le Cycle est complet. Le trône est rétabli, et une nouvelle série de révolutions commence.

1398. — **Différences entre les Formes de Gouvernement d'Aristote et celles des Etats Modernes.** — Les confirmations de cette théorie, fournies par l'histoire depuis l'époque d'Aristote, sont assez remarquables et assez nombreuses pour qu'on puisse la considérer souvent comme un excellent tracé



de l'évolution de l'histoire politique, même de nos jours. Mais il est encore plus intéressant de comparer l'histoire du développement politique contemporain avec l'exposé si ancien du cycle politique d'Aristote, et d'établir les différences, autrement dit, d'observer les dissemblances entre les types anciens et modernes de gouvernement, et les similitudes qui permettront aux historiens de l'avenir, sinon du présent ou du passé récent, de prouver en définitive que la réalité s'écarte plus souvent qu'elle ne se rapproche du plan d'Aristote.

1399. — **La Monarchie Absolue des Temps Modernes.** — Si nous prenons, pour type des grandes monarchies absolues qui se sont développées en Europe postérieurement à Aristote, le gouvernement russe, il est évident que le monarque moderne, s'il en existe, a un pouvoir beaucoup plus grand et plus étendu que le monarque antique. Le monarque de notre époque est un Législateur, ce que n'était pas le monarque antique. On peut dire que la société antique à à peine su ce que c'était que la législation. Pour elle la coutume était toute la loi, publique et privée ; et la coutume ne pouvait pas être mise sous la forme de loi précise. Au moins peut-on dire que les anciennes monarchies n'eurent pas le caractère législatif. Le despote lançait des édits, — des ordres qui s'appliquaient à tel ou tel cas particulier, à tel ou tel individu : les Empereurs Romains ont été des premiers à promulguer des « Constitutions » — c'est-à-dire des Codes généraux applicables à tous. Les despote moderne peut faire plus. Il peut régler par sa seule volonté non-seulement les affaires publiques, mais les affaires privées, — il peut même bouleverser les coutumes locales et soumettre tous ses sujets à un contrôle législatif uniforme. Il n'est pas le moins du

monde obligé d'observer ses propres lois. Un mot, — et un mot de lui, — peut en faire table rase ; un mot peut les abolir ou les rétablir. Il a un pouvoir absolu non-seulement sur ses sujets, — les Anciens despotes l'avaient aussi, — mais sur toutes les lois, — ce que n'eut aucun despote de l'antiquité.

1400. — Naturellement, ces affirmations ne doivent être acceptées qu'avec certaines limitations importantes. Le despote moderne, aussi bien que le despote antique, est lié par les coutumes de son peuple. Il peut modifier les lois : il ne peut pas modifier aussi facilement la manière de vivre ; les traditions nationales et le caractère national, les habitudes agricoles et commerciales de son royaume l'obligent absolument. L'existence de cette limitation est rarement sentie par le monarque, simplement parce qu'il a lui-même été élevé dans l'atmosphère de la vie nationale et qu'il se conforme inconsciemment au genre de vie adopté par tous (nos 1435-1442).

1401. — **La Monarchie Moderne est ordinairement Limitée.** — Mais le gouvernement actuel de la Russie est anormal dans l'Europe d'aujourd'hui, aussi anormal que celui de la Turquie, — c'est un exemple attardé de ces formes politiques primitives que le reste de l'Europe a écartées. Si nous nous retournons vers les autres monarchies modernes, nous voyons clairement qu'il y a une différence très considérable entre les monarchies absolues de l'Antiquité et celles de notre époque. Presque sans exception en Europe, les monarchies sont « limitées » par les décisions d'un parlement populaire. Le peuple a une influence particulière et parfois prépondérante dans la conduite des affaires publiques.

1402. — **La Monarchie est-elle aujourd'hui remplacée par l'Aristocratie ?** — Que dire du cycle d'Aristote quand on étudie les monarchies



modernes ? Qui supposerait que le despotisme du Tsar pourrait être remplacé par un gouvernement aristocratique, ou que, si les empereurs d'Autriche et d'Allemagne ou le roi d'Italie laissaient modifier leur autorité, et prenaient la proie pour l'ombre, une classe quelconque serait capable de s'emparer du pouvoir réel ? Y a-t-il encore place pour l'Aristocratie entre la Monarchie et la Démocratie ? L'Aristocratie n'est-elle pas impossible ?

1403. — **Contraste entre l'Aristocratie Anglaise et l'Aristocratie Antique.** — Depuis l'extension du droit électoral aux classes laborieuses, en Angleterre, il n'y a plus, dans le monde moderne, de véritable exemple d'Aristocratie. Au commencement du XIX<sup>e</sup> siècle, le Gouvernement de l'Angleterre, qualifié de « Monarchie Limitée », était, en réalité, une Aristocratie. Le parlement et toute l'administration du royaume étaient dans les mains des classes riches et nobles. Les membres de la Chambre des Lords et la Couronne avaient en leur possession la majorité des sièges de la Chambre des Communes. L'Angleterre n'était « représentée » que par ses hautes classes, presque exclusivement. Cette Aristocratie a été écartée par la Réforme de 1832, 1867, 1885 ; mais il est intéressant de revenir en arrière pour l'étudier et pour faire ressortir le contraste qui existe entre un type d'Aristocratie moderne, et les types qu'Aristote avait présents à l'esprit. Une Aristocratie antique *constituait* l'Etat ; L'Aristocratie Anglaise ne faisait que *contrôler* l'Etat. Sous l'empire de la législation électorale la plus large qu'aient connue les démocraties antiques, moins de la moitié des hommes adultes avaient le droit électoral. La Démocratie antique elle-même était le gouvernement par une minorité. L'Aristocratie antique était le gouvernement par une minorité plus res-



treinte ; et cette minorité restreinte monopolisait non seulement les charges et le pouvoir, mais aussi le droit électoral. Il n'y avait de citoyens que ses membres. Elle était l'Etat. Rien ne comptait dans l'Etat sauf elle. En Angleterre, le cas était tout différent. Là le droit électoral n'était pas limité aux membres de l'Aristocratie ; il n'était que contrôlé par eux. Ils ne se considéraient pas comme formant l'Etat à eux seuls. Ils savaient très bien, — et ils s'en contentaient, — que l'Etat était, virtuellement, entre leurs mains ; mais ils se regardaient comme le détenant au nom du peuple de la Grande-Bretagne. Leur législation était, en fait, une législation de classes, souvent même très étroite ; mais ils ne la croyaient pas telle. Ils regardaient leur mode de gouverner comme éminemment avantageux au royaume ; et ils avaient, c'est évident, ou ils croyaient avoir à cœur les intérêts réels de ce royaume. Ils conduisaient l'Etat, mais ils n'étaient pas l'Etat.

1404. — **Prédominance Actuelle et Future de la Démocratie.** — Si le régime aristocratique semble à peu près disparu, le régime démocratique paraît universellement prévaloir. Même depuis que l'extension de l'éducation du peuple pendant le siècle dernier et son vaste développement ont assuré partout aux masses populaires le poids d'un avis réfléchi, les progrès de l'opinion et des institutions démocratiques ont été très marqués et très significatifs. Ils ont détruit presque toutes les formes monarchiques et aristocratiques primitives en y introduisant l'élément puissant de l'opinion populaire et les institutions pratiques basées sur la représentation populaire ; les formes politiques tendent à se réduire à une seule, par l'exclusion de toutes les formes et institutions gouvernementales qui ne comprennent pas un droit élec-



toral large et une représentation démocratique ; toutes les formes de gouvernement vont en se réduisant à la forme démocratique.

1405. — **Différences de Formes entre les Démocraties Antiques et Modernes.** — Les différences de formes qu'on peut observer entre les démocraties antiques et modernes sont grandes et importantes. Les démocraties antiques étaient « immédiates » ; les nôtres sont « médiates », c'est-à-dire *représentatives*. Tout citoyen de l'Etat Athénien, — pour prendre cet Etat comme type — avait le droit d'assister et de voter en personne aux séances de l'assemblée populaire, et à celles des comités de cette assemblée qui siégeaient en qualité de tribunaux criminels ; l'électeur moderne vote pour un représentant qui doit siéger à sa place à la chambre populaire ; — lui-même n'y a pas entrée. Cette idée de la représentation, — même l'idée du vote par un mandataire, — n'était pas connue des anciens ; — mais, chez nous, elle est courante. Même le magistrat élu d'une démocratie antique n'était pas considéré comme un représentant de ses concitoyens. *Il était l'Etat*, en tant qu'il exerçait ses fonctions, et aussi longtemps que durait son mandat. Il pouvait rompre avec la loi et la coutume, s'il l'osait. C'était seulement quand son mandat était expiré qu'il redevenait un simple citoyen et qu'on pouvait lui demander compte de sa conduite. Il n'y avait pas de mise en accusation possible tant qu'il était en charge. Dans notre idée, tous les gens qui sont revêtus de fonctions à la suite d'une élection, — présidents, ministres ou législateurs, — sont des représentants. Les obstacles que mettent les dimensions actuelles des Etats à l'exercice des coutumes antiques et à la mise en pratique des conceptions d'alors sont évidents. Un Etat dans lequel tous les citoyens sont aussi des législateurs est forcément très petit. L'Etat



représentatif moderne ne l'est pas : il peut couvrir un continent.

1406. — **Nature de la Démocratie, dans l'Antiquité et dans les Temps Modernes.** — Les différences de nature qu'on peut reconnaître entre les Démocraties de l'Antiquité et des temps modernes ne sont pas moins grandes et importantes. L'ancienne Démocratie était un gouvernement de classes. Comme nous l'avons déjà dit, ce n'était qu'une Aristocratie plus vaste. Son droit électoral était, en somme, un privilège exclusif qui ne s'étendait qu'à une minorité. Elle avait des esclaves; il y avait même des hommes libres qui ne pouvaient jamais espérer conquérir ce droit électoral. La subordination des classes était dans l'essence même de sa constitution. Dans la Démocratie Moderne, au contraire, l'esclavage et la subordination des classes sont exclus non-seulement comme impossibles à concilier avec ses théories, mais comme opposés même à ses principes véritables. Le droit de cité y est aussi vaste que la population indigène; le droit de vote y est donné à tous les citoyens reconnus; on n'y voit rien d'une classe de non-citoyens. Il y a encore une autre différence entre la Démocratie d'Aristote et celle de Tocqueville ou de Bentham. Les citoyens de l'une vivaient pour l'Etat; le citoyen de l'autre vit pour lui-même, et l'Etat est fait pour lui. L'Etat démocratique moderne est fait pour l'individu; dans les conceptions grecques, l'individu était fait pour l'Etat. L'Etat antique ne reconnaissait aucun droit personnel, — tous les droits appartenant à l'Etat, l'Etat moderne ne se reconnaît à lui-même aucun droit qui soit indépendant des droits des personnes.

1407. — **Progrès de l'Idée Démocratique.** — Quand nous avons, dans cette dernière affirmation,



englobé d'un côté tous les Etats antiques, de l'autre, tous les Etats modernes, quelle que fût leur forme, nous avons, par là même, montré ce qu'on peut considérer comme la différence principale entre les anciennes formes et les nouvelles formes de gouvernement. C'est une différence que nous avons déjà constatée par un autre moyen. L'idée démocratique a pénétré plus ou moins profondément dans tous les systèmes avancés de gouvernement, et ce, à cause de la modification de conception qui a donné à l'individu une importance tout à fait indépendante du fait qu'il fait partie d'un Etat. Nous ne pouvons ici qu'indiquer les phases historiques de ce changement de conception : il nous sera impossible de nous étendre sur ses causes.

1408. — **Subordination de l'Individu dans l'Etat Antique.** — Nous avons vu, dans l'histoire de la société politique, si nous avons bien lu cette histoire, que les droits du gouvernement, — autrement dit les charges et les subordinations résultant de l'idée de parenté, — sont antérieurs à ce que nous appelons aujourd'hui les droits de l'individu. Un homme, au commencement, n'était rien par lui-même ; il n'était que le parent de quelqu'un. Le père lui-même, ou le chef, commandait simplement parce que, dans l'échelle de la parenté, il occupait l'échelon supérieur : tous les droits des hommes dépendaient donc de leur parenté. La société était une unité ; l'individu était une fraction. L'homme existait pour la société. Il était toute sa vie en tutelle ; seule la société était assez ancienne pour se diriger elle-même. L'Etat était la seule Individualité.

1409. — **L'Individualisme dans le Christianisme et dans les Institutions Teutonnes.** — Pendant des siècles. il n'y eut aucun changement es-

sentiel dans cette conception. A travers tous les développements de l'idée gouvernementale, jusqu'à la naissance de l'Empire Romain, l'Etat continua, au moins dans les conceptions des nations de l'Occident, à éclipser l'individu. Les droits privés n'existaient pas contre l'Etat. Plus tard, bien des influences se liguerent pour battre en brèche cette conception immémoriale. Les principales de ces influences furent apportées par le Christianisme et les institutions des conquérants germaniques du v<sup>e</sup> siècle. Le Christianisme donna à chaque homme un pouvoir sur lui-même en insistant sur sa responsabilité personnelle, individuelle envers Dieu. Pour bien vivre, au moins, chaque homme devait n'avoir pour guide que sa conscience. Dans sa conscience, le Chrétien pouvait avoir une individualité qu'aucune revendication de l'Etat ne pouvait avoir le droit de violer. Les nations germaniques apportèrent dans le monde romanisé et en partie christianisé du v<sup>e</sup> siècle une individualité d'une autre sorte, — c'était l'idée de la fidélité personnelle (n<sup>o</sup> 293). Peut-être l'idée que chaque homme avait une valeur en argent devant être payée par quiconque venait à le tuer contribua-t-elle aussi à donner l'habitude de considérer les hommes comme des unités, et non comme des fractions de l'Etat; mais l'idée de la fidélité personnelle joua le rôle le plus important dans la transformation de la société, transformation qui suivit les conquêtes des Germains en Occident. Le Romain ne connaissait d'autre fidélité que la fidélité à l'Etat. Il jurait fidélité à son *imperator*, considéré comme celui qui personnifiait l'Etat et non comme individu. Le Teuton, au contraire, s'attachait à son chef par un lien personnel que le Romain ne comprenait pas, ou qu'il méprisait, s'il le comprenait. Aussi, y avait-il des individualités dans l'Etat germanique : c'étaient les grands chefs et les guerriers



ayant une suite (*comitatus*) de compagnons volontaires et dévoués, prêts à mourir pour eux dans les batailles dans lesquelles l'Etat n'était pour rien, mais qu'ils avaient eux-mêmes provoquées (nos 291-293). Dans toutes les tribus germaniques, il y avait, pour les individus, liberté de mouvement et d'alliance — l'initiative individuelle jouait un grand rôle. Quand les Germains s'installèrent en maîtres au milieu des populations romanisées de l'Europe occidentale et méridionale, leur attention fut attirée par les conceptions de la loi romaine, comme l'a été toujours l'attention de ceux qui ont commencé à la connaître, et leurs coutumes ont été profondément modifiées par celles de leurs nouveaux sujets; mais l'élément puissant d'individualisme qu'ils apportaient ne fut pas détruit par le contact. Ce fut lui qui constitua un des principaux traits du Système Féodal.

1410. — **La Transition : le Système Féodal.** — Le Système Féodal est né du développement graduel de la fidélité personnelle. Le seul Etat possible sous ce système était un Etat désagrégé embrassant non un peuple unifié, mais une nation dont les éléments individuels ont été séparés. Il pouvait y avoir un roi, mais ce roi était le chef, non de son peuple, mais de ses seigneurs. Il était d'ailleurs lui-même un seigneur; comme tel, il avait bien des sujets directs, obligés de le servir; mais, comme roi, ses seuls sujets directs étaient les seigneurs; et les hauts barons ne lui étaient vraiment fidèles que quand c'était leur intérêt, ou quand il y avait danger pour eux à ne pas l'être. Ils étaient les véritables rois du peuple, qui ne devait fidélité qu'à eux, et au roi, par leur intermédiaire seulement. Les royaumes n'étaient que de grandes seigneuries; les seigneuries étaient de petits royaumes. Une petite partie du peuple



servait un seigneur, une autre partie en servait un autre. Le peuple considéré en bloc ne servait personne. D'ailleurs, il ne formait pas un bloc : la nation était séparée en un grand nombre de masses sans lien, sans sympathie. Tout homme avait son seigneur, et était l'ennemi de quiconque en avait un autre (nos 304-313).

1411. — **Naissance de l'Etat Moderne.** —

Un tel système était fatal à la paix et au bon gouvernement, mais il ouvrait les voies à l'Etat moderne en détruisant de fond en comble les vieilles conceptions. L'Etat des Anciens avait été une entité par lui-même, une entité à laquelle l'entité formée par l'individu avait été toujours subordonnée. Le Système Féodal n'était qu'une agrégation d'individualités, — une union très lâche de groupes séparés et composés d'hommes ayant peu d'aspirations et d'actions communes. Non-seulement il n'avait aucune unité réelle, mais il n'avait aucune idée d'unité. L'Unité Nationale finit par naître, — en France, par exemple, de la soumission des seigneurs par le roi (n° 323); en Angleterre, de l'effort combiné du peuple et des seigneurs contre le trône, — mais quand elle naquit, ce ne fut pas sous la même forme que l'unité antique. Les hommes ne furent plus des fractions, mais des unités dans l'Etat. L'Etat sembla dès lors moins un organisme naturel et plus une association consciente et organisée. La fidélité personnelle au roi avait partout pris la place de l'ancien état de choses, dans lequel les citoyens naissaient membres d'un corps politique. Les hommes ne furent plus des citoyens, mais des sujets.

1412. — **La Renaissance et la Réforme.** —

On arriva ainsi au XIII<sup>e</sup> siècle, le siècle des grandes aventures, des grandes entreprises, des grandes dé-



couvertes, le siècle de la piraterie autant que du commerce. La Renaissance suivit de près, et poussa les hommes à étudier au point de vue philosophique tout ce qui les entourait, — par-dessus tout à pénétrer de nouveau dans le domaine de la pensée, si longtemps négligé. Puis vint Luther, qui reprit les vérités presque oubliées sur l'individualité des consciences humaines, sur le droit de jugement que possède tout individu. Peu de temps se passa avant que ces idées eussent pénétré dans les masses populaires. Les réformateurs avaient commencé à abandonner leurs armes scolastiques et étaient venus au peuple lui-même, lui parlant dans sa langue vulgaire, et sollicitant son approbation des nouvelles doctrines qui tendaient à briser toute subordination de l'âme et de l'intelligence au Pape ou au chef d'école. Une littérature nationale était née. La pensée avait brisé les portes des cloîtres et des universités, et poussait partout le peuple à se servir de son intelligence. En faisant usage de son intelligence, le peuple put petit à petit rejeter bien loin les croyances enfantines qu'il avait eues à l'époque où il était ignorant, et commença à réclamer quelque participation aux affaires. Finalement, l'éducation du peuple, systématiquement poursuivie, a complété l'œuvre. Les nations atteignent maintenant l'âge viril. Les peuples deviennent assez grands pour se gouverner eux-mêmes.

1413. — **La Force Moderne des Majorités.**

— C'est donc le résultat normal et non accidentel de grandes causes permanentes qui fait qu'on ne trouve plus, dans les races civilisées de l'Europe, un seul exemple parfait des Monarchies et des Aristocraties d'Aristote. La force des gouvernements modernes est rarement aujourd'hui basée sur la puissance des minorités ; elle tend de plus en plus à l'être sur la puis-

sance des majorités. La sanction des lois ne repose plus sur un véritable despotisme militaire, mais sur le consentement d'un peuple qui pense. Les despotismes militaires ne peuvent être maintenant qu'éphémères. Seuls les monarques qui sont aimés parce qu'ils cherchent le bien de leurs sujets sont tranquilles sur leurs trônes. Les Monarchies ne peuvent plus subsister qu'avec le consentement du peuple.

1414. — **Nouveau Caractère de la Société.**

— Bien plus, cette transformation a eu pour résultat de donner une nouvelle unité à la Société. La coutume est devenue de nouveau une force, non-seulement quand il s'agit de consentement et de soumission, mais quand il s'agit d'initiative et de progrès. La Société n'est plus l'organisme qu'elle était autrefois, — ses membres ont plus de liberté, plus d'occasions pour agir. Mais son caractère organique est de nouveau prédominant. Elle est le Tout qui est sorti de l'état de désagrégation qui constituait le Système Féodal, et de l'état de spécialisation qui constituait la monarchie absolue. Ce Tout a pris également conscience de lui-même, et, en prenant l'habitude de se gouverner lui-même, il est entré dans une nouvelle phase de son développement.

---



## XIV

### LA LOI SA NATURE ET SON DÉVELOPPEMENT

1415. — **Qu'est-ce que la Loi ?** — La Loi est l'expression de la volonté de l'Etat en ce qui touche la conduite civile des individus soumis à son autorité. Cette volonté peut être exprimée plus ou moins nettement : elle peut résulter de coutumes ou de textes explicites. De plus, la loi peut être la volonté soit d'une communauté familiale, comme nous en avons vu des exemples dans les périodes primitives de l'histoire, soit d'un Etat bien organisé, conscient de son existence, comme ceux de notre époque. Mais, pour que la loi existe, il faut, dans tous les cas : 1° une communauté organique capable d'avoir une volonté propre ; 2° un ensemble de règles admises auxquelles la communauté, sous forme de coutumes ou de textes légaux, a donné vie, caractère et efficacité. La loi est l'ensemble des idées et des habitudes reçues que l'autorité et le pouvoir du gouvernement ont reconnues nettement et complètement en leur donnant la forme légale. Aussi la nature de chaque Etat se retrouve-t-elle dans sa législation ; on y peut voir de quelles fonctions l'Etat se charge lui-même ; dans sa législation, on peut lire son histoire.

1416. **Le Développement de la Loi : ses Origines.** — Ainsi la loi, lentement, quelquefois inégalement, mais en général en passant par des phases nécessaires, suit, dans son développement, l'évolution du caractère, des aspirations et de la volonté de la communauté organisée à laquelle elle appartient. Les sources qui lui donnent naissance sont aussi diverses que les moyens par lesquels une communauté organique peut se constituer et peut exprimer sa volonté en tant que corps politique.

1417. — 1° **La Coutume** (1). — La source première de la loi est la coutume, et la coutume se forme on ne sait trop comment ; elle résulte de l'action combinée de la communauté tout entière, et non de la volonté d'un roi ou d'un législateur. Elle ne se constitue pas toujours de la même manière ; mais elle repose toujours sur la même base, l'acceptation générale d'une certaine manière d'agir, considérée comme meilleure ou plus convenable. Que la coutume ait son origine dans l'apparition presque accidentelle de certaines manières d'agir ou dans un effort voulu de la part de la communauté pour adapter plus exactement ses pratiques à son but politique et social, elle devient, une fois formée et acceptée par l'autorité publique, une des parties les plus importantes de la législation. Il est difficile, sinon impossible, de découvrir le point exact où la coutume passe de l'état informe primitif, dans lequel elle ne fait que tendre à devenir le but exprès et déterminé de la communauté, à la phase postérieure, dans laquelle elle devient Loi ; nous pouvons seulement dire avec certitude qu'elle ne devient loi que quand elle est appuyée sur une auto-

(1) Nous adoptons ici la classification ordinaire des ouvrages juridiques anglais. Voir, notamment, T. E. Holland, *Jurisprudence*, pp. 48 et suiv.



rité définie dans la communauté. Elle n'est pas la Loi tant que les hommes sont libres de ne pas s'y conformer.

1418. — Sous le règne du droit coutumier il était absolument vrai que nul n'ignorait la loi, ce que le droit moderne trouve bon de considérer comme acquis. Dans les *hundred-moots* des Teutons par exemple (n° 835), dans les assemblées populaires qui, au début de l'histoire d'Angleterre, jugeaient les procès, c'était le peuple qui appliquait la loi : car le peuple lui-même la connaissait et savait comment elle devait être appliquée. La coutume grandissait avec les habitudes du peuple qui se trouvait ainsi la créer, consciemment ou non ; elle lui était connue, et il l'appliquait lui-même.

1419. — 2° **La Religion.** — Dans les temps primitifs, il est impossible de distinguer la Coutume de la Religion ; les coutumes d'un peuple portaient sur chacun de leurs traits la trace de ses idées religieuses. Plus tard, le développement continuant, la Religion fut encore une source inépuisable pour la coutume. Dans aucune communauté primitive il n'est possible de séparer la Loi de la Religion, même en étudiant les tendances les plus secrètes des coutumes. Toutes les règles de la vie avaient la même sanction aux yeux de l'homme antique (n° 26). Dans ses conceptions, il ne distinguait pas des règles morales et des règles politiques : la politique, la morale et la religion étaient les facteurs inséparables d'une grande et indivisible Règle de Conduite. De très bonne heure, il est vrai, la Religion et la Politique ont été mises dans des mains différentes. Souvent, en théorie, sinon en fait, le prêtre était distinct du magistrat. Mais, pendant très longtemps, comme nous l'avons vu (nos 46, 53, 120, 250), le magistrat gardait ses fonctions religieuses ou bien avait au-dessus de lui des règles que le prêtre proclamait et dont il était le gardien.



1420. — Ainsi le droit romain primitif ne fut guère qu'un ensemble de règles religieuses techniques, une série de moyens permettant de faire respecter les droits individuels en se servant à propos de certaines formules religieuses (n° 250) ; et le commencement de l'acheminement du droit romain vers un système judiciaire large et équitable date de l'époque où ces règles de procédure cessèrent d'être des secrets religieux pour devenir des lois publiques, par l'élaboration de la Loi des XII Tables.

1421. — 3° **Les Jugements.** — Un de ceux qui ont le plus contribué à la formation du droit, le plus utilement peut-être, parce qu'il était savant et avait l'esprit large, et pourtant conservateur, a été, dans tous les systèmes, le Magistrat, le Juge. C'est lui qui, dans ses décisions, admet et adopte la coutume, lui donnant ainsi l'appui décisif de l'autorité publique ; c'est lui qui adapte les textes écrits aux cas particuliers et leur donne la souplesse et le développement nécessaires. Il est l'intermédiaire autorisé de la Communauté quand il applique la loi aux diverses espèces qu'il rencontre : ce faisant, il interprète la loi, et, par suite, contribue évidemment à sa formation. Consciemment ou non, en expliquant et en appliquant la loi, il la façonne et l'étend. Son rôle naturel est de lire la loi à la lumière de sa propre intelligence, sobre et consciencieuse, de rechercher ce qui est raisonnable dans la coutume, ce qui est pratique, rationnel et équitable dans la législation.

1422. — C'est ce droit, œuvre du juge, qu'on peut trouver, et qu'on recherche avec tant de soin dans les innombrables traités juridiques qu'on cite devant les tribunaux. Sauf dans des circonstances exceptionnelles, les tribunaux anglais et américains, par exemple, suivent toujours la jurisprudence antérieure des tribunaux de même degré de l'Etat. *A fortiori* ils suivent celle des tribunaux supérieurs : celle-là les lie pour ainsi dire. Dans les tribunaux de l'Europe



continentale, au contraire, la jurisprudence est considérée comme chose très importante à connaître, mais elle n'a pas une autorité absolue : on en tient compte à peu près comme les tribunaux anglais et américains tiennent compte des décisions des tribunaux appartenant à d'autres Etats, mais ayant à appliquer des lois analogues à des cas semblables.

1423. — 4<sup>o</sup> **L'Équité.** — L'équité, elle aussi, est une œuvre du juge; mais le Droit d'équité n'est pas fait en interprétation des lois déjà existantes; il s'ajoute à ces lois. Les types les plus remarquables des Droits d'équité sont les décisions du Préteur romain (n<sup>os</sup> 258-260) et celles du Chancelier d'Angleterre (n<sup>o</sup> 847). Ces décisions venaient résoudre les questions que la loi existante ne prévoyait pas. Le Préteur déclarait, par exemple, qu'il admettrait dorénavant que la translation de la propriété, la formation des contrats, la célébration du mariage fussent effectuées selon des formes moins rigoureuses. Le Chancelier d'Angleterre, d'une manière analogue, comme gardien de la conscience judiciaire du roi, fournissait des solutions convenables pour les procès pour lesquels le « *Common Law* » ne suffisait pas, et permettait ainsi aux plaideurs de ne pas souffrir de la fixité ou de la formalité excessive du « *Common Law* » et de faire respecter leurs droits dans bien des cas, sans difficulté d'ordre technique.

1424. — Après que les décisions officielles des préteurs eurent été codifiées par le préteur Salvius Julianus, à l'époque de l'empereur Hadrien, et, plus tard, lorsqu'on les eut fait entrer dans le Code de Justinien, le *Corpus Juris Civilis*, l'équité du Préteur devint aussi rigide et aussi spéciale que la loi qu'elle avait eu pour but d'amender et d'améliorer. De même, les codes des Etats américains, dont beaucoup ont réuni le Droit ordinaire et le Droit d'équité, en les faisant appliquer par les mêmes tribunaux et avec la même procédure (n<sup>o</sup> 1464), ont donné à l'équité la même sanction



et, par suite, la même fixité qu'à la loi écrite. L'Act. de 1873 sur l'Organisation Judiciaire Anglaise, qui a réuni dans la même organisation homogène les tribunaux de « *Common Law* » et les tribunaux d'équité (n° 920), montre d'ailleurs que la même tendance vers l'unification existe également en Angleterre. L'Équité est moins nécessaire maintenant que la législation ne cesse de modifier le Droit ancien et d'en créer un nouveau, ainsi que, lorsque la chose est utile, de rénover la procédure.

1425. — A côté de l'Équité, on peut mettre les nombreuses « Actions fictives » inventées par les tribunaux de « *common law* », et qui, par le moyen de plaideurs ou de transactions fictifs, qu'on traitait comme réels, permettaient de faire des choses ou d'acquérir des droits qu'il aurait été impossible de faire ou d'acquérir avec la procédure ordinaire du « *common law* ».

1426. — 5° **La Discussion Scientifique.** — Les opinions soigneusement étudiées de certains savants commentateurs ont souvent été considérées comme aussi décisives que si elles eussent fait partie de la Loi elle-même : ce fut vrai plus souvent, d'ailleurs, dans le système romain que de notre temps (n°s 273-277), bien que, pourtant, l'Amérique ait ses Coke, ses Blackstone, ses Story, ses Kent, pour les avis desquels les tribunaux des Etats-Unis sont pleins de respect. Le véritable rôle de la science juridique consiste à interpréter la loi, non par bribes, comme sont obligés de le faire les tribunaux, mais de manière à l'amener à son complet développement au point de vue de la doctrine, et à faire des divers textes comme les membres d'un système vivant dans son but et dans sa pratique ; elle dégage la pensée juridique de l'homme, étudie les conditions et les formes de sa genèse et de son développement, et vient en aide aux tribunaux et aux législatures dans leur œuvre d'adaptation et de création.



1427. — 6° **La Législation.** — La législation, c'est la mise en formule d'un Droit nouveau ; pour les hommes d'aujourd'hui, c'est un terme familier ; c'est également la source la plus féconde du Droit. Pour nous, la Législation est presque exclusivement la tâche de corps représentatifs ; mais la représentation n'est nullement nécessaire à l'acte législatif. Les magistrats omnipotents et les rois absolus ont été, dans toutes les phases de l'histoire, dans tous les systèmes connus, des législateurs. Qu'ils aient eu à agir sous le contrôle de la Coutume, ou sous le contrôle des créations plus artificielles de Constitutions très complètes, le père et le préteur, le roi et l'archonte ont été des législateurs. De même, aussi, les assemblées d'hommes libres qui, en Grèce et à Rome, constituaient l'autorité législative, n'étaient pas des corps représentatifs, mais des corps primaires, comme les *Landsgemeinden* des petits Cantons Suisses.

1428. — Le principe de la représentation fut introduit par les Germains ; et, à mesure que le monde moderne a vu les institutions se développer, la législation a traversé elle-même de nouvelles phases. Le Droit moderne a amené la création de ces grands corps privés dont les *by-laws* constituent ce qu'on pourrait très bien appeler les produits de l'action législative privée. Les Anglais et les Américains ont, dans ce genre, les gouvernements à charte, avec des législatures qui ont reçu le pouvoir spécial de légiférer (nos 1024, 1088, 1089, 1092, 1369). L'action législative a eu et continue à avoir un développement considérable ; actuellement, elle est presque exclusivement le seul moyen employé pour formuler le Droit nouveau. L'Ancienne Coutume, qui nous a donné le « *Common Law* », a été remplacée en grande partie par des textes législatifs ; la Religion est à part : elle ne dicte

plus de lois qu'à la conscience ; l'action des Jugements est de plus en plus diminuée par la Codification moderne ; l'« Équité » n'apparaît plus dans le corps même du Droit que sous forme de textes ; la Discussion Scientifique ne fait plus guère qu'établir la jurisprudence : tous les moyens de formuler le Droit tendent à être absorbés par un seul : la Législation est la source principale du Droit, une source dont le débit va sans cesse croissant.

1429. — **La Coutume intervient de nouveau.** —

La Coutume a fini pourtant par intervenir de nouveau, sous un nouvel aspect et selon une nouvelle méthode. Les juges sont devenus les créateurs reconnus et autorisés de l'Équité, les adaptateurs et les interprètes du droit coutumier et du droit écrit ; les jurisconsultes se sont vu donner le pouvoir d'élucider et de développer les principes juridiques ; la création de la majeure partie du Droit est devenue du domaine des assemblées délibérantes, chargées d'agir pour la communauté ; la Coutume, cependant, dans l'histoire du Droit, a gardé encore un rôle prédominant, un rôle impératif même. C'est la Coutume, autrement dit le mouvement silencieux et inconscient, mais si important, néanmoins, de la pensée générale d'une communauté, qui souligne les modifications survenues dans les circonstances, modifications dont les juges, sans sa sanction, ne tiendraient pas ou même ne pourraient pas tenir compte dans l'application des textes anciens, lorsque les législateurs ont omis d'en tenir compte eux-mêmes par une abrogation ou une nouvelle création. Les lois deviennent lettre morte parce que la Coutume, silencieuse, mais observée et toute puissante, prouve jusqu'à l'évidence leur inutilité ou l'inapplicabilité de leurs dispositions. De plus, la Coutume ne cesse jamais de faire pénétrer



dans la légalité des habitudes n'ayant pourtant rien à voir avec le Droit proprement dit : elle finit même par constituer une bonne partie des grandes chartes politiques, grâce à son influence sur les Congrès et les Parlements (nos 871, 1326, 1334, 1335). Elle personnifie les grandes forces de la tradition et de l'opinion publique, qui, chaque jour, se font sentir, sous tous les régimes, au Droit lui-même, qu'il s'agisse de ses dispositions ou de son application. La Coutume, c'est l'habitude sous un autre nom ; et l'habitude, dans son développement, tout en s'adaptant continuellement elle-même aux principes posés dans le Droit proprement dit, force lentement ce Droit proprement dit à tenir compte de son influence pénétrante. L'habitude peut être considérée comme la grande Loi dans les limites de laquelle les lois se créent, car elles ne peuvent guère sortir de ces limites. Elles peuvent l'aider à étendre par degrés sa sphère et à modifier lentement ses pratiques, mais elles ne peuvent pas impunément rompre longuement avec cette grande Loi ou n'en pas tenir compte du tout.

1430. -- L'histoire de la France pendant le XIX<sup>e</sup> siècle démontre d'une façon remarquable l'influence de ces principes dans les questions de droit constitutionnel. On a pu y être témoin de ce spectacle curieux et intéressant : un peuple, devenu démocratique d'esprit grâce à une philosophie politique spéculative, a adopté, les unes après les autres, plusieurs Constitutions correspondant exactement à cet état d'esprit. Au début, il n'avait aucune habitude, aucune Coutume démocratique, mais graduellement, ces habitudes sont nées, se sont développées en même temps que l'esprit de self-direction ; l'idée démocratique a ainsi pénétré jusqu'aux populations des campagnes, avec son cortège d'habitudes, qui seul pouvait lui permettre l'accès dans ces âmes simples. Les Constitutions et les habitudes ont ainsi progressé parallèlement, — les Constitutions étant obligées d'accepter pour base la tradition plutôt que la doctrine, l'expérience



pratique plutôt que les conceptions philosophiques abstraites; les habitudes, de leur côté, ont été forcées de subir l'influence de la loi écrite. Aussi, maintenant, selon l'expression d'un de ses écrivains, la France a « la Constitution la plus sommaire dans son texte » (autrement dit, qui laisse beaucoup de place aux interprétations), « *la plus coutumière dans son application* » qu'elle ait jamais possédée; c'est « le produit le plus naturel de nos habitudes et de la force des circonstances » (1). Des institutions trop théoriques dans leurs fondations pour vivre d'elles-mêmes ont cependant créé une atmosphère dans laquelle pensent et se meuvent les Français : cette atmosphère a eu une influence sur la vie de la France. — et réciproquement. Le résultat auquel on arrivera tôt ou tard sera la liberté normale, la vitalité et la vigueur politiques, la virilité civile.

1431. — **Caractère Spécial du Droit Romain et du Droit Anglais.** — Le Droit romain et le Droit anglais sont remarquables parmi les systèmes légaux de l'Europe occidentale, par la liberté et l'individualité de leur développement. Le *Jus Civile* de Rome a été, il est vrai, profondément modifié par l'influence du *Jus Gentium*; il a tiré sa philosophie de la Grèce, et a emprunté son coloris spécial à mille sources diverses; le Droit anglais, malgré l'isolement de son domaine insulaire, a emprunté son jury et bien d'autres choses au continent; il a été très affecté, peut-être inconsciemment, dans son développement, par le tout puissant Droit romain. Mais le Droit anglais, comme le Droit romain, a été beaucoup moins affecté et transformé que d'autres par les influences extérieures; ils peuvent être considérés tous deux comme le résultat de l'évolution naturelle, normale, du Droit.

1432. — **L'Ordre des Phases de l'Évolution du Droit.** — Comme le prouve l'histoire de ces

(1) Albert SOREL, *Montesquieu*.



systèmes, l'ordre dans lequel nous avons placé les sources du droit n'est pas du tout un ordre fixe. La Coutume est, évidemment, la puissance créatrice primitive du Droit, mais la Religion est de la même époque ; elle est une source également abondante, et, dans certaines phases du développement national, elle a un rôle identique ; les Jugements interviennent presque aussitôt et constituent une source autorisée ; depuis l'Antiquité la plus reculée, ils sont d'ailleurs sur le même plan que l'Équité. La Législation seule, c'est-à-dire la fabrication consciente et voulue de la loi, et la Discussion Scientifique, qui est le développement de ses principes, ne viennent affirmer leur influence sur le droit que lorsque les corps politiques ont atteint une période avancée de leur transformation. A Rome, la Coutume se séparait difficilement de la Religion, et empêchait la divulgation de ses principes en les enfouissant dans le cœur d'une classe sacerdotale privilégiée ; chez les Anglais, au contraire, la Coutume était proclamée à l'assemblée populaire par la voix du peuple, comme la chose se faisait peut-être chez les ancêtres des Romains. A Rome et en Angleterre, on ajoutait à l'influence du magistrat qui adoptait et étendait la Coutume dans ses jugements celle du magistrat (Préteur ou Chancelier) qui fournissait au Droit les principes et les pratiques souples de l'Équité. Ici comme là, la Législation est devenue peu à peu la seule source du Droit.

1433. — Mais, à Rome, la Législation se développa au milieu de circonstances spéciales ; l'histoire d'Angleterre ne saurait offrir rien d'analogue. Rome donna un rôle prédominant à la discussion scientifique, un rôle que n'ont jamais eu le bonheur de jouer les juristes philosophes de l'Angleterre. Les avis des grands jurisconsultes avaient, devant les tribunaux, une auto-



rité considérable, sinon absolue ; et même, quand vint l'époque de la codification, on fit entrer dans les Codes de l'Empire non seulement les grandes lois et les décisions importantes, mais aussi ces avis des jurisconsultes. La Législation par les assemblées populaires, — que les Anglais auraient fort bien pu connaître, — a été remplacée, à l'époque de l'Empire, par des édits et des codes impériaux que la législation anglaise n'a jamais connus ; et ce sont les grands jurisconsultes qui ont présidé à l'élaboration de ces codes et de ces édits. La seule chose, dans les habitudes légales anglaises, qui puisse être comparée à l'influence des jurisconsultes à Rome, est l'autorité de la jurisprudence. Cet extraordinaire ensemble de traditions qui est devenu une partie substantielle du Droit anglais, au même titre que les *statutes* du royaume, peut être considéré comme la contribution des professions judiciaires au droit anglais.

1434. — Savigny aurait cherché dans l'histoire de chaque peuple une phase d'enfance dans laquelle le Droit est plein de complexités curieuses, une période de formation de la procédure et de symboles remplis de significations mystiques ; une période d'adolescence dans laquelle une classe spéciale de juristes pratiques fait son apparition, et dans laquelle le Droit commence à recevoir un développement voulu ; une virilité vigoureuse dans laquelle l'action législative travaille à étendre et à améliorer le système légal ; enfin une vieillesse s'amusant à modifier arbitrairement le système des lois, et, finalement tuée par la lettre de la loi (1).

1435. — **Les Forces qui interviennent dans le Développement du Droit.** — Les forces qui interviennent dans la création et dans le développement du Droit sont donc les mêmes qui influent sur le développe-

(1) BLUNTSCHLI, *Geschichte der neueren Staatswissenschaft*, éd. 1881, pp. 627, 628.



ment national et politique. Si ce développement amène la chute des formes monarchiques de gouvernement, si les circonstances au milieu desquelles le peuple vit déracinent les coutumes de self-government local et établissent des habitudes de soumission à une autorité centrale unique placée à la tête d'un Etat unitaire, cette autorité centrale seule élabore le Droit et lui donne son autorité. Si, au contraire, le développement national s'opère d'une façon si normale que le peuple s'habitue à prendre confiance en lui-même et à se gouverner lui-même ; si, en même temps, il se montre peu désireux de voir s'établir une trop grande concentration en faveur d'un pouvoir responsable seulement en partie, le Droit est naturellement fait par la nation, par un intermédiaire ou par un autre : *vox legis, vox populi*. Mais, dans un cas presque autant que dans l'autre, la Loi exprime non la volonté arbitraire, personnelle, de l'homme ou de l'assemblée qui l'a formulée, mais des règles que l'ensemble de la nation est préparé à accepter par ses habitudes et ses préférences déterminées. Le rôle de ceux qui font la Loi est un rôle d'interprétation, de mise en formule, plutôt qu'un rôle de création : ils ne peuvent rien faire qui s'éloigne des grandes lignes de la vie nationale. La Loi est la création, non d'individus mais des besoins, des occasions et des dangers ou des malheurs particuliers aux communautés. Aucun « faiseur de loi » ne peut imposer à un peuple une Loi qui, jusqu'à un certain point, ne lui pas été suggérée par les circonstances ou l'opinion de la nation pour laquelle il légifère. Les souverains, dans tous les Etats, exercent la souveraineté de la communauté, mais c'est tout. La communauté peut accepter le pouvoir que le souverain s'arroge, mais elle ne peut pas rendre ce souverain réellement indépendant d'elle.

1436. — Ici encore, la France nous fournit un exemple excellent. Nous avons une confirmation éclatante de ces vérités dans l'établissement du second Empire. Le peuple français n'a pas été trompé par Louis Napoléon. Voici comment la chose s'est passée. Les Français savaient très bien qu'ils n'auraient pas le self-government qu'ils désiraient ; ils voulaient le rétablissement de l'ordre et se donnèrent un maître par crainte de la révolution ou, tout au moins, d'une politique turbulente ; ils prirent le moyen le plus simple, le plus direct et le plus évident qui pût leur donner ce qu'ils voulaient. Les lois faites par Louis Napoléon ont été véritablement leur propre création.

1437. — **Le Pouvoir de la Majorité sert toujours de Soutien au Droit.** — Le Droit d'un Etat particulier peut sembler résulter de la volonté d'une minorité seulement de ceux qui composent l'Etat : elle peut même, dans la forme, n'être que l'expression de la volonté d'un seul despote ; mais, en réalité, les lois qui viennent de l'autorité arbitraire ou despotique d'une minorité qui occupe les principales fonctions dans l'Etat ne peuvent jamais avoir leur plein effet si elles n'ont pas derrière elles, sous une forme ou sous une autre, l'acceptation de la majorité. Qu'il y ait un pouvoir actif organisé pour se mouvoir de lui-même et avoir la haute main sur les affaires, ou un simple pouvoir inerte à rôle purement passif, le pouvoir de la majorité doit servir de soutien à la loi, ou bien la loi reste sans effet. Les baïonnettes d'une minorité ne peuvent pas longtemps résister à l'opposition persistante de la majorité. La majorité doit approuver, ou bien la loi n'existe pas.

1438. — Ce principe est prouvé d'une façon frappante par l'inefficacité des lois répressives anglaises en Irlande. Le consentement du peuple irlandais ne les était pas, bien qu'elles aient pour elles le peuple anglais ; et, en somme, elles échouent comme échouent toutes les lois qui n'ont pas



pour elles au moins l'obéissance passive de ceux qu'elles concernent.

1439. — Il ne paraît pas possible de contester que la puissance du Tsar de Russie, si vaste et si arbitraire qu'elle semble être, tire sa force du peuple russe lui-même. Ce pouvoir-là n'appartient pas personnellement au Tsar ; il lui appartient en qualité de chef de l'Eglise nationale, de représentant, à caractère à moitié sacré, de la race elle-même, de son développement historique et de son organisation. Les racines de ce pouvoir plongent dans le sol résistant, nourrissant, de la coutume immémoriale. Le Tsar représente une histoire, non pas un caprice. Ce n'est que temporairement que des despotes occasionnels, comme Napoléon I<sup>er</sup>, peuvent conduire les peuples par les oreilles, profitant de leur amour de la gloire, du sens qu'ils ont de la dignité et de l'honneur, de leur ardeur pour les grandes choses et de leur désir de bon ordre.

1440. — **La Loi est à la fois le Reflet des Idées d'un Peuple et une Force Active.** — Considérée à un point de vue abstrait, la Loi est un ensemble de principes, et, à cet égard, elle est le reflet des idées prédominantes relatives aux conceptions morales et aux relations sociales dans les communautés dans lesquelles elle est acceptée. Mais la Loi est aussi une force active, l'expression d'une volonté. Elle n'est pas seulement formée d'opinions, mais aussi de règles pratiques efficaces. Elle est efficace de deux manières. Elle force à la fois à un effort physique et moral. 1<sup>o</sup> Elle comporte une obligation morale parce qu'elle est acceptée comme juste et convenable. Elle convainc et prouve parce qu'elle est considérée comme bonne. Cette force morale est sa principale force, sa force vis-à-vis de la majorité. Elle a une influence quotidienne sur les actions des hommes, qui font parfois ce qu'ils regardent comme contraire à leurs intérêts individuels. Et ce, même quand cette loi est injuste

dans quelques-unes de ses parties, pourvu qu'elle soit regardée comme juste dans son ensemble. 2° Pour la minorité, qui ne cède pas à sa force morale et ne sent même pas son influence, elle comporte une obligation matérielle, parce qu'elle a derrière elle le pouvoir de l'Etat. Ce pouvoir n'est pas assez grand pour aller jusqu'à imposer une obligation matérielle à une majorité puissante. En cas de conquête, il est vrai, comme celle des Normands en Angleterre, une contrainte physique réelle peut être efficace pendant bien longtemps, même en face d'une majorité numérique, et la loi peut sembler n'avoir de force morale qu'à l'égard de la minorité. Mais, en général, dans ces cas-là, la contrainte ne dépasse pas le champ du droit public ; de plus, il y a parfois des majorités qui ne résultent pas du nombre, mais de la capacité.

1441. — **Exemple du Droit Romain.** — Le droit romain est, à cet égard, un admirable exemple du caractère de la loi. La loi romaine était l'expression de la volonté du peuple romain ; c'était là le principe fondamental sur lequel reposait cette loi. La liberté politique des Romains consistait en ce qu'ils faisaient partie de l'Etat, et, par suite, qu'ils participaient, directement ou indirectement, à l'élaboration des lois. En tant qu'individu, le Romain était soumis à la volonté de l'Etat ; mais sa propre volonté de libre citoyen était une partie de cette volonté de l'Etat : l'Etat proclamait la souveraineté du citoyen. Le Romain était partie intégrante de la communauté organique ; son pouvoir était réalisé sous la forme de la *potestas et majestas populi*. Cette volonté suprême du peuple, s'exprimant par l'intermédiaire des rouages de l'Etat, constituait un pouvoir absolu, qui dominait complètement l'individu ; mais les droits privés étaient proclamés, par suite de l'égalité même de la loi, qui



tendait à traiter pareillement les grands et les petits, les forts et les faibles; c'est ainsi que les Romains reconnaissaient l'existence de la liberté individuelle.

1442. — **La Puissance de la Coutume.** — Les législateurs, ceux qui exercent la souveraineté dans la communauté, s'inspirent, dans l'élaboration des lois, des coutumes de tous les sujets. S'ils sont de la même race que ceux qu'ils ont à gouverner, s'ils ont eu la même histoire, leurs actes se trouveront presque inconsciemment d'accord avec les coutumes nationales : car ces coutumes sont les leurs aussi bien que celles des autres. Si ce sont des conquérants ou des usurpateurs, ils craignent de heurter trop brusquement et imprudemment les préjugés ou les habitudes immémoriales de la nation. Dans tous les cas, ils ne font qu'effleurer la surface, sans chercher à bouleverser la vie populaire dans ses profondeurs. Ils prennent des décisions arbitraires contre les particuliers, mais ils ne peuvent pas changer la vie de la masse : il leur est seulement possible de prendre petit à petit et insidieusement des mesures capables d'amener le peuple, presque insensiblement, à quitter ses anciennes méthodes pour en prendre de nouvelles, et à modifier le but de ses aspirations. Les coutumes des nations sont les matériaux sur lesquels travaillent les législateurs ; ce sont les caractères de ces coutumes qui limitent leurs pouvoirs. Ces coutumes sont des matériaux dangereux et difficiles à travailler. Si le législateur s'aventure à n'en pas tenir compte, elles l'obligent à les prendre en considération ; s'il essaie de les plier à des usages nouveaux, elles déjouent ses plans ; s'il veut leur faire violence, elles se brisent dans ses mains et l'emportent. Il n'est pas le souverain, il n'est que le pouvoir dirigeant.



1443. — **Influence du Caractère National sur la Loi.** — Il n'existe pas de loi universelle ; chaque nation a la sienne, qui porte la marque évidente de ce que son développement est toujours resté parallèle à celui du caractère national qui est l'image de la vie particulière du peuple dont elle constitue l'opinion politique et sociale (n° 1431). Le despote peut être grossièrement arbitraire ; il peut violer tous les principes du droit quand il applique la loi aux individus ; mais la loi, les principes mêmes qu'il viole ou qu'il suit selon son bon plaisir, il les prend au peuple qu'il gouverne, il les emprunte à ses coutumes et à son histoire. Ce qu'il modifie, c'est seulement l'application et non les principes de la justice ; et il ne modifie cette application que pour un nombre relativement peu important de particuliers qu'il a spécialement en haine ou qui lui déplaisent. Il ne peut pas bouleverser violemment la marche normale de la loi nationale.

1444. — **La Loi Germanique.** — Dans la loi Germanique, nous avons un exemple de l'influence que possède le caractère national sur les systèmes de lois, exemple aussi curieux que celui de la loi romaine elle-même, exemple qui est des plus instructifs quand on le rapproche du précédent à cause de l'intensité même des contrastes qui existent entre les conceptions légales à Rome et dans les pays germaniques. Bien que se rapprochant des Romains par leur sagesse politique pratique et leurs grandes aptitudes juridiques, les Germains avaient des idées très différentes de celles des Romains en ce qui concerne le fondement et la nature de la loi. Leur loi ne mettait pas si haut la puissance publique, et, par conséquent, ne proclamait pas si complètement l'unité organique. Le Germain avait, pour ainsi dire, une personnalité en dehors de la loi ; ses droits n'étaient pas relatifs mais abso-



lus, se suffisant à eux-mêmes. La politique avait pour but plutôt de rendre effectives la dignité et la liberté de l'individu que d'agréger une communauté compacte, dominante. Aussi la loi germanique ne s'occupe nullement de maintenir entre tous une égalité systématique ; mais elle tient à permettre de s'affirmer, dans la mesure la plus large, à cette individualité qui ne peut qu'engendrer l'inégalité. C'est une charpente souple facilitant le libre jeu des forces individuelles. Elle n'a pas l'énergie organique, l'unité, la force triomphante du système romain ; mais elle favorise dans une vaste proportion la différenciation et l'amélioration des individus. Tout autant que la loi romaine, elle s'appuie largement sur le caractère national ; et ce fut elle qui fournit à l'histoire générale de l'Europe ce que le système romain ne pouvait pas donner.

1445. — **La Souveraineté : Qui fait la Loi ?** — Si, donc, la loi dérive du caractère national, si la puissance de la Communauté doit nécessairement l'étayer pour qu'elle puisse être efficace, si elle doit être conforme à la coutume générale pour pouvoir exister réellement, quel est le siège de la souveraineté ? où que soit ce siège, qu'est-ce que la souveraineté ? Manifestement, ces problèmes sont très vastes et très compliqués, et cependant il est fort important de les étudier si l'on veut bien comprendre quelle est la nature, quelle est la genèse de la loi. Des exemples nous permettront de trouver plus facilement les réponses.

1446. — En Angleterre, on dit que la souveraineté appartient au pouvoir législatif, au Parlement agissant avec l'approbation de la Couronne, ou, pour se conformer à la fiction légale, à la Couronne agissant avec l'assentiment du Parlement. Tout ce que prescrit un « Act » du Parlement fait partie de la Loi, même

s'il renverse un principe de droit constitutionnel ou de droit privé, reconnu et respecté jusqu'au moment du vote de cet « Act ». Telle est la théorie. En fait, il est évident que le Parlement n'ose jamais faire ce qui paraîtrait contraire aux principes tenus pour sacrés, soit en matière de droit public, soit en matière de droit privé. Si le Parlement venait à violer ces principes, son acte serait répudié par la nation, sa volonté serait impuissante à l'ériger en véritable loi, et sa décision passerait immédiatement parmi les textes abrogés : le Parlement lui-même verrait chasser ceux qui auraient contribué à cet attentat. Le Parlement n'est pas le maître ; il ne peut prendre des décisions efficaces qu'autant qu'il interprète ou, au moins, qu'il ne heurte pas les désirs de la nation. Qu'il soit ou non possible de dire, avec ceux qui insistent pour conserver les règles d'une logique stricte et abstraite, que la souveraineté du Parlement est limitée *de jure*, c'est-à-dire légalement, il est absolument certain que la souveraineté du Parlement est très impérativement limitée *de facto*, en fait. Son pouvoir réel n'est pas plus large parce que légalement il peut se donner libre carrière, tant que le champ dans lequel il se meut réellement est clos efficacement par des obligations très nettes.

1447. — On dit aussi, en apparence après avoir très attentivement considéré les faits, que la souveraineté, en Russie, appartient au Tsar, maître suprême « de toutes les Russies ». La loi, c'est son bon vouloir ; la Sibérie l'atteste et le nihilisme le reconnaît. Mais n'y a-t-il, à cette puissance, aucune limitation de fait ? Jusqu'à quel point peut-il exercer son pouvoir de direction sur le gouvernement du pays ? Jusqu'à quel point pourrait-il réussir à donner tout d'un coup à la Russie les institutions, au peuple russe les libertés dont jouissent les Etats-Unis et les Américains ? Jusqu'à



quel point une telle réforme pourrait-elle s'incorporer dans la loi? Seulement autant que les réformes ordonnées ne se heurteraient pas à la vie russe elle-même. Seulement autant que la coutume russe, habituée depuis des siècles à obéir à une bureaucratie, pourrait et voudrait répondre à ces avances; seulement, en un mot, autant que l'on accepterait les nouvelles institutions. La mesure de la souveraineté du Tsar réside dans la coutume du peuple; et non-seulement dans sa coutume, mais dans ses dispositions et celles de ses fonctionnaires. Ses concessions à l'humeur entreprenante de l'armée, aux préjugés de la cour, au tempérament de la masse des citoyens, les moyens qu'il possède d'échapper à l'assassinat ou à la révolution, voilà ce qui marque nettement les limites de sa souveraineté.

1448. — C'est pourquoi la souveraineté absolue, qu'on peut concevoir en théorie et légalement, n'existe nulle part en pratique. La souveraineté relative qui existe réellement est quelque chose de plus vivant, bien que plus difficile à concevoir, comme la plupart des choses vivantes. C'est la volonté d'une communauté indépendante organisée, soit que cette communauté se borne à une simple approbation, soit qu'elle contribue activement à la création des forces et des formes politiques. Les rois ou les parlements qui servent d'intermédiaires expriment cette souveraineté: ils ne la possèdent pas. La souveraineté appartient à la communauté; mais ses organes, qu'ils soient constitués par des maîtres suprêmes, des parlements affairés, ou des classes privilégiées et supérieures, sont aussi variés que les conditions mêmes du développement historique.

1449. — **Certaines Conceptions Légales sont Universelles.** — Le fait que la loi correspond

au caractère national, qu'elle a sa base dans la coutume nationale, n'empêche pas la loi d'avoir quelques caractéristiques universelles. Elle possède bien des traits communs chez tous les peuples civilisés. De même que les Romains ont pu recueillir, dans les divers systèmes légaux en usage chez les peuples sujets du bassin de la Méditerranée, un certain nombre de principes juridiques généraux qui leur servirent de base pour établir leur *Jus Gentium*, de même les juristes d'aujourd'hui peuvent découvrir dans tous les systèmes légaux certaines appréciations morales communes, certaines preuves d'unité dans les idées qui ont trait aux grands principes d'équité. Il y a, dans l'humanité, une conscience légale commune.

1450. — Ainsi, par exemple, le caractère sacré de la vie humaine; parmi les nations aryennes, au moins, la sainteté des liens de famille les plus proches; dans tous les systèmes quelque peu développés, la différenciation du « mien » et du « tien »; la nécessité de l'exécution des promesses; certaines obligations évidentes d'homme à homme, obligations qui ont leur fondement dans la conscience morale universelle de la race. Tout cela est accepté par tous les systèmes. Quelquefois des analogies éclatent, entre les systèmes les plus éloignés les uns des autres, dans le temps et l'espace, même dans des détails extérieurs, comme la procédure symbolique du transfert de propriété, et dans bien des exemples de droits et d'obligations personnelles.

1451. — **La Loi et la Morale.** — Cependant, il ne s'ensuit pas du tout, de ce que la loi reflète les appréciations morales de la race dans bien des questions où les relations personnelles et la conduite particulière des hommes sont seules en jeu, qu'elle puisse



être considérée comme constituant une sorte de Morale positive, concrète, — de Morale cristallisée sous forme de prescriptions définies, en face de laquelle la branche de la philosophie que nous nommons la Morale serait comme la théorie opposée à la pratique. La Morale concerne l'attitude générale et les actions des hommes pris individuellement ; elle maintient chacun dans le droit chemin, l'oblige à conformer ses faits et gestes aux ordres de sa conscience ; elle s'occupe à la fois de son caractère intime et de sa conduite, dirige en même temps ses actes et ses pensées. La Loi, au contraire, ne concerne que la vie de l'homme en société ; non-seulement elle se borne à contrôler les actes extérieurs des hommes, mais elle ne s'occupe même que des actes d'homme à homme qui peuvent être réglementés par l'autorité publique, c'est-à-dire que l'expérience a prouvé pouvoir l'être conformément à des règles uniformes applicables à tous également. La loi ne prétend pas punir le mensonge parce que mensonge, elle ne fait qu'annuler les contrats entachés de fraude et oblige à réparer pécuniairement le préjudice qui a pu être subi par suite de cette fraude. Elle ne réprime pas l'ingratitude ou l'infidélité, elle ne fait que punir les actes malhonnêtes publics et tangibles. Elle n'assume pas la tâche de veiller sur l'âme humaine, elle menace seulement de ses foudres ceux qui font ouvertement preuve de méchanceté dans leurs relations avec les autres hommes. Elle ne sort donc pas de certaines limites, qui sont à la fois des limites d'espèce et des limites de degré. La loi ne réglemente que les actes extérieurs des hommes : c'est une limitation d'espèce ; et elle ne réglemente, parmi leurs actes extérieurs, que ceux qui peuvent faire l'objet d'une réglementation normale et uniforme : c'est une limitation de degré.

1452. — **Les « Mala Prohibita »**. — La loi ne joue donc ni le rôle de conscience, ni celui de providence. Bien plus, son critérium n'a pas pour base le bien et le mal absolus, mais la ligne politique suivie. Bien des choses qui sont mauvaises, même dans la sphère réglementée par la loi dans la société, ne sont pas interdites par elle ; bien des choses qui ne sont pas mauvaises en elles-mêmes sont au contraire réglementées. Elle crée ainsi une nouvelle classe de choses mauvaises, mauvaises à son seul point de vue propre, et qui constituent les *mala prohibita*, les choses mauvaises parce qu'elles sont défendues. En édictant des mesures prohibitives contre des choses qui, au point de vue purement moral, seraient regardées comme indifférentes, les hommes sont guidés par leur conscience *légale*. La société repose sur l'obéissance aux lois : les lois déterminent les règles relatives aux convenances sociales aussi bien que les règles relatives au bien et au mal, considéré au point de vue social ; et il est nécessaire, pour le bon fonctionnement des relations sociales, qu'on observe les règles relatives aux convenances sociales aussi bien que celles qui touchent à des questions plus vitales.

1453. — Ainsi on ne peut pas dire que le fait d'épouser la sœur de sa femme défunte soit un mal par lui-même ; mais si les lois, cherchant à établir la famille sur des bases meilleures, interdisent ce mariage, il devient un *malum prohibitum*, c'est-à-dire une chose mauvaise parce qu'elle est défendue par la loi.

1454. — Certainement, on ne saurait considérer comme une mauvaise action le fait d'un dépositaire qui achèterait l'objet à lui confié, s'il le faisait de bonne foi et à des conditions manifestement avantageuses pour ceux des intérêts desquels il a la garde ; mais la sagesse publique ne permet pas cet achat, parce



qu'elle se rend compte que, dans de telles transactions, le dépositaire aurait trop souvent l'occasion de frauder. La loi ne considère donc jamais comme valide la vente d'un objet confié à un dépositaire, à ce dépositaire lui-même. Ces transactions, même faites avec une absolue bonne foi, sont donc des *mala prohibita*.

1455. — Prenons encore pour exemple les règlements de police qui n'ont pour but que la commodité générale dans les grandes cités. Un défilé, avec drapeaux, bannières et hommes en uniforme est très intéressant pour ceux qui aiment le scintillement des épaulettes et des boutons d'acier et le son des trompettes ; c'est, de plus, un spectacle qui n'a rien de mauvais par lui-même. Cependant, les règlements de police doivent veiller à ce que les rues ne soient pas encombrées et à ce que la population d'une grande cité puisse librement vaquer à ses affaires chaque jour : aussi organiser un défilé sans permission dans les rues est un *malum prohibitum*.

1456. — Dans tous les Etats civilisés, la loi a, depuis longtemps, abandonné toute tentative de réglementer la conscience et l'opinion. Il serait, à la fois, inutile et peu sage d'essayer de réglementer des actes, si répréhensibles qu'ils soient par eux-mêmes, qui ne se manifestent pas sous la forme d'actes définis et tangibles préjudiciables aux autres. Mais la loi cherche à diriger la conduite extérieure des hommes dans leurs relations sociales réciproques. La loi est le reflet de la vie politique active, organisée. Elle peut reposer, et elle repose en effet, sur les appréciations morales de la communauté, mais sa sphère propre n'est pas particulièrement morale ; elle peut s'occuper des principes religieux, mais elle ne saurait être un code religieux. La morale a été appelée la science de la bonne vie de l'homme, la loi, la science de sa bonne conduite civile.

La morale s'occupe du développement de son caractère intérieur ; la religion, du développement de ses relations avec Dieu ; la loi, du développement des relations réciproques des hommes dans la société. La morale, dit M. Sidgwick, « est liée à la politique autant que la bonne conduite d'un individu est liée à la bonne direction de la société dont il fait partie. »

1457. — **Le Droit International.** — La sphère du Droit international peut être considérée comme intermédiaire entre celle de la loi morale et celle de la loi positive. C'est une loi qui n'est pas sanctionnée par une force. Il n'existe sur terre aucun pouvoir auquel toutes les nations soient soumises ; par conséquent, il n'existe aucun pouvoir capable de forcer les nations à obéir aux règles de conduite édictées entre elles. De plus, le Droit international est un droit qui repose sur des principes généraux de droiture, de justice, qui ne forment aucun code, n'existent même pas sous forme de lois, mais qui sont si universellement approuvés par les hommes, dans leurs consciences, qui sont si universellement acceptés par eux, dans leurs appréciations morales, qu'on les a qualifiés de Lois Naturelles (nos 270-271) ; mais ces lois se rapprochent plutôt des maximes morales que de la loi positive. « Le Droit international », dit Bluntschli, « est ce droit naturel universellement reconnu qui relie entre eux plusieurs Etats pour en former comme une société d'équité, et qui assure en même temps aux membres des différents Etats une protection commune de la loi quand il s'agit de leurs droits généraux et internationaux (1) ». Ses seules bases nettes et précises, à côté des conclusions des écrivains qui, comme Grotius et Vattel, ont mis sous une forme définie ce qu'ils considéraient comme les principes primordiaux,

(1) *Das Völkerrecht*, n° 1.



presque évidents par eux-mêmes, de la loi naturelle, se trouvent dans les traités par lesquels les Etats, agissant deux par deux ou en groupement plus nombreux, se sont entendus pour déterminer leurs relations entre eux, et aussi dans les principes internationaux qui ont trouvé leur place dans les textes ou les traditions des Etats particulièrement avancés. De plus en plus, des conventions internationales en sont venues à reconnaître certains principes de droit et d'équité comme acquis, comme devant être toujours acceptés dans les traités entre nations. Les discussions mêmes des nations européennes ont contribué à augmenter le nombre de ces principes admis sans conteste. A mesure que les Etats de l'Europe continentale ont pris l'habitude de combiner leur action quand il s'est agi de questions importantes, les grands Congrès, comme ceux de Vienne, en 1815, de Paris, en 1856, et de Berlin, en 1878, ont eu une place de plus en plus importante et le nombre des principes universellement admis dans la pratique s'est sensiblement accru. Le Droit international, dit le docteur Bulmerincq, « est l'ensemble des règles et institutions généralement adoptées dans les relations des Etats entre eux (2). »

1458. — Le Droit international n'est donc pas un droit au sens strict du mot. Ce n'est pas, en somme, l'expression de la volonté d'un Etat : il n'y a, au-dessus des nations, aucune autorité qui la leur impose. D'un côté, si l'on s'en rapporte à la définition de Bluntschli, c'est simplement l'ensemble des règles qui sont le fruit des appréciations morales communes à la race, et qui *doivent* gouverner les nations dans leurs relations entre elles. A un autre point de vue, celui du docteur Bulmerincq, ce n'est que la constatation générale des

(2) *Das Völkerrecht* (dans le Handbuch de Marquardsen, vol. 1) n° 1.

règles que les nations ont réellement acceptées dans les traités synallagmatiques qu'elles passent de temps à autre et qui, en raison de leurs précédents, deviennent d'un usage de plus en plus courant.

1459. — Ces règles concernent la guerre, les communications diplomatiques, les droits des citoyens appartenant à un pays, mais vivant dans un autre, les juridictions en matière maritime, etc... Les principes relatifs à l'extradition résultent presque toujours d'une convention internationale ainsi que les traités de commerce, les droits de pêche, et autres matières analogues qui n'ont pas une importance générale. Mais, même en ces matières, les précédents s'accumulent et les nations tendent à agir conformément à des principes uniformes; par exemple, on tend à admettre que les crimes politiques ne sauraient donner lieu à extradition, à moins qu'ils n'aient comporté également des crimes ordinaires, comme le meurtre.

1460. — **Les Lois Naturelles et les Lois Privées des Etats.** — L'analogie entre les lois politiques, celles qui expriment la volonté de l'Etat, et les lois naturelles, celles qui expriment la succession normale des événements dans la nature, a été souvent rappelée, et n'est pas sans avoir une signification intéressante. Dans ces deux sortes de lois, il y a, semble-t-il, une prescription uniforme relativement à la manière dont opèrent les forces vitales. Cependant, la comparaison est encore plus intéressante quand l'analogie n'existe pas : autrement dit, il est plus curieux de noter les contrastes qui existent entre les lois naturelles et les lois des Etats que de remarquer les similitudes. Les contrastes, plus que les ressemblances, servent à prouver la nature réelle de la loi politique. « Quand nous avons découvert par des observations soigneuses et répétées, dit le professeur Huxley, que



telle cause produit tel effet, ou que certains événements se succèdent toujours dans le même ordre, nous disons que la loi ainsi découverte est une loi naturelle. Ainsi c'est exprimer une loi naturelle que de dire : tout corps lourd tombe sur le sol s'il n'est pas soutenu... Mais les lois naturelles ne sont pas les causes de l'ordre des choses dans la nature ; elles ne sont que la constatation des vérités que nous avons découvertes. Les pierres ne tombent pas sur le sol par suite de la loi de la pesanteur, comme on le dit parfois à tort ; mais la loi est une manière d'exprimer ce qui arrive inévitablement quand des corps lourds, pierres ou autres, placés à la surface de la terre, peuvent se mouvoir librement. » Quelles que soient les analogies qui peuvent exister entre ces constatations généralisées de faits physiques et les règles conformément auxquelles les hommes sont obligés d'agir dans la société civile organisée, le chercheur peut trouver profit à les étudier avec soin. Ce qui est très profitable à observer pour celui qui étudie la politique, c'est la différence énorme qui les sépare, ce que le professeur Huxley exprime parfaitement en ces termes : « La loi humaine se compose d'ordres donnés à des agents doués de volonté, qui peuvent obéir ou désobéir ; la loi ne devient pas nulle et inexistante parce qu'elle a été violée. Les lois naturelles, au contraire, ne sont pas des ordres, mais des constatations relatives à l'ordre invariable des choses dans la nature ; et elles ne sont lois qu'autant qu'on peut démontrer qu'elles sont bien l'expression de cet ordre des choses. Parler de la violation ou de la suspension d'une loi naturelle est une absurdité. Tout ce que la phrase pourrait vouloir dire serait que, dans certaines circonstances, l'affirmation contenue dans la loi n'est pas vraie ; et la conclusion est, non pas que l'ordre naturel des choses a été interrompu, mais que nous avons commis une erreur dans une observation.

Une vraie loi naturelle est universelle, et par suite, n'admet aucune exception (1). » En somme, la volonté de l'homme a place dans la loi d'un Etat, tandis que cette volonté est absolument exclue de la loi naturelle, nécessité inéluctable. La volonté de l'homme, à la vérité, influe sur la loi politique pour la modifier. Elle constitue l'élément de changement, et elle a donné au développement de cette loi une variété, une variabilité et une irrégularité qu'aucun autre pouvoir n'aurait pu lui donner.

#### 1461. — **Limitations de la Loi Politique.**

— Nous avons ainsi posé, à notre point de vue, quelques-unes des caractéristiques les plus intéressantes de la loi politique. Les lois naturelles expriment des résultats invariablement produits par des forces exclusivement faites pour les produire : tandis que, derrière les lois politiques, il n'y a pas toujours de force spécialement destinée à produire les résultats qu'elles doivent produire, d'après la preuve qui en a été faite. La force, la *sanction*, comme disent les juristes, qui étaye les lois des Etats est le pouvoir armé et organisé de la communauté : on agit par contrainte contre l'homme qui refuse d'obéir (nos 1387, 1440). Mais le pouvoir public peut sommeiller, être inattentif aux infractions commises à la loi, peut se laisser corrompre ou tromper : les lois ne sont pas toujours appliquées. C'est cet élément de faiblesse qui nous découvre au moins un aspect particulier de la nature réelle de la loi. La loi n'a pas plus de puissance que l'Etat dont elle exprime la volonté. La loi de la Turquie comporte les mêmes imperfections que le pouvoir de la Turquie elle-même ; les lois de l'Angleterre tirent leur force de la puissance du gouvernement anglais. De bonnes

(1) Ces passages sont extraits de l'ouvrage du professeur Huxley : *Science Primer*, introduction.



lois sont inutiles avec un mauvais gouvernement ; un Etat faible, en décadence, peut avoir les plus hautes visées dans sa législation et, pourtant, agir très mal dans son administration réelle. En général, cependant, la loi est le reflet des desseins véritables de l'Etat, et son application est une question de bonne administration, ou simplement de puissance bien dirigée.

1462. — **Le Droit Public.** — Les deux grandes divisions qu'on peut faire pour étudier la loi sont celles-ci : 1° le *Droit Public* ; 2° le *Droit Privé*. Le droit public est ce qui a trait spécialement à l'existence ou à la structure, aux fonctions et aux méthodes du gouvernement de l'Etat. Prise dans sa plus large acception, cette expression comprend non seulement ce que nous appelons communément le droit constitutionnel, mais aussi ce qu'on nomme le droit administratif, aussi bien que la procédure civile devant les tribunaux et les lois criminelles. En somme, c'est cette partie de la loi qui détermine le caractère particulier de chaque Etat et ses relations avec ses propres citoyens.

1463. — **Le Droit Privé.** — Le droit privé, au contraire, est la partie de la loi positive qui assure à chaque citoyen le respect de ses droits par les autres citoyens de l'Etat. Il cherche à faire régner la justice entre particuliers ; sa sphère est celle des droits et des devoirs individuels.

1464. — C'est aux Romains que nous sommes partiellement redevables de cette importante division de la loi en général, bien que les époques postérieures aient donné à cette distinction des bases un peu différentes des leurs. Nous disons « redevables », parce que la distinction entre le droit public et le droit privé a des relations très directes avec la liberté individuelle.

Sans elle, nous avons cet Etat particulier qui a existé en Grèce, où toutes choses étaient de la compétence de l'Etat (n<sup>os</sup> 1482-1484), où le domaine des relations de l'Etat avec l'individu était aussi vaste que le domaine de la loi elle-même. La liberté individuelle ne peut exister que là où il est reconnu que certains droits sont non pas créés, mais seulement garantis par l'Etat.

1465. — **Le Droit.** — Le mot droit est un terme très vague, mais quand on le prend au sens strict, il signifie la Science de la Loi. On ne connaît bien la loi que quand on s'est rendu compte de sa nature et de sa genèse : la nature de la loi ne peut qu'être obscure jusqu'à ce que sa genèse et la genèse des conceptions sur lesquelles elle est basée aient été clairement comprises ; cette genèse doit faire l'objet, non d'une analyse logiquement poursuivie, mais d'une étude historique. Aussi bien des écrivains de droit ont insisté sur ce fait que la méthode historique est la seule bonne. Ils ont cherché, dans l'histoire de la société et des institutions, à découvrir comment sont nées, à expliquer comment se sont développées les conceptions juridiques, comment, en pratique, s'est formée la loi relative à la propriété et aux dommages, quelles influences ont contribué à régler la conduite de l'homme dans la société.

1466. — Cependant, d'après une autre école d'auteurs, le droit n'est plus que la science de la loi sous ses formes modernes seulement. Ceux-là cherchent à trouver, par une analyse de la loi prise au point où l'a amenée actuellement son développement, quels sont les droits que la loi reconnaît ordinairement, et par quelles méthodes les Etats garantissent habituellement à leurs citoyens le respect de ces droits, et les obligent à remplir leurs devoirs, en édictant des règles.



positives largement sanctionnées par la puissance publique. A leur point de vue, non-seulement l'histoire de la loi n'est pas du droit, mais même, sauf sur quelques rares points, elle ne fournit pas de matériaux à la science du droit. Ces matériaux sont simplement constitués par la loi telle qu'elle est aujourd'hui. L'histoire de cette loi ne peut qu'éclairer le juriste qui cherche à comprendre ce que contient et ce que veut exactement la loi présente. Les conclusions de ces écrivains sont donc forcément limitées. Leur analyse n'étant basée que sur les systèmes existants et n'admettant que la loi arrivée à son complet développement, ne peut être appliquée aux phases primitives de la société qu'avec des modifications calculées avec soin, après une accommodation plus ou moins subtile et ingénieuse de la signification des termes employés.

1467. — Le droit étudié au point de vue historique — autrement dit la science de la loi établie sur des bases d'analyse historique et faisant toujours cadrer ses conclusions avec l'histoire de la société, peut seul être utile à celui qui cherche à s'instruire dans les questions politiques. Cependant, le droit étudié au point de vue analytique a fait l'objet de recherches curieuses de la part d'esprits très fins et très perspicaces, dont les conclusions peuvent grandement faciliter la tâche en fournissant un plan logique pour ce qui concerne les systèmes arrivés aujourd'hui à leur complet épanouissement.

1468. — **La Loi d'après l'École Analytique.** — D'après l'école analytique, toute loi est un ordre, « un ordre donné par un supérieur à un inférieur ». « Toute loi positive est imposée par une personne souveraine ou par un corps souverain, à un ou plusieurs membres de la société politique indépendante dans laquelle cette personne ou ce corps est souverain ou su-

périeur. » Dans ces termes, la définition ne s'applique manifestement qu'aux époques où la volonté de l'Etat est toujours exprimée par une autorité définie; ce n'est pas la coutume, qui procède on ne sait d'où, ni la religion, qui parle autant à la conscience qu'elle s'occupe de la vie extérieure, et dont les sanctions procèdent d'un pouvoir invisible d'essence surnaturelle, ni la discussion scientifique, dont les savants n'ont d'autre autorité que celle de la raison; ce n'est que l'ordre précis et distinctement formulé par le juge et le législateur.

1469. — **La Souveraineté d'après l'École Analytique.** — La souveraineté, d'après l'école analytique, est aussi nettement déterminée, aussi positive. Les lois, « étant des ordres, émanant d'une source déterminée », d'une autorité souveraine. Un souverain « est une personne déterminée, ou un corps auquel la masse des membres d'une communauté doit obéir, et qui n'a pas lui-même à obéir à une puissance humaine supérieure. » Il s'ensuit, naturellement, qu'aucune communauté organique dépourvue d'indépendance ne peut avoir de loi propre. La loi des colonies anglaises les plus complètement développées, par exemple, bien qu'elle soit faite par le vote de leurs parlements particuliers, n'a pas le caractère légal en vertu de ce vote même, parce que ces parlements ont à obéir aux autorités de Londres et ne sont pas eux-mêmes souverains. La souveraineté qui se trouve dissimulée derrière toutes les lois des colonies est celle du Parlement d'Angleterre.

1470. — Il semblerait, par suite, que les autorités fédérales américaines sont souveraines. Elles sont constituées par des corps bien déterminés auxquels la masse de la nation doit obéir et qui, eux-mêmes, n'ont à obéir à aucune puissance humaine supérieure.



Mais alors que dire de l'autorité des états dans la grande sphère d'action qui est complètement et indiscutablement leur (n° 1091), où les autorités fédérales ne doivent et ne peuvent pas avoir accès, dans laquelle leurs propres peuples leur obéissent, dans laquelle ils ne sont soumis à aucune puissance terrestre supérieure ? Les grands hommes d'Etat et les grands écrivains américains ont coutume de dire qu'aux Etats-Unis, la souveraineté est divisée. Mais la souveraineté abstraite dont parlent les partisans de l'école analytique est considérée comme indivisible : c'est un bloc. L'école analytique est donc obligée de dire qu'en Amérique la souveraineté appartient tout entière à ce corps très peu précisément déterminé qu'est le peuple des Etats-Unis, les *pouvoirs* souverains appartenant à l'Etat et aux autorités fédérales par délégation du peuple.

1471. — La difficulté d'appliquer à l'Amérique la théorie analytique de la souveraineté disparaît en partie quand on définit la loi « l'ordre d'un organe public autorisé, agissant dans la sphère de sa compétence ; naturellement, c'est la loi organique de l'Etat qui détermine quels sont les organes autorisés, et quelle est la sphère de leur compétence ; et cette loi est l'ordre direct du souverain (1). » La seule difficulté que laisse cette solution est qu'elle laisse place à la fois, dans le système américain, à un peuple souverain dans chaque Etat et à un peuple souverain dans l'Union.

1472. — **Résumé.** — La Loi, qui s'exprime d'abord, lentement et d'une manière très générale, par la voix

(1) J'ai pris la liberté d'extraire cette définition de quelques notes fort intéressantes qui m'ont été gracieusement fournies par le professeur Munroe Smith, qui a une autorité particulière en la matière.

de la Coutume, finit par s'exprimer sous la forme d'une législation claire, complète et pleine d'activité. Elle ne peut pas heurter la conscience de la communauté et garder en même temps une existence réelle, faire fi de ses sentiments et pourtant conserver sa force. Elle reflète le progrès social. Si elle tend à aller plus vite que le développement normal de l'opinion publique, il lui faut attendre, pour prendre véritablement vie, que le sentiment général et la conscience publique soient arrivés jusqu'à son niveau ; si elle languit en arrière, elle tombe en désuétude, et on en vient à préférer qu'elle soit enfreinte plutôt qu'observée.

## BIBLIOGRAPHIE

- Austin*, John, « Lectures on Jurisprudence, the Philosophy of Positive Law », 2 vol.
- Bluntschli*, J.-C., « Allgemeines Staatsrecht », 6<sup>e</sup> édition, Stuttgart, 1885.
- Heron*, D.-C., « Introduction to the History of Jurisprudence », Londres, 1880.
- Holland*, T.-E., « Elements of Jurisprudence », 4<sup>e</sup> édition, Oxford, 1888.
- Holtzendorff*, F. Von, « Encyclopædie der Rechtswissenschaft », Leipzig, 1882.
- Ihering*, Von, « Geist der Römischen Rechts », 3 vol. Leipzig
- Jellinek*, Georg, « Gesetz und Verordnung », Fribourg-en-Brisgau, 1887.
- Maine*, Sir H.-S., « Ancient Law » et « Early History of Institutions », chapitres XII et XIII.
- Markby*, Sir Wm., « Elements of Law », Oxford (Clarendon Press), 1889.
- Pollock*, Sir Frederick, « A First Book of Jurisprudence », Londres et N.-Y., 1896.



*Robertson, E.*, v<sup>o</sup> « Law », *Encyclopédie Britannique*,  
9<sup>e</sup> édition.

*Savigny*, « Beruf unserer Zeit für Gesetzgebung und Rechtswissenschaft », Réimpression, Fribourg-en-Brigau, 1892.

*Thibaut, Anton. F.-J.*, « Ueber die Nothwendigkeit eines allgemeinen bürgerlichen Rechts für Deutschland », nouv. édit., Heidelberg, 1840.

---

## LES FONCTIONS DU GOUVERNEMENT

1473. — **Quelles sont les Fonctions du Gouvernement ?** — La question est particulièrement difficile et compliquée : on n'y peut pas répondre au pied levé et par une énumération, comme des physiologistes pourraient répondre à la question : Quelles sont les fonctions du cœur ? Par sa nature, le gouvernement est *un* ; dans la pratique, il est *complexe* : il y a le « Gouvernement » en général et des « Gouvernements » particuliers. Aussi quand on pose la question : Quelles sont les fonctions du Gouvernement ? il faut demander : de quel Gouvernement s'agit-il ? Les divers Etats ont de leurs devoirs des conceptions différentes, et, par suite, se chargent de fonctions différentes. Ils ont chacun leurs origines particulières, leurs histoires personnelles spéciales : les circonstances les ont façonnés ; la nécessité, l'intérêt ou le caprice les ont guidés dans des voies diverses. Certains se sont attardés aux institutions positives que tous ont connues à une époque, que tous ont pratiquées, d'autres ont tout à fait oublié que l'homme, au point de vue politique, avait eu une enfance ; ils ont depuis lors vieilli au milieu des complexités d'un self-government national.



1474. — **Nature de la Question.** — Il est important de remarquer tout d'abord que cette question, jusqu'à un certain point, est évidemment une simple question de fait ; et cependant, si on l'envisage d'un certain côté, elle devient aussi certainement une question d'opinion. La distinction est importante parce que, bien souvent, la question de fait a été confondue avec cette autre, très différente : *quelles doivent être les fonctions du Gouvernement ?* Les deux questions doivent être traitées tout à fait séparément. En aucun cas, on ne peut avec fruit et avec prudence, commencer par la question d'opinion : la réponse à la question de fait est le fondement indispensable de tout raisonnement sain sur le rôle du gouvernement, dont la base est toujours plutôt la pratique que la théorie. Les faits, en matière de gouvernement, sont les reflets des principes appliqués. Les actes d'un gouvernement doivent être les conséquences de sa nature : et la nature d'un gouvernement détermine quels doivent être ses actes.

1475. — **Classification.** — Pour plus de clarté dans notre étude des fonctions du gouvernement, il sera utile de les diviser en deux groupes : I. Les Fonctions Nécessaires ; II. Les Fonctions Facultatives. Dans le premier groupe, nous placerons celles qui ont trait au rôle normal du gouvernement, et qui consistent à protéger la vie, la liberté et la propriété des citoyens, ainsi que les fonctions qui sont nécessaires pour la bonne organisation civile de la société, — fonctions qui ne sont pas facultatives pour les gouvernements, même aux yeux des partisans du plus large *laissez faire*, — et qui constituent les liens mêmes de la société. Dans le second groupe, nous rangerons les autres fonctions (instruction, postes et télégraphes, forêts, etc...), qui sont dévolues au gouverne-

ment, non comme moyen de gouvernement, mais dans le but de favoriser les intérêts généraux de la Société, — fonctions qui sont facultatives par elles-mêmes, devenues nécessaires non pas à l'existence même du gouvernement mais à la commodité de tous, au bon fonctionnement général de la machine ; ces fonctions aident à l'organisation sociale sans en être un élément indispensable.

1476. — Naturellement, cette classification est fondée tout d'abord sur des distinctions objectives et pratiques et ne saurait revendiquer de valeur philosophique absolue. On pourra également discuter la question de savoir si telle des fonctions gouvernementales que nous rangeons dans le second groupe n'aurait pas été mieux placée dans le premier ; mais nous ne faisons ici que nous baser sur nos propres conclusions, sans les discuter à nouveau, tout en reconnaissant à l'occasion que la ligne de démarcation n'est pas parfaitement nette.

1477. — « Les fonctions généralement données au gouvernement », dit M. Mill, « embrassent un champ beaucoup trop vaste pour pouvoir être facilement englobées dans une définition restrictive : il n'est guère possible de trouver entre elles un terrain commun, à moins de les comprendre toutes dans ce quelque chose qui est très vaste et qui s'appelle l'utilité générale. »

1478. — I. **Les Fonctions Nécessaires** sont :

1<sup>o</sup> Assurer l'ordre et protéger les personnes et les biens contre toute violence et contre tout vol ;

2<sup>o</sup> Fixer les relations légales entre mari et femme, entre parents et enfants ;

3<sup>o</sup> Réglementer les modes de tenure, de transmission, d'échange de la propriété, et déterminer les responsabilités provenant de dettes ou d'attentats ;



4° Déterminer les droits résultant des contrats passés entre individus ;

5° Définir et réprimer le crime ;

6° Rendre la justice en matière civile ;

7° Déterminer les obligations et les privilèges politiques, ainsi que les relations des citoyens ;

8° Traiter au nom de l'Etat avec les puissances étrangères ; protéger l'Etat contre tout danger venant de l'extérieur, contre tout empiètement ; veiller à la conservation de ses intérêts internationaux.

Toutes ces fonctions peuvent être considérées comme se retrouvant dans toutes les formes de gouvernement ; elles ne sont même pas en opposition avec les principes de M. Spencer (1).

1479. — **Les Fonctions Facultatives.** — Il est très difficile de donner une liste complète des fonctions que nous avons qualifiées de facultatives, car elles varient beaucoup suivant les formes de gouvernement. La liste partielle suivante suffira, cependant, pour notre discussion :

1° La réglementation du commerce et de l'industrie. Dans ce chapitre nous plaçons la frappe des monnaies et la détermination des poids et mesures étalons, les lois contre les accaparements, l'octroi des licences, etc., ainsi que les questions relatives aux tarifs de douanes, lois sur la navigation, etc. ;

2° La réglementation du travail ;

3° L'entretien des voies publiques, — y compris les questions relatives aux chemins de fer d'Etat, et tout ce qu'on peut ranger sous le titre général d'« améliorations intérieures » ;

4° Le service postal et télégraphique qui, en principe, a bien des analogies avec la série n° 3 ;

(1) Tels qu'ils sont exposés dans sa brochure : *Man versus the State*.

5° La fabrication et la distribution du gaz, le service des eaux, etc...;

6° Le service sanitaire, y compris la réglementation de certains commerces dans un but de salubrité;

7° L'enseignement;

8° L'entretien des pauvres et des infirmes;

9° La conservation et la coupe des forêts et autres services analogues, tels que l'empoissonnement des rivières;

10° Les lois somptuaires, telles que les lois prohibitives, par exemple.

1480. — De toutes ces fonctions, d'une façon ou d'une autre, tous les gouvernements se sont chargés. Diverses conceptions de la nature et des devoirs de l'Etat sont nées de conditions historiques différentes, ont été modifiées profondément par les circonstances; ces modifications, qui ont affecté l'idée de l'Etat, ont porté surtout sur la méthode et le développement de l'exercice des fonctions gouvernementales; mais elles n'ont, en somme, pas affecté les fonctions elles-mêmes. La diversité dans les conceptions est beaucoup plus grande que la diversité dans la pratique.

1481. — Parmi les fonctions facultatives qui ne sont pas comprises dans les paragraphes précédents, et cependant dont se sont chargés bien des gouvernements modernes, on peut ranger : l'administration des caisses d'épargne, spécialement quand il s'agit de petites sommes (par exemple, la caisse d'épargne postale anglaise), le service des prêts aux cultivateurs, l'entretien des écoles d'agriculture (comme en France) et le service des assurances ouvrières (comme en Allemagne).

1482. — **Histoire du Rôle du Gouvernement : Rôle de l'Etat Antique.** — Des différences notables, théoriques et pratiques, séparent les gouverne-



ments omnipotents de l'antiquité des gouvernements constitutionnels modernes. L'Etat antique, très proche, dans son principe, de l'Etat encore plus primitif, où l'Etat, c'était la Famille, ne connaissait pas de droits individuels, par opposition aux droits de l'Etat. « Les peuples de l'Italie », dit Mommsen, « n'étaient pas plus complètement noyés dans le peuple romain que le simple bourgeois de Rome dans la communauté romaine. » Il en était, en Grèce, tout à fait comme à Rome : la subordination de l'individu à l'Etat y était absolue.

1438. — Cela saute aux yeux dans les œuvres de Platon et d'Aristote, non-seulement par ce qu'on y trouve, mais aussi et surtout par ce qu'on n'y trouve pas. La République idéale à laquelle rêve Platon doit régler complètement la vie de ses citoyens ; mais rien ne prouve qu'elle le doive faire en s'inspirant d'une nouvelle conception sur le rôle légitime de l'Etat. — c'est seulement pour faire de nouvelles expériences législatives en conservant les conceptions anciennes. Et l'objection que fait Aristote aux projets utopiques de son maître ne consiste pas à dire qu'ils seraient entachés de socialisme, comme nous dirions aujourd'hui, mais qu'ils seraient peu sages. Il ne craint pas que, dans une telle république, le pouvoir public soit trop fort ; mais, parlant des conséquences de la réforme, il prévoit que les citoyens seraient pauvres et malheureux. L'Etat peut faire ce qu'il veut, mais il faut qu'il soit sage dans ce qu'il fait. Personne, parmi les Grecs, ne nie que l'Etat ait à assurer le bonheur et la prospérité de ses citoyens, et même qu'il ne doive les forcer par la loi à être heureux, si la loi peut amener pour eux ce résultat ; la seule difficulté sérieuse est la suivante : Par quelles lois peut-on obtenir ce résultat ?

1484. — **Conception Romaine des Droits Privés.** — Les principes romains, bien qu'aussi absolus, ont été, jusqu'à un certain point, assez différents. La capacité remarquable qu'avaient les Romains de développer leur législation, capacité qui les distingue parmi les nations de l'antiquité, a amené, en ce qui concerne la question des fonctions normales du gouvernement, une distinction plus claire que dans les cités grecques entre les droits de l'Etat et les droits privés. En étudiant la conception que les Romains avaient de l'Etat, on comprend quelle étaient la charpente spéciale de leur société. La famille romaine n'était pas, comme le fut de si bonne heure la famille grecque, complètement absorbée par la Cité. Les droits privés n'étaient pas les droits des particuliers, mais les droits des familles : et les droits des familles, loin de restreindre les droits de la communauté, venaient les compléter. La famille était un organe indestructible de l'Etat. Le père de famille ou le chef de *gens* était, en un certain sens, un membre de la hiérarchie officielle de la Cité, — comme le roi, ou son représentant, le consul, était le père de la famille romaine. Il n'y avait aucune distinction de principe entre le pouvoir du roi ou du consul et le pouvoir du père de famille ; il n'y avait qu'une différence de sphère d'action, une diversité de fonctions.

1485. — Un fils était, par exemple, sur certains points, affranchi de l'autorité de la Cité seulement parce que, sur ces points, il était, son père vivant encore, soumis au pouvoir de la famille, Etat originel. On ne trouvait pas à Rome cette séparation entre le fils et sa famille à la majorité, séparation qui caractérise le milieu grec, comme elle caractérise notre milieu moderne. Le père continuait à être le chef, le chef d'Etat héréditaire, dans la sphère particulière de la



vie de famille, dans la large sphère qui comprend les droits et les biens privés.

1486. — Cette union essentielle de l'Etat et de la famille nous indique quelles étaient, en théorie, les fonctions de l'Etat, à Rome. Le bourgeois romain était subordonné, non pas exactement à l'autorité publique, mais plutôt à *l'ordre public*, à l'ensemble complet de la communauté. Il était soumis à la loi rigide, inexorable de l'Etat-famille. Il n'était pas dominé, il était noyé.

1487. — **Pouvoir du Sénat Romain.** — On peut juger des pouvoirs de l'Etat, dans l'antiquité, pouvoirs limités seulement par la coutume et la commodité de la vie, par les attributions si élastiques du Sénat Romain pendant la période républicaine. Doué d'une continuité de vie qui lui permettait de connaître toutes les traditions, tous les précédents, d'une expérience consommée et d'une prudence utilitaire, il pouvait diriger les mouvements de la société compacte aux destinées de laquelle il présidait, comme le cerveau et l'intelligence dirigent les mouvements du corps humain ; et il est évident, d'après la liberté de ses discussions et la fréquence de son intervention en toutes matières, d'intérêt public ou privé, que l'Etat romain représenté par son Sénat était avec ses différentes parties, famille, tribu et cité, un seul tout indivisible, et que ses prérogatives n'étaient limitées que par l'observance des rites religieux et des coutumes établies. Il ne connaissait rien de cette liberté individuelle que nous chérissons tant. (Comparez nos 173, 174.)

1488. **Le Gouvernement, Personnification de la Société.** — On trouve peu de traces en Grèce de la conception de droits individuels inaliéna-



bles limitant la sphère de l'action gouvernementale. Dans la conception des Grecs et des Romains, le gouvernement était aussi ancien que la société elle-même, — ce n'était que l'image fidèle et la personnification de la société. Dans le gouvernement, la société vivait, se mouvait, avait sa personnalité. La société et le gouvernement n'étaient qu'un, comme, dans l'homme, l'âme et le corps ; c'était par l'intermédiaire du gouvernement, jouant le rôle de bouche, d'yeux, de cerveau, que la société vivait. Les préjugés, les coutumes, les superstitions de la société commandaient bien les actes du gouvernement ; mais seulement parce que société et gouvernement étaient une seule et même chose, et non parce qu'ils étaient distincts, l'un étant subordonné à l'autre. En somme, les fonctions du gouvernement n'étaient pas limitées en principe ; elles ne l'étaient, dans la pratique, que par certaines habitudes, certains desiderata, et le gouvernement avait toujours pour objet de fournir à la société les moyens d'atteindre son but : il facilitait et activait toutes les entreprises sociales. Si nous ne nous occupons que du véritable citoyen, nous pouvons dire que le Grec et le Romain étaient ce qu'on nommerait aujourd'hui des socialistes ; cependant, il était trop lancé dans le monde des affaires, il avait une expérience trop grande, un sens trop aigu du possible et de l'impossible pour accepter les utopies dont rêvent nos socialistes modernes, utopies dont certains écrivains du temps ont parfois amusé les citoyens de l'antiquité. Il ne sortait pas du sens commun, et se passait fort bien des « droits de l'homme ».

1489. — **La Féodalité : le Gouvernement a les Fonctions d'un Propriétaire.** — Les droits individuels, après avoir été introduits dans le monde religieux par la grande voix du Christianisme, firent



irruption dans le vieux monde politique à la suite des Teutons. Mais les nouveaux principes que les envahisseurs amenaient avec eux n'étaient pas destinés à établir tout d'un coup l'égalité démocratique : c'était là une œuvre réservée aux transformations du monde moderne. Pendant le Moyen Age, le Gouvernement, tel que nous le concevons, peut être considéré comme ayant subi une éclipse. Dans le système féodal, les éléments constitutifs du gouvernement dépérissent successivement. La société fut ramenée en quelque sorte aux groupements primitifs par familles. La conception d'un véritable gouvernement ne dépassait pas les limites d'étendues territoriales très restreintes. Les hommes étaient souverains absolus parce qu'ils étaient maîtres absolus des terres. Il n'était plus question de nations et de société considérées en bloc. Il n'y avait aucune union, mais seulement une dépendance réciproque entre les hommes. On s'inclinait, non pas devant la loi ou devant le père de famille, mais devant le propriétaire. Le rôle du gouvernement, sous un tel régime, était simplement celui d'un propriétaire : il commandait et était obéi : « Je dis à celui-ci : Va ! et il va ; et à celui-là : Viens ! et il vient ; et à mon serviteur : Fais ceci ! et il le fait. » Le rôle public du seigneur était de maintenir la paix entre ses hommes-liges, de veiller à ce qu'ils jouissent de leurs biens conformément à la coutume du manoir (si le manoir avait la possibilité d'avoir une coutume spéciale en telle ou telle matière), et d'exiger d'eux des sommes d'argent toutes les fois qu'ils exerçaient un privilège, qu'il s'agit de mariage, de majorité ou de testament. La conscience du seigneur, nourrie de cruautés dans ces rudes époques, était à elle seule la justice ; le pouvoir du seigneur limitait seul définitivement ses prérogatives.

1490. — Telle était la situation entre le seigneur et le vassal. Entre seigneurs, le seul lien était la fidélité commune due, en théorie, à un roi éloigné, qui n'était lui-même qu'un seigneur plus important. Pour le reste, il n'y avait d'autre gouvernement que la diplomatie et la guerre. Le gouvernement vivait où et comme il pouvait ; surtout, il était réparti entre un millier de personnes. La bataille était la procédure judiciaire ordinaire.

1491. — **La Monarchie Féodale.** — La monarchie qui sortit des ruines de ce système désagrégé concentra l'autorité sans beaucoup modifier son caractère. La vieille conception basée sur l'origine familiale de l'Etat, à savoir que le gouvernement n'était que l'autorité active de la société, la magistrature l'organe de cette même société, obligée de se conformer à ses lois immémoriales, avait complètement disparu, et le gouvernement était devenu la propriété personnelle d'un homme. Le chef n'appartenait plus à l'Etat : c'était l'Etat qui appartenait au chef : le chef était lui-même l'Etat, comme on peut dire que l'homme riche représente sa fortune. Le magistrat Grec ou Romain était sous la coupe de la communauté. Il n'en était pas de même du roi féodal, qui avait réuni dans ses propres mains tous les pouvoirs autrefois dispersés dans le système féodal : il dirigeait réellement la communauté. Le gouvernement respirait par sa poitrine et n'avait d'autre fonction que de le servir. L'Etat était devenu, par suite du développement féodal, la propriété personnelle du roi.

1492. — **Désocialisation Moderne de l'Etat.** — La réaction contre ces conceptions, lente et généralement tranquille en Angleterre, soudaine et violente, parce que longtemps contenue par la force, sur le Con-



taient, était naturelle et absolument inévitable. Quand elle se produisit, elle fut complète ; mais elle ne ramena pas le monde politique aux idées d'autrefois ; elle lui en donna de nouvelles. L'homme de l'antiquité n'avait eu pour but que de vivre loyalement la vie de la société ; mais le but des révolutionnaires et des démocrates du nouvel ordre de choses fut de vivre leur propre vie. Les vertus du citoyen de l'antiquité n'étaient pas individuelles, quant à leur objet, mais sociales ; tandis que nos vertus sont presque entièrement individuelles dans leur objet, et sociales seulement dans certains de leurs résultats.

1493. — En somme, l'Etat moderne a été largement *désocialisé*. L'idée moderne est celle-ci : l'Etat n'absorbe plus l'individu ; il ne fait que le servir. L'Etat, tel qu'il apparaît dans son organe, le gouvernement, est le représentant de l'individu, et même, il n'est son représentant que là où ce rôle lui est donné par les constitutions ; pour le reste, chaque homme est libre de ses relations sociales. La phrase « l'individu pour l'Etat » a été renversée ; il faut dire maintenant : « l'Etat pour l'individu ».

1494. — **Plus de Changements dans les Conceptions que dans la Pratique.** — Telles sont les différences de conception qui séparent le droit politique moderne du droit politique antique ; elles sont profondes et étendues. Jusqu'à quel point ces changements de conception ont-ils été accompagnés par des changements pratiques ? Beaucoup moins qu'on n'aurait pu s'y attendre. En apparence, les nouvelles idées qui ont prévalu peu à peu dans cet ordre de choses n'ont pas pu se traduire par des modifications correspondantes, mais seulement par des restrictions, par des modifications dans le degré plus que par des modifications dans le fond. Même dans les plus libé-

rales de nos constitutions modernes, nous rencontrons encore le gouvernement presque dans toutes les entreprises sociales. Notre vie moderne est si vaste et si complexe, il est vrai, que nous pouvons aller très loin en toutes questions sans être directement aidés ou entravés par le gouvernement ; mais c'est simplement parce que toutes les questions sont extrêmement vastes de nos jours, et non parce que le gouvernement n'a pas à s'en préoccuper : et nous savons fort bien que la tendance actuelle des gouvernements est de se mettre partout de plus en plus en évidence. Nous nous rendons compte que nous ne sommes nullement dans le cas des Grecs et des Romains : l'Etat est à nous, nous ne sommes pas à lui. Mais nous savons aussi que la tâche de l'Etat ne s'en trouve pas beaucoup diminuée. Peut-être pouvons-nous dire que la situation est celle-ci : ce qui est changé, ce n'est pas la sphère d'action du gouvernement, mais seulement sa conception morale, sa conscience intime. En substance, le gouvernement peut encore faire ce qu'il faisait autrefois ; mais la conception différente que nous avons de sa responsabilité a modifié profondément *la manière dont il agit*. La prospérité et le progrès social sont encore son objectif constant, absolument comme s'il était encore le chef omnipotent de la société, le maître de l'individu : mais il a des idées différentes sur ce qui constitue la prospérité et le progrès de la société. Son but est d'aider l'individu à jouir le plus complètement possible de son individualité, et non plus à jouer pleinement son rôle social. Il tend à fournir à l'individu la meilleure vie sociale, et il a trouvé que, pour cela, le mieux n'était pas de le tenir en lisière conformément aux méthodes antiques de gouvernement.



1495. — **Les Fonctions du Gouvernement sont à peu près les mêmes aujourd'hui qu'autrefois.** — C'est là, à la vérité, un grand et profond changement; cependant, il n'en est pas moins nécessaire d'insister sur ce fait que les fonctions du gouvernement sont encore, quand on les énumère, à peu près les mêmes qu'autrefois, en nombre et en importance. Le gouvernement ne se borne pas à protéger la vie, la liberté et la propriété, comme quelques-uns le veulent; il continue à travailler en toutes choses au bien de la société. Sa sphère d'action n'est limitée que par sa propre sagesse, que ce soient les principes républicains ou monarchiques qui prévalent.

1496. — **Les Rapports de l'Etat avec la Propriété.** — Un examen très rapide des faits suffit pour confirmer cette allégation. Prenons, par exemple, les rapports de l'Etat avec la propriété; l'Etat remplit là une des fonctions principales parmi ses fonctions nécessaires. C'est sur ce point qu'on trouve un des contrastes les plus accusés entre les habitudes politiques antiques et modernes; et cependant nous ne serons pas embarrassés pour reconnaître que l'action de l'Etat antique, en ce qui concerne les droits de la propriété privée, était absolument normale. La théorie allait très loin, mais, sauf à Sparte, en pratique, l'Etat ne sortait pas de la modération.

1497. — **Sparte.** — Sparte, république unie, logique, peut servir de point de départ à nos observations. Elle offre le type classique de l'exagération du rôle de l'Etat; elle nous fournit l'exemple le plus extrême de la conception antique des relations de l'Etat avec la propriété. Dans les périodes primitives de son histoire, au moins, outre que le gouvernement avait des pouvoirs de censeur, de pédagogue, de sergent de manœuvre et d'hôtelier envers ses citoyens, il était

également propriétaire universel. Dans ses coutumes, on trouve une réminiscence distincte de l'époque où l'Etat était la famille, et, comme tel, était le seul propriétaire. Le gouvernement était regardé comme le propriétaire primitif de tout le sol de la Laconie, et la tenure individuelle était plutôt considérée comme constituant un usufruit détenu au nom de l'Etat et selon son bon plaisir que comme reposant sur un droit privé absolu et incontestable. (Comparez n° 105.)

1498. — **Situation particulière des Spartiates.** — Il y avait, à Sparte, des raisons spéciales pour qu'un pareil système subsistât. Les Spartiates étaient venus en Laconie en conquérants, et, au premier abord, le sol avait constitué un butin donné aux tribus, un butin que les envahisseurs spartiates, considérés en bloc, comme Etat, avaient eu à se partager ; l'arrangement primitif avait tendu à faire entre les familles spartiates une répartition aussi égale que possible des terres. L'Etat n'abandonna pas ses droits en faisant cette première distribution. Son premier soin fut de conserver ses citoyens, les *Spartiates*, sur le même niveau, au point de vue fortune, dans le but de leur donner des loisirs et de leur permettre de vivre entièrement pour le service de l'Etat, chose honorable, sans avoir à rechercher la richesse, ce qui était déshonorant. L'Etat, par conséquent, entreprit d'administrer la richesse du pays pour le bénéfice de ses citoyens. Quand de graves inégalités apparaissaient dans la distribution des propriétés, il n'hésitait pas à reprendre ses droits de propriété et à rétablir la proportion ; personne ne songeait, en ce cas, à crier à la confiscation. Pour cela, il employait divers moyens : il forçait les riches héritières à épouser des hommes sans fortune ; il greffait en quelque sorte le citoyen pauvre sur une riche propriété, en ordonnant certaines



adoptions. Aucune propriété territoriale ne pouvait être aliénée par vente ou testament par la famille à laquelle elle avait été assignée, sans une autorisation expresse de la loi. En somme, sur sa propriété, le citoyen de Sparte était le délégué et le tenancier de l'Etat.

1499. — **Décadence du Système.** — La république de Sparte tombant en décadence, le système disparut peu à peu. Les propriétés devinrent très inégales, comme les privilèges politiques eux-mêmes parmi les Spartiates privilégiés. Mais ces modifications étaient dues à la décadence du pouvoir de la République, et à la dégénérescence de son caractère politique à l'époque où la fortune s'éloigna d'elle, non pas à un abandon conscient ou voulu, par l'Etat, de ses prérogatives de propriétaire, de conservateur et d'administrateur. Sparte avait vieilli tout simplement ; tout s'y était relâché ; mais l'esprit n'y avait changé en rien.

1500. — **Athènes.** — Quand nous étudions Athènes, nous pouvons noter une différence profonde dans l'atmosphère politique, bien que les Athéniens aient eu à peu près la même conception abstraite de l'Etat. Ici, les hommes respirent plus librement et jouissent des produits de leur travail, là où ce travail est irréprochable, sans voir tant restreindre leurs droits. Même à Athènes, néanmoins, il reste des traces marquées des devoirs de l'Etat, chef de famille. Comme Sparte, Athènes se considérait comme obligée à régler l'établissement des héritiers à marier. Elle n'hésitait pas à punir gravement d'une perte de leurs droits (*atimia*) ceux qui gaspillaient leurs biens par une vie dissolue. Il y avait, à Athènes comme à Sparte, bien peu de limites aux prérogatives théoriques de l'autorité publique. La liberté du citoyen



était une liberté tolérée plutôt qu'une liberté de droit : il était libre parce que l'Etat le voulait bien, — comme un enfant privilégié, non comme un souverain d'après la loi naturelle de Rousseau.

1501. — **Rome.** — Quand nous passons à l'étude de la Rome républicaine, nous ne trouvons pas simplement une cité omnipotente, comme en Grèce, absorbant en elle tous les droits privés. Cependant le rôle général de la cité se ressent un peu de son origine : la société romaine se compose d'une série d'anneaux dépendant les uns des autres : la famille, la *gens*, la cité. La juxtaposition et non la fusion de ces éléments forme ce que nous appellerions l'Etat. Mais l'Etat, ainsi constitué, était omnipotent, par l'intermédiaire de l'un ou de l'autre de ses organes, à l'égard de l'individu. La propriété n'était pas privée dans le sens d'individuelle : elle appartenait à la famille, qui était, en cela comme à tous les autres points de vue, un organe de l'Etat. On ne concevait pas la propriété, comme propriété d'Etat, parce qu'elle était restée la propriété indivise de la famille. Le père, comme chef de la hiérarchie immémoriale de la famille, était un administrateur tout puissant des biens de la famille ; de propriété véritablement individuelle, il n'y en avait pas.

1502. — **Sous les Gouvernements Modernes.** — Ce n'est pas sans raison que nous nous félicitons de pouvoir constater que cette omnipotence de l'Etat antique en matière de propriété présente les différences les plus marquées avec les coutumes des gouvernements modernes. Mais ce qui nous intéresse surtout au point de vue de notre étude, c'est que ces contrastes portent sur les mœurs même et non sur le pouvoir du gouvernement. La question de savoir jusqu'où il ira dans la réglementation des droits de pro-



priété est, pour chaque gouvernement, une affaire de principe, qu'il décide avec sa conscience, et, s'il est avisé, en tenant compte de l'histoire politique du monde : mais tout gouvernement doit réglementer les droits de propriété d'une façon quelconque, et il peut le faire comme il veut. Si l'Etat antique était regardé comme le véritable propriétaire, en dernière analyse, l'Etat moderne est considéré de la même manière comme l'héritier de tous les biens. Quand il n'y a pas d'autres revendiquants, la propriété échoit à l'Etat. Si l'Etat moderne ne se charge pas, comme l'Etat antique, d'administrer la propriété au nom des adultes, il le fait au nom des aliénés et des mineurs. L'Etat antique surveillait les esclaves et l'esclavage. L'Etat moderne a usé d'un pouvoir tout aussi absolu : il a supprimé l'esclavage et les esclaves. L'Etat moderne, tout comme l'antique, réglemente et limite la faculté de tester et de léguer. Quant à la plupart des interventions les plus extrêmes et les plus vexatoires dans les droits de propriété privée, l'Etat y a renoncé, cela est à supposer, plutôt à cause des difficultés d'application que par scrupule de conscience. Réglementer les droits de propriété, cela est de la nature même de l'Etat ; le plus ou le moins dépendent de sa politique. C'est là une des fonctions principales de la société politique.

1503. — **L'État et les Droits Politiques.** — On peut tirer des conclusions analogues de l'étude des contrastes qui existent en matière de détermination des droits politiques, cette autre fonction nécessaire de l'Etat, — contrastes entre le *status* du citoyen de l'Etat antique et le *status* du citoyen de l'Etat moderne. Ici encore, le contraste, d'époque à époque, ne porte pas sur le pouvoir, mais plutôt sur le principe et la coutume. Les Etats modernes ont souvent limité



aussi étroitement que ceux de l'antiquité la jouissance de ces privilèges politiques que nous groupons sous le nom de *droits électoraux*. Eux aussi ont fait dans leur système une place à la servitude ; eux aussi ont fait peser sans modération leur autorité sur leurs sujets, les ont exploités sans remords. Mais surtout ils ont toujours été aussi omnipotents, et, quand ils ont été aussi tyranniques, ils ont rarement exigé du citoyen un service aussi absolu, aussi complet vis-à-vis de l'Etat que la pratique politique l'a fait en général dans le monde grec et le monde romain. Le Grec et le Romain appartenaient à l'Etat dans le vrai sens du mot. Il ne s'appartenait à lui-même en rien, quand la cité le réclamait : il reconnaissait pleinement que tous ses privilèges n'étaient que des concessions à lui octroyées par son auteur, l'Etat. Ces privilèges lui venaient de la loi, comme les nôtres ; mais la loi n'était pour lui que la volonté de la communauté organisée ; jamais, comme dans nos constitutions, ce n'était une restriction de cette volonté. Il ne connaissait d'autres principes de liberté que ceux que la coutume lui accordait : ces principes n'étaient pas inhérents à la nature des choses, à une individualité abstraite, mais à l'histoire générale, à la coutume concrète. Ces principes étaient tous de tradition. Néanmoins, bien que les doctrines soient radicalement différentes, l'Etat antique n'a pas été plus complètement le maître que l'Etat moderne, en ce qui concerne les lois qui règlent les droits politiques.

#### 1504. — Les Fonctions Secondaires de l'Etat.

— En ce qui concerne les fonctions secondaires de l'Etat, comme en ce qui concerne les fonctions primordiales, la même constatation peut être faite : en pratique, l'Etat a perdu très peu de ses fonctions par suite de modifications dans les théories politiques. Il



est assez naturel que, pour ce qui est de ses fonctions nécessaires, l'Etat continue à protéger la société aujourd'hui comme jadis ; en ce qui regarde ses fonctions secondaires, on pourrait s'attendre à ce qu'il fût moins actif maintenant qu'autrefois. Mais, en fait, il n'existe aucune différence semblable : *le Gouvernement fait aujourd'hui tout ce que l'expérience lui permet, tout ce que les nécessités du temps exigent* ; et, tout en ne faisant pas exactement les mêmes choses, il agit, en substance, dans le même ordre de choses que l'Etat antique. Notre exposé gagnera en clarté si nous prenons nos exemples dans l'ordre de la liste que nous avons donnée des fonctions facultatives de l'Etat (n°1479).

1505. — 1° **Les Relations de l'Etat avec le Commerce.** — Toutes les nations ont ordinairement réglementé le commerce. Dans les périodes les plus éloignées dont l'histoire a gardé quelque souvenir, la réglementation du commerce a été nécessaire à l'existence des gouvernements. La seule manière permettant aux communautés qui cherchaient à se créer une puissance sérieuse de garder une existence indépendante et d'avoir un développement particulier a été de vivre une vie absolument à part. Commerce veut dire contact ; contact veut dire influence : le seul moyen de développer le caractère national et de parachever l'unification était d'éviter ce contact. Dans les Etats classiques, cette phase est déjà passée et le commerce est réglementé pour les mêmes raisons qu'il l'est dans les Etats modernes, c'est-à-dire pour assurer des avantages commerciaux aux citoyens du pays placés en face de leurs concurrents, ou pour servir les besoins fiscaux de l'état. Athènes, Sparte et Rome ont aussi réglementé le commerce du blé dans le but d'assurer à leurs citoyens de grandes réserves de grain. Au Moyen



Age, les querelles intestines et les brigandages des petits seigneurs entravaient le commerce de la façon la plus gênante, excepté dans les régions où les cités libres pouvaient, par des arrangements appuyés sur la force, conserver ouvert un passage entre les grands marchés du Nord et du Sud. Quand les Etats sortirent du Moyen Age pour entrer dans la période moderne, nous trouvons le commerce réglementé par les ministres aussi librement que jamais, mais conformément aux idées raisonnées des théoriciens de l'économie politique ; aujourd'hui même, la réglementation est conforme à d'autres conceptions fondées sur le bien-être national.

1506. — 2<sup>o</sup> **Les Relations de l'Etat avec le Travail.** — Le travail, lui aussi, a toujours été réglementé par l'Etat. Chez les Grecs et les Romains, le travail des ouvriers et des laboureurs, tout le travail manuel, en un mot, était fait pour la plus grande partie par des esclaves ; et, naturellement, la loi réglementait la question du servage. Au Moyen Age, le travail qui n'était pas agricole et obligatoire au profit des seigneurs féodaux était fait dans les villes, où il était enfermé dans les règles rigides et complexes du système des corporations, de même que le commerce et presque toutes les autres manières analogues de gagner sa vie. Là où, comme en Angleterre, le travail échappait en partie au dur service de la tenure féodale, l'Etat intervenait avec ses perpétuelles lois sur le travail, et cherchait à réglementer pour le travailleur et la question du domicile et celle du salaire. « Le paysan doit se fixer là où il se trouve et ne recevoir que tel salaire », disposaient-elles. Cependant, en apparence, toute la réglementation du travail tentée autrefois a été timide et élémentaire à côté de la réglementation qu'essaient d'instituer nos gouvernements modernes.



La naissance et le développement du système industriel moderne a changé complètement l'aspect de la question ; et ce fait révèle le véritable caractère du rôle que joue l'Etat en cette matière. La règle semble être que, à mesure que les industries se développent dans le monde, l'Etat doit aider par ses efforts ceux qui vivent de ces industries à améliorer leurs relations réciproques. La tendance à une réglementation rigoureuse et minutieuse du travail est aussi forte en Angleterre, où l'Etat est considéré comme le représentant du citoyen, qu'à Athènes, où le citoyen n'était que l'enfant et l'instrument de l'Etat, et où l'ouvrier était un esclave.

1507. — 3° **La Réglementation des Corporations.** — La réglementation des corporations n'est qu'un des côtés de la réglementation moderne du système industriel ; c'est une fonction ajoutée à l'ancienne liste des fonctions gouvernementales.

1508. — 4° **L'Etat et les Travaux Publics.** — L'entretien des voies de communication peut être considéré comme datant de l'époque où un empire permanent a été fondé, c'est-à-dire pour l'Europe, de l'époque romaine. Pour les Romains, évidemment, les routes servirent d'abord à faire mouvoir les armées, et subsidiairement à favoriser le commerce ; chez nous, au contraire, la route est, par-dessus tout, une artère commerciale, et les armées ne s'en servent que lorsque le commerce s'arrête en entendant les roulements des tambours et les éclats des trompettes. La construction des routes peut donc être regardée comme ayant été au début une attribution nécessaire de l'Etat, et n'étant plus qu'une attribution facultative. Mais il n'en est pas de même des autres travaux publics, des aqueducs, des théâtres et des bains à Rome et de toutes les améliorations modernes. Ceux-ci, tout comme la taxe romaine sur les céliba-



taires, sans être obligatoires pour le gouvernement, sont nécessaires pour le progrès général, pour la prospérité de la société. Puisqu'elle ne concevait comme seule individualité que la communauté prise en bloc, Rome fut amenée naturellement à construire des routes magnifiques conduisant à tous les coins de son vaste empire, à ne trouver aucune distance trop grande pour y établir ses immenses aqueducs, et à considérer comme son devoir d'améliorer le cours des rivières et de faciliter par tous les moyens à la fois son commerce et le succès de ses armes. L'Etat moderne, bien que concevant très différemment ses relations avec la société, suit encore cet exemple. Si, dans quelques cas, nos grands chemins de fer sont laissés à des administrations privées, c'est plus souvent pour des raisons de convenance que pour des raisons de principe.

1509. — 5° **Les Facilités de la Vie Moderne.**

— Des considérations analogues s'appliquent aux cas de ces rouages modernes ou ultra-modernes, le service des postes, celui de la fabrication du gaz, enfin celui des télégraphes. Les gouvernements d'aujourd'hui, comme ceux d'autrefois, n'hésitent pas à prendre en main la direction de ces services.

1510. — 6° **Le Service Sanitaire.** — Les gouvernements modernes, comme le gouvernement de Rome, veillent à la salubrité publique en faisant inspecter les bains, les tavernes, les maisons de prostitution, en assurant le service des égouts ; à tout cela ils ajoutent l'hospitalisation des malades, la fourniture de l'eau, les quarantaines sanitaires, etc...

1511. — 7° **L'Instruction Publique.** — Nos systèmes modernes d'instruction publique sont plus complets que ceux de l'antiquité, malgré le fait que



nous regardons l'individu comme autre chose que le serviteur de l'Etat, et que nous l'instruisons d'abord pour lui-même.

1512. — 8° **Les Lois Somptuaires.** — Dans les lois somptuaires, les anciens Etats, naturellement, allaient beaucoup plus loin que nous. Les Etats modernes ont renoncé à la plupart des moyens consistant à obliger par l'intermédiaire de la loi les citoyens à être vertueux et simples. Mais cependant, nous avons nos lois prohibitives, et nous avons, en un temps, puni le blasphème.

1513. — **Résumé.** — Il faut dire, semble-t-il, en ce qui concerne les fonctions du gouvernement considérées en bloc, que, même entre Etats antiques et modernes, la pratique est bien plus souvent semblable qu'elle n'est différente. On peut conclure avec justesse, non pas, certes, que les limitations que les Etats modernes se sont posées à eux-mêmes sont de peu d'importance, ou que la modification des conceptions politiques n'a pas une grande influence sur la solution des questions relatives au rôle du gouvernement, ou même sur le progrès général de la race, mais que c'est plutôt en agissant sagement et pratiquement, plutôt qu'en cherchant des solutions historiques, que les Etats modifient leurs habitudes. Les nouvelles théories ne font que suivre les nouvelles expériences.

---

## LES FINS DU GOUVERNEMENT

1514. — **Caractère du Sujet.** — Nulle part ailleurs l'intérêt politique n'est plus grand. les discussions plus actives qu'à propos de cette question : Quelles sont les fins normales du gouvernement ? C'est là une de ces questions délicates qui semblent permettre avec autant d'apparences de raison bien des théories très opposées. Le nœud de la difficulté consiste en ce que c'est une question à laquelle on ne peut répondre, si même on y peut répondre, qu'après un examen sérieux et consciencieux, avec des conclusions basées sur un raisonnement inductif tiré des faits de l'expérience politique dans toutes ses phases. Un tel examen est tout à fait hors des capacités de la plupart de ceux qui pensent et qui agissent dans le milieu politique ; et la conséquence est que cette question, peut-être rentrant plus qu'aucune autre dans la théorie générale de la science politique, a provoqué de grandes luttes de doctrine.

1515. — **Les Théories Extrêmes.** — Quel rôle le gouvernement aura-t-il dans les affaires de la société ? Telle est la question sur laquelle on se bat. *Quelles doivent être les fonctions du gouvernement ?* D'un côté, il y a des théoriciens extrêmes qui ne ces-



sent de crier au gouvernement : « Ne vous mêlez de rien ! *Laissez faire ! Laissez passer !* », qui regardent avec défiance tout acte gouvernemental n'ayant pas le caractère purement politique ; qui considèrent le gouvernement comme une chose nécessaire, mais comme un mal nécessaire ; et qui voudraient écarter le gouvernement de tout ce qui pourrait, d'une manière quelconque, être fait par l'initiative et les entreprises privées. D'un autre côté, il y a ceux qui, théoriciens extrêmes, mais dans le sens contraire, voudraient que la société se reposât complètement sur le gouvernement du soin de tout diriger, de tout aider dans la vie ; qui, trompés par certaines apparences de puissance et de bénéfice pour l'État, puisées dans quelques pages de l'histoire de l'antiquité ou du Moyen-Age, ou par quelque rêve de coopération habilement imaginé par les grands meneurs du socialisme, croient que l'État peut être un père nourricier avisé pour tous les membres de la famille politique. Entre ces deux extrêmes, il y a tous les degrés, toutes les nuances et toutes les couleurs, dans la confiance ou la défiance qu'on peut avoir à l'égard de l'action de l'État.

1516. — **Bases Historiques des Théories Extrêmes.** — La défiance contre une intervention exagérée de l'État et même le désir modéré de réduire cette action au strict minimum, se justifient aisément par des exemples sérieux. On peut admettre sans réserve que l'histoire abonde en faits indiscutables qui démontrent le danger qu'il y a à permettre à l'État une trop grande faculté d'intervention dans la vie et les travaux des citoyens. De même qu'il y a bien des choses à admirer dans la vie politique des cités grecques et de Rome, leur remarquable esprit public, leur incomparable intégrité organique, le jeu si curieux de leurs qualités opposées, favorisant à la



fois la pensée et l'action communes, leur variété de caractère, leur conception de la vertu publique, — de même il y a aussi beaucoup à blâmer. — la trop grande insouciance avec laquelle on y envahissait la vie privée, qui seule permet aux vertus de famille de se développer, la dure tyrannie qu'on y exerçait sur les minorités dans des questions qui auraient dû être laissées à l'initiative privée, le sacrifice qu'on y faisait de l'indépendance individuelle dans un but de solidarité publique, leurs jugements trop hâtifs, leur confiance trop grande dans le sentiment public. Les cités d'alors ne pouvaient pas avoir, il est vrai, la liberté que nous aimons sans rompre violemment avec leur propre histoire, avec la marche nécessaire de leur développement ; mais, d'un autre côté, nous ne pouvons les imiter sans rompre nous-mêmes aussi violemment avec notre progrès normal, sans un retour aux méthodes aujourd'hui trop primitives de leurs républiques de poche.

1517. — Il est évident que l'histoire du Moyen Age fournit beaucoup d'exemples remarquables de la force résultant de la dépendance, de la confiance et du secours réciproques entre classes, et on peut pardonner aux économistes modernes de vouloir les faire revivre : il est vrai encore que l'histoire de la Prusse sous quelques-uns des plus grands des Hohenzollern justifie, au moins en apparence, cette opinion que l'Etat peut, dans bien des cas, favoriser beaucoup le progrès industriel d'un peuple ; mais, d'un autre côté, il faut se souvenir que ni le système féodal, ni le système des corporations du moyen âge, ni le socialisme d'Etat de Frédéric le Grand ne peuvent être rétablis maintenant que le XIX<sup>e</sup> siècle a révolutionné l'industrie, l'Eglise et l'Etat ; de plus, même si ces grands systèmes du passé pouvaient être revivifiés, nous serions bien



embarrassés pour retrouver leurs bienfaits sans retrouver en même temps leurs inconvénients évidents. Personne, parmi ceux qui étudient l'histoire, ne saurait s'élever justement contre ceux qui protestent contre le socialisme d'Etat.

1518. — **L'Etat, Organe Utile et Indispensable de la Société.** — Il ne s'ensuit nullement, néanmoins, que, de ce que l'Etat peut intervenir à tort dans la vie des individus, il doive être qualifié de mal nécessaire, en lui-même et par nature. Il ne constitue pas plus un mal que la société elle-même. Il est l'organe normal de la société ; sans lui la société ne serait guère autre chose qu'une abstraction. Si le terme n'était pas employé pour désigner uniquement une seule classe particulière de théoriciens, à idées extrêmes et radicalement fausses, nous devrions tous être des *socialistes* et agir comme tels, nous tous qui croyons au caractère normal et utile du gouvernement politique. Si l'histoire de la société prouve quelque chose, elle prouve que le gouvernement est absolument chose naturelle, qu'il a son fondement même dans la nature de l'homme, son origine dans la parenté et qu'il contribue à mettre l'homme à un niveau supérieur à tout le reste de la création. Individuellement, l'homme est assez pauvrement muni pour dominer les autres animaux : son empire lui est assuré par son intelligence ; sa force est une force réfléchie, sa souveraineté est la conséquence de son union avec ses pareils. En dehors de la société, l'intelligence ne peut guère servir à l'homme comme instrument de suprématie ; et le gouvernement est la forme tangible de la société. Si la société elle-même n'est pas un mal, sûrement le gouvernement n'en est pas un, car le gouvernement est l'organe indispensable de la société.



1519. — Aussi tout moyen capable de perfectionner la société par l'intermédiaire du gouvernement, tout moyen capable d'adapter et d'harmoniser les droits individuels avec les pouvoirs publics, capable de permettre au développement individuel de favoriser et de compléter le développement social, doit être recherché avec soin et, quand on l'a trouvé, doit être mis en application avec non moins de soin par tout véritable ami de la société. Tel est le socialisme auquel tout vrai ami de l'humanité doit adhérer, avec toutes les forces qu'il peut mettre au service d'une noble cause.

1520. — **Le Socialisme et l'Organisation Industrielle Moderne.** — Certainement, il est possible de comprendre et même, dans une certaine mesure, de partager l'enthousiasme de ces classes spéciales d'agitateurs auxquels nous avons appliqué le terme trop vaste de « Socialistes ». Les projets de réforme et de régénération sociale qu'il préconisent avec tant d'ardeur, si faux qu'ils soient, — et sûrement la plupart d'entre eux le sont assez pour faire sourire des enfants — ont en vue le bien général : ils cherchent à mettre l'individu, avec ses intérêts spéciaux, personnels, en harmonie complète avec la société, dont les intérêts sont généraux, communs à tous. Leur méthode est toujours une espèce de coopération, imaginée dans le but de perfectionner l'assistance que les hommes doivent se prêter. Ils prêchent aussi la révolte contre l'individualisme égoïste, aveugle ; et, certainement, l'individualisme moderne a en lui quelque chose de détestable, de trop détestable pour subsister. L'organisation industrielle moderne est quelquefois assez biscornue pour permettre dans certains cas à quelques-uns de tyranniser une masse d'hommes, pour permettre au riche et au fort de se liguier contre le pauvre et le faible. Elle a donné une signification terriblement



matérielle à cette loi spirituelle : « A celui qui a sera donné, à celui qui n'a pas sera retiré même le titre qu'il semblait avoir (1) ». Elle a magnifié cet intérêt personnel qui va jusqu'à l'égoïsme, et a tué non-seulement l'amour et la pitié, mais même partiellement la concurrence. Certainement, il serait préférable, s'écrie le Socialiste, de supprimer la concurrence en forçant tous les hommes à travailler également au bien public, à obéir à une loi impérative de coopération sociale ! Mais le Socialiste se trompe : ce n'est pas la véritable concurrence qui tue les hommes, mais la fausse concurrence, qui a la forme et l'apparence de la vraie, sans en avoir ni la substance, ni la réalité.

1521. — **Le Moyen Terme.** — Il y a un moyen terme : la société ne peut accepter les projets que les socialistes ont proposés, et vivre sur leurs bases ; aucun projet comportant le contrôle absolu de l'individu par le gouvernement ne saurait être imaginé très différent des leurs. Il faut trouver une théorie plus vraie, capable de donner à l'individu liberté complète de se développer lui-même, et cependant de protéger cette liberté contre la concurrence qui tue, de réduire au minimum l'antagonisme qui existe entre le développement de l'individu et le développement social. Une telle théorie peut, sûrement, être formulée avec une certaine précision.

1522. — **Les Fins du Gouvernement sont les Fins de la Société.** — Le Gouvernement, comme nous l'avons dit, est l'organe de la société, son seul instrument effectif et universel : ses fins doivent être les fins de la société ? Quelles sont donc les fins de la société ? Qu'est-ce que la société ? C'est une associa-

(1) Comparez F. A. Wolker : *Political Economy* (cours supérieur), n° 346.



tion d'individus organisée dans le but de s'aider mutuellement. S'aider mutuellement à quoi ? A se développer eux-mêmes. La société veut que les individus, sous les formes les plus variées, aient le jeu le plus libre possible de leurs forces individuelles : cela n'est possible que par le moyen de la civilisation, qui a tant de façons de satisfaire les besoins des hommes, de diminuer leurs souffrances, d'aiguillonner la pensée et de provoquer l'action. Le gouvernement tend à *favoriser l'accomplissement des fins de la société organisée*. L'aide ainsi fournie par le gouvernement doit être constamment adaptée à l'organisation sociale et industrielle en transformation. Le gouvernement ne doit pas intervenir à tout propos, mais il doit être fort et se plier aux nécessités de réglementation de la société. La réglementation dont nous parlons n'est pas l'intervention constante ; c'est, autant que possible, l'égalisation des conditions de réussite, dans toutes les branches de l'activité humaine ; et l'égalisation des conditions de réussite est justement le contraire même de l'intervention brutale.

1523. — Qui dit favoriser le progrès dit adapter l'action gouvernementale, la plier aux « circonstances de la cause » ; d'ailleurs les circonstances de la cause, il faut le noter, ne sont pas, en tant qu'il est question du gouvernement, les circonstances de telle ou telle cause individuelle, mais celles de la cause de la société, les conditions générales de l'organisation sociale. La question sociale est celle-ci : l'individu doit se voir assurer les meilleurs moyens, les meilleures occasions de se développer lui-même complètement : ce n'est qu'ainsi que la société peut acquérir toute sa variété, toute sa force. Mais une des conditions les plus indispensables de développement peut être fournie par le gouvernement seul, organe directeur de



la société. Toutes les combinaisons qui créent nécessairement un monopole, qui mettent et conservent ce qui est indispensable au développement social et industriel dans les mains d'une minorité, minorité choisie non par la société elle-même, mais par l'arbitraire du hasard, doivent être placées sous le contrôle direct ou indirect de la société. A la société seule peut appartenir le pouvoir d'exercer une domination. Elle ne peut souffrir qu'un de ses membres jouisse de ce pouvoir et en tire un bénéfice particulier sans qu'elle ait à le régler et à le surveiller.

1524. — **Les Monopoles Normaux.** — Il est possible de distinguer les monopoles normaux des autres sortes d'entreprises humaines ; leurs caractères distinctifs sont ainsi énumérés par Sir T. H. Farrer dans son excellent petit ouvrage sur « *L'Etat dans ses Relations avec le Commerce* », qui fait partie de la collection « *English Citizen Series* » (1) :

« 1° Ce qu'ils procurent est nécessaire », c'est-à-dire nécessaire à la vie, comme l'eau, ou nécessaire à l'activité industrielle, comme les transports par chemin de fer.

« 2° Ils occupent particulièrement, certains points favorisés ou certaines voies favorisées. » Ici encore, le meilleur exemple est celui des chemins de fer, ou des lignes télégraphiques, ou des réservoirs et canalisations d'eau, etc.

« 3° La chose ou la commodité qu'ils procurent est utilisée à l'endroit même où se trouve le matériel ou les machines qui la fournissent, c'est-à-dire sur les points favorisés ou le long des voies favorisées. »

« 4° Cette chose ou cette commodité peut, en gé-

(1) Page 71. Sir Thomas Farrer est Secrétaire Permanent du Bureau du Commerce en Angleterre (n° 876.)



néral, s'accroître largement, sinon indéfiniment sans qu'il y ait augmentation proportionnelle dans les étendues occupées et le capital dépensé » ; autrement dit, la dépense initiale ayant été faite, les points favorisés ayant été occupés, toute augmentation subséquente d'utilisation augmente les bénéfices parce qu'elle n'augmente pas proportionnellement, bien loin de là, la dépense nécessitée par le service ou le matériel. Aussi, ceux qui ne font pas partie de l'entreprise existante ne sont sur un pied d'égalité avec elle ni au point de vue des points dont l'occupation est utile, ni au point de vue des occasions de s'assurer une clientèle, toutes choses qui leur permettraient de lui faire concurrence au point de vue des prix.

« 5<sup>o</sup> Une organisation stable et bien comprise, que peut seule obtenir l'unité de vues, est une condition nécessaire. » Une vaste coordination systématique des services est indispensable.

1525. — De telles entreprises donnent forcément à un nombre limité de personnes l'occasion de s'assurer un certain bien-être dans la vie, un confortable, un succès au point de vue industriel qui les distingue des autres personnes et dont elles tirent profit pour leur propre avantage. Une fois établies quelque part, il ne peut y avoir aucune concurrence réelle entre elles et ceux qui voudraient plus tard se lancer dans la même voie. Aucune entreprise ne doit avoir une telle puissance, si ce n'est une entreprise publique, pouvant être obligée par l'opinion à agir sans étroitesse ni égoïsme de vues, avec une équité parfaite envers tous, ou encore une entreprise à l'égard de laquelle le gouvernement peut garder un sérieux droit de réglementation.

1526. — **Contrôle ne veut pas dire nécessairement Administration Directe.** — La



société ne peut nullement se permettre d'autoriser l'établissement des entreprises nécessaires à sa vie saine et efficace pour le seul bénéfice des particuliers et sans réglementation, et de supprimer ainsi la possibilité d'une libre concurrence. L'expérience a prouvé que l'intérêt personnel de ceux qui ont à surveiller ces entreprises dans un but de gain particulier n'est pas le même que l'intérêt public : l'intérêt personnel le plus droit peut souvent découvrir des moyens de faire des bénéfices pécuniaires illicites en faisant entre des individus des distinctions injustes dans l'utilisation des produits. Mais, de ce que le gouvernement doit surveiller ces organisations puissantes du capital, il ne s'ensuit nullement qu'il doive nécessairement administrer directement les entreprises économiques qui constituent forcément des monopoles. En pareil cas, comme le dit Sir T. H. Farrer, « il y a deux grandes alternatives : 1° La propriété et la direction sont laissées à l'entreprise et au capital privés, sauf réglementation par l'Etat. 2° La propriété et la direction appartiennent au gouvernement, central ou local. » La réglementation peut suffire dans la plupart des cas. Evidemment, les difficultés qu'amènent l'établissement et l'entretien bien compris par le gouvernement sont telles que le contrôle doit être préféré le plus souvent possible, — toutes les fois que le contrôle peut être efficace sans qu'il y ait administration directe.

1527. — **Egalisation des Conditions de Concurrence.** — Il y a, en dehors des monopoles normaux, certains points sur lesquels l'action privée est impuissante à assurer l'égalisation des conditions de la concurrence ; là aussi, comme quand il s'agit de monopoles, l'habitude des gouvernements, en Amérique comme ailleurs, est de se réserver un contrôle. En

interdisant le travail des enfants, en surveillant les conditions sanitaires du travail dans les manufactures, en limitant l'emploi des femmes aux travaux nuisibles à leur santé, en instituant des attestations officielles de la pureté ou de la bonne qualité des marchandises vendues, en limitant les heures de travail dans certains métiers, en limitant de mille manières la possibilité qu'auraient les gens sans scrupules et sans cœur de se montrer sans pitié dans leur commerce ou leur industrie, le gouvernement a en vue l'équité. A ceux qui agiraient avec modération et conscience, dans les cas où la modération et la conscience, si on l'écoutait, commanderaient de faire telle ou telle dépense supplémentaire, d'assurer mieux l'aération des ateliers, de prendre un plus grand soin de la qualité des marchandises, etc... on ne peut demander qu'ils continuent à appliquer ces bons principes, tant que le fait de se montrer plus rigoureux dans les conditions du travail, moins scrupuleux sur les moyens de commerce, assurerait un avantage évident et peut-être permanent à ceux qui suivraient une telle ligne de conduite. Ils n'auraient que le choix d'agir contre leur conscience ou de se retirer des affaires. Dans tous les cas semblables, le gouvernement intervient et doit intervenir ; mais non pas par voie d'intervention directe, il lui faut plutôt essayer d'égaliser les conditions de la concurrence entre ceux qui voudraient conduire droitement leurs entreprises et ceux qui voudraient les conduire sans conscience. C'est ainsi que la société se protège contre les injustices permanentes et les accrocs faits à l'équité ; c'est ainsi qu'elle assure à son propre développement une marche régulière.

1528. — **La Société est plus que le Gouvernement.** — La Société, il ne faut jamais l'oublier, est



beaucoup plus haut placée et beaucoup plus importante que son organe, le Gouvernement. Le Gouvernement doit être le serviteur de la Société ; il ne doit jamais la diriger ni la dominer. Le Gouvernement n'est pas un but en lui-même ; c'est seulement un moyen, un moyen de favoriser le progrès des intérêts de l'organisme social. L'Etat est fait pour la Société, et non la Société pour l'Etat.

1529. — **Limites Naturelles à l'Action de l'Etat.** — Quiconque étudie sérieusement la structure de la société ne peut douter qu'il y ait des limites naturelles et normales à l'action de l'Etat. La limite du rôle de l'Etat est la limite qui existe à la nécessité de la coopération, de la part de la société prise en bloc, limite au-delà de laquelle cette coopération cesse d'être indispensable pour le bien public et devient seulement utile pour les entreprises industrielles ou sociales. La coopération est nécessaire dans le sens que nous attachons à ce mot quand elle est indispensable à l'égalisation des conditions de la concurrence, au maintien des règles uniformes relatives aux droits individuels et aux rapports entre personnes ; elle est alors indispensable parce que le fait de son inexistence amènerait à frustrer ou à sacrifier certains individus au progrès de certains autres dans la voie de la richesse et dans l'échelle sociale.

1530. — Il y a des questions pour lesquelles les hommes ont toujours besoin les uns des autres, dans lesquelles la coopération est indispensable pour que l'existence soit seulement supportable. Une autorité universelle seule peut maintenir l'équilibre entre les hommes. La division du travail et les combinaisons commerciales peuvent être en général laissées aux contrats, aux libres arrangements particuliers, mais l'égalisation des conditions qui affectent tous ces con-



trats ne peut pas plus être laissée à l'initiative privée que l'organisation du gouvernement lui-même. Les églises, les clubs, les corporations, les associations, les confréries, les unions ont chacun un but spécial tendant au développement du bien-être moral ou matériel de l'homme : tout cela est plus ou moins utile. Mais la famille et l'Etat ont pour but général l'amélioration et l'égalisation des conditions du développement individuel : ils sont indispensables.

1531. — Le point où l'intervention publique cesse d'être nécessaire ne peut être déterminé clairement en termes généraux ; mais il n'en est pas moins très réel. Les limites de l'association familiale ne sont pas confuses par le fait qu'elles ne sont marquées que par la jeunesse des enfants et par les affections paternelles et filiales, toutes choses qui ne sont pas toujours définies par la loi. La règle qui veut que l'Etat ne fasse rien, de ce qui peut être fait équitablement par l'initiative privée, établit une ligne de démarcation suffisamment précise entre les gouvernements et les corporations. Ceux qui ne regardent l'Etat que comme une union facultative, conventionnelle, comme une simple association, ouvrent toutes grandes les portes aux pires formes du socialisme ! Si l'Etat n'est pas, de sa nature, clairement défini sous la forme d'une société où tous les membres sont invariablement, universellement, immuablement dépendants les uns des autres, d'une dépendance qui va plus loin que celle qui résulte des relations de famille, où les liens sont plus forts que les liens de famille, nous n'avons plus le moindre critérium nous permettant de limiter la sphère d'action de l'Etat autrement qu'arbitrairement. Le critérium fourni par la nécessité originelle des relations d'Etat s'oppose, d'un autre côté, à ce que l'Etat puisse ainsi intervenir partout.



1532. — L'Etat, par exemple, ne doit pas contrôler les opinions privées, parce qu'elles appartiennent à la sphère de la responsabilité individuelle, non à celle de la dépendance mutuelle. La pensée et la conscience sont choses privées. L'opinion est libre. L'Etat peut intervenir seulement quand l'action commune, la loi uniforme est indispensable. Tout ce qui est de convention pure est libre, et, par conséquent, l'Etat n'a pas à s'en mêler. Les Eglises sont affaires de convention spirituelle ; les sociétés anonymes sont affaires de convention entre capitalistes ; aussi quand l'Etat crée une Eglise d'Etat ou une simple association commerciale, il institue un monopole qui n'a rien à envier aux autres. Il ne doit donc rien faire qui ne soit indispensable à la vie sociale ou industrielle et qui n'ait, en même temps, le caractère de monopole nécessaire.

1533. — **La Famille et l'Etat.** — Le but normal de la famille est de façonner l'individu, de le former, alors qu'il n'est pas arrivé à l'âge de la maturité, de lui enseigner une religion, en même temps que la pratique de la moralité et de l'obéissance. Cette période de subordination passée, l'individu est appelé à avoir une activité indépendante, à se diriger lui-même. Des affections de famille le retiennent encore dans leurs chaînes, mais ces chaînes sont de soie et non de fer. Il est sorti de sa « minorité » pour entrer dans sa « majorité ». Le but normal de l'Etat est de laisser libre carrière à l'individualité, de façon que cette individualité puisse ajouter son quantum à la somme de l'activité nationale. La discipline de la famille est variable ; elle choisit ; elle forme ; elle doit conduire l'individu. Mais l'Etat ne le doit point. Il doit créer des conditions d'existence, non pas façonner des individus. Sa discipline doit être invariable, uniforme, impersonnelle. Les méthodes d'éducation de la famille



reposent sur l'inégalité qu'on trouve entre les caractères ; les méthodes de gouvernement de l'Etat reposent sur l'égalité de tous dans la société. La discipline de la famille a pour base la tutelle, celle de l'Etat les droits et privilèges des individus.

1534. — **L'Etat et l'Enseignement.** — Il est un ordre d'idées où l'Etat paraît, au premier abord, usurper le rôle de la famille, quand il s'agit de l'enseignement. L'enseignement fait partie des fonctions normales de l'Etat pour deux raisons qui, toutes deux, s'accordent avec les principes que nous avons discutés. L'enseignement populaire est nécessaire pour la conservation des conditions de liberté, politique et sociale, qui sont indispensables au développement complet de l'individu. En second lieu, un organe moins universel quant à son pouvoir et à son autorité ne saurait assurer l'œuvre de l'enseignement populaire. En un mot, pour assurer l'enseignement populaire, l'action de la société en bloc est nécessaire ; et l'enseignement populaire est indispensable à l'égalisation des conditions de développement individuel qui sont, comme nous l'avons vu, le but même de la société. De plus, sans l'enseignement populaire, aucun gouvernement reposant sur l'action du peuple ne saurait être durable : il faut donner au peuple les connaissances et, si cela est possible, les vertus sur lesquelles reposent la conservation et le succès des institutions libres. Aucun gouvernement libre ne peut vivre s'il laisse perdre les traditions de son histoire ; dans les écoles publiques, ces traditions peuvent et doivent être soigneusement conservées, sagement imposées à l'intelligence et à la conscience des générations successives.

1535. — **Conditions Historiques de l'Action Gouvernementale.** — Quelque idée que l'on ait,



dans chaque cas particulier, sur la légitimité ou la possibilité de la réglementation et du contrôle par l'État, il y a une règle dont on ne peut se départir en toutes circonstances ; c'est la règle de la continuité historique ; en politique, on ne peut jamais s'attendre à rien d'absolument neuf. On ne peut, en politique, obtenir des résultats importants qu'après un développement lent et graduel, des adaptations soigneuses et des modifications avisées et progressives. On ne peut rien faire par à-coups. Bien mieux, chaque peuple, chaque nation doit vivre en tenant compte de sa propre expérience. Les nations ne peuvent plus emprunter l'expérience des individus. Les histoires des autres peuples peuvent nous éclairer ; elles ne sauraient nous fournir des moyens d'action. Toute nation doit toujours rester en contact avec son passé ; elle ne peut aboutir à rien en se jetant dans tous les coins.

1536. — **Résumé.** — La question peut se résumer en deux mots : le gouvernement a pour but de faciliter les fins de la société. La règle de l'action gouvernementale est la coopération nécessaire. La méthode du développement politique est l'adaptation conservatrice qui rénove les coutumes et modifie les anciens moyens pour atteindre de nouvelles fins.

---

## INDEX

### A

- Achéens (Suprématie des), 78.
- Administration (Organisation de l') grecque, 159; Sphère d'action de l'— en Allemagne, 530, 542-555.
- Administration (L') du District de Gouvernement prussien, 600-603.
- Administratif (Pouvoir) et pouvoir législatif dans les systèmes modernes, 1384-1386.
- Administratif (Système) de la monarchie franque, 477 et suiv.
- Administratifs (Tribunaux) en France, 468, 469; en Prusse, 626-628; en Suisse, 727.
- Agriculture (Bureau d') en Angleterre, 877; Département de l'— aux Etats-Unis, 1350.
- Alexandre (Hellénisation de l'Orient par), 88.
- Amérique (Occupation de l') par les Anglais, 1032.
- Amphictyonie de Delphes, 75.
- Amtsgericht* prussien, 618, 619, 625.
- Ancêtres (Culte primitif des), 25, 26.
- Anciens (Conseil des), dans les présidences patriarcales, 44, 45; Perte de ses pouvoirs spéciaux, 60; le Conseil des — à Sparte, 108-113; Diminution de son rôle, 243.
- Angleterre (Pénétration du droit romain en), 349, 350.
- Anglais (Comparaison entre les) et les Romains, 1357-1361.
- Anglaises (Les institutions) en Amérique, 1033, 1034, 1060 et suiv.



- Appel (Cours d') françaises, 472; Cour d'— anglaise, 922.
- Appels (Cours fédérales des) aux Etats-Unis, 1311.
- Archonte (Création de la charge d') à Athènes, 119; le nombre des — porté à neuf, 120; l'— Eponyme, 120; l'— Basileus, 120; l'— Polémarque, 120; les Thesmothetæ, 120.
- Aréopage (Le Sénat de l'); Relations de Solon avec lui, 134; Pouvoirs de l'—, restreints par Ephialtès, 153.
- Argos (Suprématie d'), 80.
- Aristocratie (Différences entre l') anglaise et l'— antique, 1403.
- Aristote (Les formes de Gouvernement d'après), 1395, 1396 et suiv.
- Armée (Réforme de l') romaine, par Servius Tullius, 162-165; Rôle et pouvoir de l'— romaine sous l'empire, 227; l'— allemande, 553; l'— fédérale suisse, 680; l'— austro-hon- groise, 750; l'— en Suède et Norvège, 806.
- Arrondissement (L') français, 347; Le scrutin d'—, 402-455; Le Conseil d'—, 455.
- Arsenaux des Etats Unis, 1269.
- Articles of Confederation*, 1068.
- Aryenne (La famille), 6-8; Les races —. leur rôle dans l'his- toire du gouvernement, 2, 3.
- Asie Mineure (Etablissements des Grecs sur la côte d'), 67.
- Assemblées (Les) coloniales en Virginie, 1047, 1056, 1057; Les — municipales aux États Unis, 1214, 1218 et suiv.
- Assemblée (L') populaire athénienne de Solon, 132; Rétri- bution payée aux Athéniens pour assistance aux réunions de l'—, 155; L'— à Sparte, 109; Convocation par les Ephores, 111; Relations de Lycurgue avec l'—, 117; L'— Constituante française de la Révolution, 388, 390; L'— Constituante de 1871-76, 394; L'— Nationale française, 399, 410-417.
- Athènes, 118-159; La tenure de la propriété à —, 1500.
- Auguste (Transformation des institutions républicaines en institutions impériales par), 214-219.
- Australie (Les gouvernements de l'), 1023.
- Autorité (Le Gouvernement repose sur le principe d'), 1387.
- Autriche (Son origine, la Marche orientale), 481; Acquisi- tion par Rudolph de Habsbourg, 482; L'— dans la Con-

fédération germanique. 489; L'— expulsée de l'Allemagne. 492.

## B

Bade (Relations du Grand-Duché de) avec les autres Etats Allemands, 487, 491, 493, 496.

Bailli (La charge de) en France, 380, 381.

*Ballot* (Voir Bulletin de Vote).

*Basileus* (L'Archonte), 120.

Bavière (Relation du Royaume de) avec les autres Etats Allemands, 487, 491, 493, 496; administration indépendante des Chemins de fer en —, 546; service des Postes et Télégraphes. 551; administration militaire, 553.

Bénéfice (Le) féodal, 305; en Angleterre et en France, 309.

Berlin, 616.

Bernadotte, 789.

Bluntschli (D<sup>r</sup> J.-C.) (Définition de l'Etat par), 12.

*Board of Trade* (*English*). Voir Bureau du Commerce.

Bohême (Acquisition de la) par l'Autriche, 731, 732; Histoire de la —, 740-742.

Bonapartistes (Les) français, 394.

Bosnie, 737, 751.

Bourgeoisie (Droit de) accordé par les rois de France, 362.

Bourgs anglais (Représentation des) à la Chambre des Communes, 848, 850, 891; Relations géographiques des — et des comtés, 893.

Bourgs-Comtés, 955, 995; création et constitution des —, 989-992; situation judiciaire des —. 993.

Brandebourg (La Marche de), 481 et suiv.

Budget (Le) national en Angleterre, 880; le — du Comté, 971-973; la Commission du — en France, 434.

Bulletin de Vote (Le) aux Etats-Unis, 1146.

*Bundesgericht* (Le) en Suisse. Voir Cour Fédérale.

*Bundesrath* (Le) allemand, 500-515; le — suisse. Voir Conseil Fédéral.

Burke (Edmond). Développement des Assemblées coloniales en Amérique; 1056.



## C

- Cabinet (Le) français, 419, 421; le — anglais, son origine, 856; phases de son développement, 857; histoire de la responsabilité ministérielle, 858, 859; le —, pouvoir exécutif, 860, 889; le Souverain ne fait pas partie du —, 861; situation du —, 862; nomination du —, 863; sa composition, 864-867; sa responsabilité parlementaire, 868, 869; sa situation légale, 870; son rôle en matière législative, 871.
- Canada, 1016-1022.
- Cantonaux (Parlements) en Suisse, 646, 649, 650.
- Cantons (Les) français, 456; suisses, 643-662.
- Capets (Concentration du pouvoir féodal par les), 323, 352, 371, 372.
- Carolingiens, 322.
- Cassation (Cour de) française, 472; cours des cantons suisses, 705; chambre de la Cour fédérale suisse, 726.
- Censeur (Le) romain, 191.
- Centuries (Les) créées par Servius Tullius, 163; leur rôle dans le choix des consuls, 165-170; dernières fonctions civiles des —, 205.
- Cercle (Le) prussien, 606-611; le — financier en Autriche, 773.
- Chambres (Les) françaises; leur souveraineté, 399; l'Assemblée Nationale, 410-417; le gouvernement par les —, 435; cas de dissolution illégale des —, 409.
- Chancelier (Le) impérial d'Allemagne, 533-539; au *Bundesrath*, 510, 511, 540; le Vice —, 541; le — fédéral suisse, 685; le Lord — en Angleterre, 888, 925.
- Chancellerie (La Cour de la) en Angleterre, son origine, 847; section de la Haute-Cour, 920, 921.
- Charlemagne et le Droit Romain, 297, 321; établissement du Saint-Empire Romain, 320.
- Ghartes (Les) coloniales américaines, 1050-1052; les — et les constitutions; leur rôle dans le progrès politique moderne, 1368 et suiv.

- Chemins de fer (Les) en Allemagne, 546.
- Cités (Les) impériales du Saint-Empire Romain, 483 ; gouvernement des — en Prusse, 613-617 ; les — anglaises, voir Bourgs ; les — américaines, 1246 et suiv. ; leur organisation, 1251-1253.
- Cité (La) antique, 49-61 ; la — de Solon, 118 ; la — centre de la politique dans l'antiquité, 241.
- Cité (Droit de) à Rome, 272 ; dans l'Empire allemand, 556, 1124 ; en Suisse, 660, 1124 ; en Autriche-Hongrie, 760 ; en Suède et Norvège, 811 ; aux Etats-Unis, 1119, 1120 ; naturalisation, 1122, 1123 ; dans une confédération, 1125.
- Classes (Les quatre) de Solon, 128 ; les cinq — de Servius Tullius, 163 ; les non-citoyens à Athènes, 157 ; à Sparte, 104, à Rome, 176 ; influence constitutionnelle des — à Rome, 177-190 ; dans l'antiquité en général, 244.
- Clisthènes (Réformes de) à Athènes, 141-148 ; l'ostracisme, 148 ; résultats de ses réformes, 149-151.
- Code (Le) de Dracon, 122-126 ; le premier — romain, les XII Tables, 253 ; le — de Théodose, 280, 326 ; de Justinien, 280 ; d'Alaric, 297, 326 ; de Sigismond, 297 ; de Napoléon, 337, 342.
- Codrus, 118 ; la famille de — dans l'archontat, 119.
- Coloniale (L'expansion) anglaise, 1011 ; la politique — anglaise, 1012-1014 ; tribunaux coloniaux, leurs pouvoirs, 1024, 1025 ; gouverneurs coloniaux, leurs pouvoirs, 1027 ; organisation de la Nouvelle Angleterre, 1040 ; l'expansion dans le Sud, 1044. La société dans le Sud, 1045.
- Colonies anglaises (Gouvernement des), 1011-1031 ; dans la Nouvelle Angleterre, 1035-1040 ; dans le Sud, 1042-1048 ; dans la partie moyenne de l'Amérique, 1049 ; développement des libertés constitutionnelles en Amérique, 1056-1058 ; leurs sympathies politiques, 1059 ; caractère spécial de leurs gouvernements, 1066.
- Colonies grecques. Le système colonial grec, 70 ; constitutions des —, 71, 72 ; la marche des modifications constitutionnelles dans les —, 73.
- Colombie (Le district de), 1266, 1268 ; les tribunaux du district de —, 1319, 1320.



- Comitatus* (Le) chez les Teutons, 290, 293 ; le — et les relations féodales, 309.
- Comitia Curiata*, 160 ; les — élisent les tribuns, 178 ; elles survivent aux modifications politiques, 205.
- Comitia Centuriata* (Les), 163, 165 ; elles choisissent les consuls, 166, 168 ; leurs derniers pouvoirs, 205 ; les — absorbent la souveraineté législative, 205.
- Commerce entre Etats (Réglementation du) aux E. U., 1116.
- Commerce (Les relations de l'Etat avec le). 1505.
- Commission (La) départementale française, 453 ; les — législatives françaises, 431-434.
- Comités (Les) du *Bundesrath*, 514 ; du *Reichstag*, 526 ; les — permanents des parlements des Etats américains, 1141, 1142 ; du Sénat fédéral des E. U., 1280-1283 ; de la Chambre fédérale des Représentants des E. U., 1293-1298.
- Common law (Les tribunaux de), dans les Etats américains, 1151-1162.
- Communes (La Chambre des), son origine, 954 ; son caractère original, 890 ; les représentants des comtés et des bourgs à la Chambre des —, 891 ; réforme de la représentation, 894-900 ; élections et mandat, 901-904 ; convocations, prorogations, 905-908 ; organisation, 909 ; salle des séances et séances, 910.
- Communes (Les) rurales du Moyen-Age, en France, 357 ; les — françaises modernes, 457-467 ; la — rurale prussienne, 612 ; la cité prussienne, 613-618 ; la — suisse, 660-662 ; la — autrichienne, 773, 774 ; la — hongroise, 782 ; la — suédoise, 821 ; la — norvégienne, 829.
- Comptes (Cour des) française, 378, 469 ; (Chambre suprême des) prussienne, 577.
- Comté (Le) anglais et le royaume saxon, 836 ; représentation du — à la Chambre des Communes, 891 ; les — et les bourgs et la représentation parlementaire, 851, 893 ; son origine historique, 942 ; première évolution de ses organes, 943 ; le — américain, 1240-1242 ; dans le Sud, 1046, 1243 ; où existent des *townships*, 1245 ; les tribunaux de — en Angleterre aujourd'hui, 927-929 ; autrefois, 942, 943.
- Conceptions (Les) légales universelles, 1449.

- Concilia plebis*, 181, 186, 205.
- Confédération du Rhin, 487-489, 496.
- Confédération (Principe de la) dans la société primitive, 48-52 ; la — opposée à l'Etat fédéral moderne, 1372-1376.
- Confédération (La) suisse, 484 ; la — germanique de 1815, 489 ; la — de l'Allemagne du Nord, 491 ; la — américaine de 1781, 1067 ; sa constitution, 1068 ; sa faiblesse, 1069 ; le droit de cité dans une —, 1125.
- Conflits (Les) de lois aux Etats-Unis, 1108-1114 ; le Tribunal des — en France, 475 ; en Prusse, 628 ; en Suisse, 701.
- Congrès (Le) de la Confédération. 1067-1069 ; le — des Etats-Unis, 1273 et suiv. ; Lois du —, 1299-1305 ; le — et le pouvoir exécutif, 1283, 1298, 1334, 1335.
- Connecticut (Charte du), 4051.
- Conquête (Résultats de la) sur les coutumes et les institutions des peuples, 37 ; sur la Constitution romaine, 173, 199-203 ; sur les institutions teutonnes, 300-303 ; en Angleterre, 834.
- Conseil des Anciens (Le) dans les Etats patriarcaux, 44, 45 ; le — à Sparte, 108, 110, 111, 113 ; le — et les premiers rois romains. 160.
- Conseil des Ministres (Le) français, 419, 422 ; le — prussien. 576.
- Conseil d'Etat (Le) français, 377, 378, 468 ; le — prussien, 575 ; le — norvégien, 823, 824.
- Conseil des Etats (Le) Suisse, 693-698.
- Conseils (Les) de comté en Angleterre, 957-974 ; le — de la cité américaine, 1251.
- Constantin (Réformes de), 233-237.
- Constitution (La) Spartiate, 104 et suiv. ; la — romaine primitive, 164 ; tendances de la — romaine républicaine, 204-206 ; la — française, 396-414 ; la — suisse, 635-698 ; la — austro-hongroise de 1867, 743, 745 ; la — suédoise, 788, 822 ; la — norvégienne, 792, 793, 830 ; la — anglaise, 917 ; la — américaine et les précédents coloniaux, 1071-1073 ; caractère du gouvernement, 1074 et suiv. ; pouvoirs accordés au gouvernement fédéral, 1092 ; pouvoirs refusés aux Etats, 1093 ; pouvoirs laissés aux Etats, 1094,



- 1095 ; ses caractères généraux, 1262 ; ses modifications, 1262.
- Constitutionnels (Les développements) anglais et américains comparés, 1060 et suiv.
- Constitutions (Les) grecques, 100 ; les — des Etats américains, 1096-1107, 1130.
- Consuls (Les) romains ; création de la charge, 166 ; leur choix par les *Comitia Centuriata*, 166-168 ; relations des — avec le Sénat, 171, 172 : l'admission des plébéiens, 192 ; les — sous l'empire, 215, 216, 220 ; les — des villes italiennes, 359.
- Contrat (Absence de l'idée de) dans la société primitive, 13 ; la théorie du — social, 14.
- Contrôle (Le) central sur l'administration locale en France, 454, 455, 464-467 ; en Angleterre, 999, 1000, 1003, 1009 ; en Amérique, 1184-1188, 1206-1208 ; le — n'est pas nécessairement l'administration directe, 1526.
- Contrôleur (Le) général en France, 386 ; le — d'un Etat américain, 1202-1204.
- Corporation, 1428, 1507.
- Corpus juris civilis*, 281, 282 ; son étude au Moyen-Age, 281-328 ; son rôle en Germanie, 343.
- Corporations (Les) au Moyen-Age, 315.
- Coutume (Le règne de la) dans la Société primitive, 27, 28 ; la — et la loi écrite en France, 327 ; les — locales et le droit romain en France, 337-342 ; la coutume, source de la loi, 1417, 1418, 1429, 1430.
- Coutumes (Différences de), 31-34.
- Couronne (Les Colonies de la) anglaise, 1027 ; de la — en Amérique, 1055.
- Crète, 79.
- Criminelles (Diversité des lois) aux Etats-Unis, 1112.
- Croatie, Acquisition par l'Autriche, 735.
- Croatie-Slavonie, 783.
- Croisades (Les) et les villes du Moyen-Age, 363 ; les — et la monarchie française, 372.
- Curies (Les) romaines, 160, 178, 205.
- Czar (Le) de Russie, son pouvoir, 1439, 1446.

## D

- Dalmatie (acquisition par l'Autriche de la), 736.  
 Danemark (Union du) avec la Suède et la Norvège, 786.  
 Danois, 784.  
 Décemvirs, 253.  
 Délégations (Les) austro-hongroises, 755.  
 Délos (La confédération déliques), 82, 84.  
 Delphes (L'amphictyonie de), 75; influence de l'oracle de —, 77; les jeux pythiques, 81.  
*Demes* : La réforme de Clisthènes, 143.  
 Δῆμος : Le peuple grec primitif, 48.  
 Démocratie (Prédominance actuelle et future de la), 1404 ; la — moderne, différente de la — antique. 1405, 1406 ; progrès de l'idée démocratique, 1407.  
 Départements administratifs (Le rôle des) en France, 438 ; les Départements impériaux allemands, 530-545 ; les — Prussiens, 573 ; les — fédéraux Suisses, 672-674 ; les — communs en Autriche-Hongrie, 749, 755 ; les — Autrichiens, 762 ; les — Suédois ; 815 les — Norvégiens, 824 ; les — Anglais, 873 et suiv. ; les — fédéraux Américains, 1336-1351.  
 Départements (Les) français, 390 ; 442-454.  
 Députés (La Chambre des) française, 402-404, 415-418.  
 Désocialisation moderne de l'Etat, 1492.  
 Développement du gouvernement, 1352, 1354, 1356 et suivants.  
 Diète (La) hongroise, 778-781.  
 Dieux (Les) aux époques primitives, 54.  
 Dioclétien (Division de l'Empire par), 231, 232.  
 Discipline d'Etat (La) à Sparte, 114, 117.  
 Discussion (La) scientifique, source de la loi, 1426.  
 Dissolution de la Chambre des députés française, 415, 418.  
 District (Le) de gouvernement en Prusse, 599-604 ; son comité, 604, 627 ; ses magistrats, 611 ; les tribunaux de — 618 et suiv. : le — Suisse, 659 ; le — Anglais, 984, 986 ;



- les femmes électeurs en Angleterre, 987 ; *l'Attorney* de — aux Etats-Unis, 1317.
- Divorce (Les conflits de loi relatifs au) aux Etats-Unis, 1109, 1110.
- Domaines (La Chambre de la guerre et des) en Prusse, 561 et suiv., 565, 600 ; les Chambres des — prussiennes, 563, 564.
- Dracon (Le Code de), 122, 126.
- Droits privés (La conception des) à Rome, 1484 et suiv.
- Droits politiques (L'Etat et les), 1503.
- Droit électoral (Le) parlementaire en Prusse. 583, 584 ; en Autriche, 765 ; en Hongrie, 778 ; en Norvège, 825 ; en Angleterre, 891, 894-896 ; dans le comté anglais, 962 ; dans la paroisse anglaise, 978 ; dans le district anglais, 985-987 ; dans le bourg anglais, 992 ; dans les Etats Américains, 1121, 1143, 1144 ; dans les élections fédérales aux Etats-Unis, 1291, 1292.
- Durham (Lord) au Canada, 1014.

## E

- Echiquier (La Cour de l'), en Angleterre, 847 ; le chancelier de l' —, 880.
- Ecoles (L'influence des), sur l'étude du droit romain, 33.
- Economique (Le Conseil prussien, 578. Lois Economiques, en Suède, 796 ; Relations économiques de l'Autriche et de la Hongrie, 753.
- Ecosse, 887, 1010.
- Edit (L') du Préteur, 260 ; l' — des gouverneurs provinciaux romains, 268 ; codification des —, 279.
- Egée (Etablissement des Grecs sur le littoral de la mer), 67.
- Eglise (Rôle de l') catholique romaine au Moyen Age, 318, 319.
- Elgin (Les pouvoirs des gouverneurs coloniaux d'après Lord), 1019.
- Empereur (L') d'Autriche, empereur-roi, 746-748 ; chef dynastique de l'Empire, 761. 765 ; son pouvoir pendant les

- intersessions du *Reichsrath*, 770 ; son pouvoir comme roi de Hongrie, 775. L' — d'Allemagne, 497, 498 ; roi de Prusse, 500. L' — romain ; création de la charge et de ses attributions, 214-218 ; nationalité des derniers —, 226.
- Empire (L') athénien, 84. Le Saint — Romain, son établissement et son influence au Moyen Age, 320, 321 ; son rôle dans l'extension du droit romain en Germanie, 343 ; histoire du Saint —, 340 et suiv. L' — romain ; son établissement, 209, 211-218 ; causes qui l'amènèrent, 203-212 ; création de nouvelles charges, 222, 228, 230, 233-238 ; division de l' — romain en — d'Orient et — d'Occident, 90, 99, 239, 240 ; résultats politiques, 248 ; influence unifiante du Saint — Romain au Moyen Age, 320, 321.
- Ephialtès (Réformes d') à Athènes, 153.
- Ephores (Les) à Sparte, 111, 112.
- Eponyme (L'archonte), 120.
- Equité (Tribunaux d') en Amérique, 1163, 1165 ; fusion de l' — avec le *Common Law*, 1164 ; l' —, source de la loi, 1423, 1425.
- Esclavage à Athènes, 158 ; à Sparte, 103 ; à Rome, 212 ; aux Etats-Unis, 1081.
- Estimates* (Les) en Angleterre, 881.
- Etats (Les) communaux prussiens, 599.
- Etats Généraux (Les) en France, 374, 375.
- Eupatrides (Les) Athéniens, 120, 130 ; les — et la réforme de Clisthènes, 142, 147.
- Exécutif (Les pouvoirs), administratif et judiciaire en France, 436 ; le pouvoir — cantonal en Suisse, 650 ; le pouvoir — fédéral, 663 et suiv. ; le pouvoir — d'un Etat américain, 1174, 1182 ; comparaison avec le pouvoir — fédéral, 1183 ; son caractère réel, 1185, 1188 ; les divers pouvoirs —, 1189, 1205 ; le pouvoir — fédéral aux Etats-Unis, 1323 et suiv. ; ses relations avec le Congrès, 1283, 1298, 1334, 1335.



## F

- Famille, son origine patriarcale, 5 ; la — grecque et la — romaine, 6 ; l'Etat issu de la — patriarcale, 8 ; l'unité primitive de l'organisation politique, 22 : la — et l'Etat, 153.
- Fédéral. L'assemblée fédérale suisse, 686-701 ; le contrôle — en Suisse, 681 ; le Conseil — suisse. 664, 677 ; son double rôle, 675, 689 ; son rôle administratif, 727. La cour — Suisse, 636, 726. L'Etat — moderne, contraste avec la confédération, 1372, 1376 ; caractères distinctifs de l'Etat — moderne, 1377, 1379.
- Fédération (La) en Amérique, 1061.
- Femmes (Le suffrage des) en Angleterre, 987 ; aux E. U., 1145.
- Féodalité (La) en France, 299, 372 ; en Allemagne, 476 et suiv. ; en Suisse, 630 ; en Angleterre, 841 ; la — et la monarchie moderne, 1355 ; la — et les fonctions du Gouvernement, 1489, 1491.
- Financière (L'administration) en Prusse, jusqu'à Frédéric le Grand, 563, 564.
- Folk-moot* (Le) anglais, 946.
- Force (La) est la base du gouvernement, 1387 et suiv. ; la — dans les systèmes antiques et modernes, 1389, 1390.
- Formes de gouvernement, 1394 et suiv.
- France. (Pénétration du droit romain en) 335, 342
- Frédéric le Grand, 486.
- Fonctions du Gouvernement, 1473-1513.

## G

- Galicie, 736.
- Gemeinde*, voir Commune suisse,
- Général (Le Conseil) du département français, 409, 447-452.
- Généralité (La) en France, 384, 390.

- Gens*, 8, 49, 50, 51, 60, 61.  
 Germanie (Pénétration du droit romain en), 343-348.  
 Gneist (Influence du prof.) sur l'administration prussienne, 568.  
 Gouvernement. Son origine, 4; son développement, 20, 21; le —, organe de la Société, 1393, 1518, 1522, 1528.  
 Gouverneurs (Pouvoirs des) coloniaux anglais, 1027; des — des Etats américains, 1174; mandat, 1178; conditions, 1179; leurs relations avec les autres fonctionnaires des Etats, 1183-1187, 1206; obligations et attributions, 1189-1194.  
 Gracques (Les), 212.  
*Graf* (Le) de la Monarchie franque, 477, 478, 580.  
 Grand Conseil (Le) des rois normands, 840; il donne naissance au Parlement, au Cabinet et aux Tribunaux, 843 et suiv.  
 Grecs, 63-99.  
 Guerre (Département de la) aux Etats-Unis, 1341; les Chambres des Domaines et de la — en Prusse, 562 et suiv., 601.  
 Gustave Adolphe, 788.  
 Gustave Eriksson, 787.

## H

- Hardenberg (Le Comte), 567.  
 Haute-Cour de Justice (La) en Angleterre, 920, 921, 926 928, 931.  
*Heliaia* (L') à Athènes, 133, 147.  
 Hellade, 62, 73.  
*Hellenotamix* (Fonctionnaires de la Confédération Délienne), 82.  
 Helvétique (La République), 634.  
 Herzégovine, 737, 751.  
 Hobbes (Thomas). La théorie de la Loi naturelle, 14.  
 Hohenstaufen, 482.  
*Home Office* (Le) anglais, 874.



- Home Rule* (Le) en Bohême et en Hongrie, 740, 741.  
 Hongrie (Acquisition de la) par l'Autriche, 731, 734 ; relations de la — avec l'Autriche, 738.  
 Hooker (Richard). La Loi naturelle, 14.  
*Hundred* (Le) (Centurie) en Angleterre, 835.

## I

- Ilotes (Les) à Sparte, 103.  
*Impeachment* (L') en Angleterre, 858, 859.  
 Inde anglaise, 1028-1030.  
 Individualisme, 1408-1412.  
 Initiative (L') populaire en Suisse, 654.  
 Instruction publique (Le Conseil supérieur de l') en France, 469.  
 Intendant (L') en France, 383, 386.  
 Inter-cantonal (Le Comité judiciaire) en Suisse, 728.  
 Intérieur (Le Département de l') aux Etats-Unis, 1346-1349.  
 International (Le Droit), 1457-1459.  
 Interprétation (Le développement du Droit romain par l'), 254, 258, 260, 274, 275 ; l'— source du droit, 1421, 1422.  
*Interrex* (L') romain, 160.  
 Irlande, 887.  
 Italie, 197.

## J

- Jeux (Les) sacrés en Grèce, 81.  
*Judices* (Les) romains, 255-257.  
 Juges (Les) des Etats américains, 1168-1171 ; les — fédéraux, 1315 ; leurs relations réciproques, 1316 ; les — de paix en France, 456, 472, 473 ; en Angleterre, 931-948.  
 Jurés (Les) en Angleterre, en matière civile, 930.  
 Juridiction (La) judiciaire des Etats-Unis, 1306, 1307 ; des Cours fédérales, 1310-1314.  
 Jurisconsultes (Les) romains sous l'Empire, 275-281.

- Jurisprudence (La) source de la loi, 1421-1422.  
 Juristes (Les) romains, leur influence, 273-281.  
 Jury (Les Tribunaux à) à Athènes, 147, 155, 156 ; à Rome, 255-257 ; en France, 478 ; en Prusse, 621.  
*Jus Civile*, 261 ; l'influence du *Jus Gentium* sur le —, 264, 271, 272, 274.  
*Jus Gentium*, 262-274.  
*Jus Respondendi*, 275-277.  
 Justice. Dans la tribu, 45 ; à Athènes, 120, 133, 134, 147, 153-155 ; à Sparte, 108, 111, 113 ; en France, 335-342, 358, 380, 385, 468-475 ; en Germanie, 508, 555 ; en Prusse, 563, 564, 618-629 ; en Suisse, 677, 683, 703-727 ; en Angleterre, 919-934 ; dans les Etats américains, 1147-1172 ; dans le gouvernement fédéral des Etats-Unis, 1306-1322.

## K

- Kalmar (L'Union de), 786.

## L

- Lagthing* (Le) norvégien, 825-827.  
*Landammann* (Le) suisse, 650.  
*Landeshauptmann* (Le) prussien, 594-597.  
*Landesherrn*, 480.  
*Landgemeinde* (Le) prussien, 572.  
*Landrath* (Le) allemand, 561, 565, 570, 572, 607, 608, 627.  
*Landsgemeinde* (Le) suisse, 646-648.  
*Landtag* (Le) prussien, 580-586 ; le — provincial prussien, 594-596 ; le — provincial autrichien, 764-772 ; le — de Croatie-Esclavonie, 783.  
 Législation (La) à l'époque Homérique, 44 ; à Athènes, 131, 132 ; à Sparte, 108, 109 ; à Rome, 160, 162, 171, 178, 181 ; sous l'Empire, 219 ; dans les Etats-cités de l'Antiquité, 247 ; caractère de la — impériale romaine, 278 ; codification, 279, 280 ; en France, 431-434 ; dans les cantons



- suisses, 645-656 ; la — commune en Autriche-Hongrie, 749, 753 ; en Suède et Norvège, 808 ; en Angleterre, 871, 916 ; dans les Etats Américains, 1097, 1140-1142 ; au Congrès des E. U., 1280-1283, 1293-1304 ; la — moderne, 1365, 1384-1386 ; la — source de la loi : 1427, 1428.
- Légitimistes (Les) en France, 394.
- Lex Visigothorum*, 326.
- Libertés. Leur confirmation par les Constitutions, 4370, 1371.
- Liberté constitutionnelle (Développement de la) dans les colonies d'Amérique, 1056, 1058.
- Liciniennes (les lois) à Rome, 192.
- Ligue (la) achéenne, 92-94 ; la — étolienne, 95-97 ; la — hanséatique et la — rhénane, 316.
- Limites (les) naturelles à l'action de l'Etat, 1529-1532.
- Local (Le gouvernement) en France, 356-370, 380, 381, 383, 440 et suiv. ; en Prusse, 560-566, 570-572, 587 et suiv. ; en Suisse, 659 et suiv. ; en Autriche, 773 ; en Hongrie, 782 ; en Suède, 785, 821 ; en Norvège, 829 ; en Angleterre, 938 et suiv. ; aux Etats-Unis, 1184-1188, 1206 et suiv.
- Local (Bureau du gouvernement) anglais, 876.
- Locke John, 14.
- Loi, 1366, 1367, 1415-1472. La — des Etats américains, 1088-1114 ; la — internationale, 1457, 1458 ; la — personnelle en Gaule, 295 ; en Italie, 326 ; limitation de la — politique, 1461 ; la — privée, 297, 1463, 1464 ; la — publique, 296, 1462, 1464 ; la — romaine, 325-350, 1431, 1441.
- Londres, 1004-1006.
- Lord Lieutenant, 951.
- Lords (La chambre des) en Angleterre, 911-915. 923.
- Louis IX, 335, 380, 381 ; Louis XIV, 382.
- Louisiane, 1115.
- Lycurgue, 117.

## M

- Macédoine, 87-90.  
 Mac-Mahon, 399.  
 Magistrature (La) politique remplace la — héréditaire, 41.  
 Magnats (La chambre des), 778.  
 Maire du Palais, 322.  
 Maire (Le) de la commune française, 457-463.  
 Majorités (Elections par les) en France, 405 ; la force des — dans la politique moderne, 1413.  
*Mala prohibita*, 1452.  
 Manoirs (Les) prussiens, 572.  
 Marius, 213.  
 Margrave, 481.  
 Marshal (Le) des Etats-Unis, 1317-1318.  
 Massachusetts (La charte du), 1050.  
*Metoici* (Les) à Athènes, 157.  
 Migration (Effet de la) des peuples sur les coutumes et les institutions, 36, 37.  
 Ministres (Le conseil des) en France, 419, 422 ; ses relations avec le Parlement, 427-430 ; en Prusse, 576, 580 ; en Suisse, 664, 670, 672-674 ; en Autriche, 762 ; en Hongrie, 775 ; en Suède, 814 ; en Norvège, 823, 824 ; en Angleterre, 856-871 ; aux Etats-Unis, 1283, 1298, 1381-1386.  
 Ministères en France, 420, 438 ; en Prusse, 566, 573 ; en Suisse, 672, 674 ; en Autriche-Hongrie, 749, 750, 755, 762 ; en Suède, 815 ; en Norvège, 824 ; en Angleterre, 873 et suiv. ; aux Etats-Unis, 1336-1351.  
 Ministère d'Etat (Le) prussien, 576.  
 Modification (La) de la Constitution française, 399, 410, 411 ; de la constitution allemande, 499 ; suisse, 698 ; suédoise, 822 ; norvégienne, 830 ; fédérale américaine, 1262 ; des Etats américains, 1101-1107.  
 Monarchie (La) grecque primitive, 44-48 ; absolue moderne 1399, 1400 ; limitée moderne, 1401 ; féodale, 1491.  
 Monopoles normaux, 1524, 1525.



- Morale (La loi et la) 1454.  
 Moravie, 733.  
 Morley, John, l'origine du gouvernement, 20  
 Mosaïques (Les institutions) 285.  
 Municipal (Le Conseil) français, 461-464; prussien, 615,  
 616; anglais, 992; américain, 1252, 1253.  
 Municipalités (Les) anglaises, 989-1002.  
 Museum (Le) national des Etats-Unis, 1351.

## N

- Napoléon (Codification du droit français par), 337, 342.  
 reconstitution de l'administration française par —, 389,  
 390.  
 Nationale (L'Assemblée) française, 410-417; le Conseil —  
 suisse : 687-692, 696-698; progrès de l'idée — aux Etats-  
 Unis, 1078 et suiv.; l'unité — chez les Grecs, 74.  
 Naturelle (La loi). 269, 270, 1460, 1461.  
 Normands, 784.  
 Nouveau-Mexique, 1115.

## O

- Octave. Voir Auguste.  
*Odelsting* (L') norvégien, 825-827.  
 Oligarchie (L') romaine, 207.  
 Opinion (Influence de l') sur le caractère du gouvernement  
 des Etats-Unis, 1075 et suiv.; comparaison entre l' —  
 publique antique et moderne, 1391.  
 Organisations administratives (Diverses); analogies et con-  
 trastes, 1380 et suiv.  
 Orient; Hellénisation de l'Orient par Alexandre, 88; carac-  
 tère de la civilisation grecque en —, 89, 90.  
 Orléanistes (Les) en France, 394.  
*Ostmark*; La Marche Orientale, 481, 482.  
 Ostracisme, 148.

## P

- Parenté (La), premier lien social, 4, 17 ; persistance de l'idée de —, 23 ; — fictive, adoption, 24 ; la — et la religion dans la société primitive, 25 ; ce qui a survécu de l'idée de —, 29 ; la — distincte du droit de cité, 243.
- Parlement (Le) anglais ; son évolution première, 848-851 ; genèse des deux Chambres, 852, 853 ; le — et les ministres, 858, 859, 868, 869, 871 ; voir Chambre des Communes et Chambre des Lords.
- Parlement de Paris, 335, 341, 379, 382.
- Parlementaire (La réforme) en Angleterre, 894-900 ; la responsabilité parlementaire en France, 427 ; en Allemagne, 533-536 ; en Suisse, 670 ; en Autriche-Hongrie, 755 ; en Autriche, 762 ; en Hongrie, 775-777 ; en Suède, 814 ; en Norvège, 823 ; en Angleterre, 858, 859, 868, 869 ; dans les divers systèmes de gouvernement, 1384-1386.
- Paroisse (La) anglaise ; son histoire, 975 ; la Loi des Pauvres, 977 ; la — administrative depuis 1894, 977-985 ; pourvois de la —, 982 ; contrôle, 983 ; la — urbaine, 984.
- Partis (Les) dans l'Assemblée Nationale française de 1871-1876, 395 ; au *Reichstag* allemand, 529.
- Pays de coutume et de droit écrit, 327 ; — d'états, 368-370.
- Péloponnèse (Guerre du) 85.
- Père (L'autorité du) dans la Société primitive, 21, 22 ; son rôle religieux, 53, 54.
- Périclès ; ses réformes, 154, 155.
- Periæci* (Les) à Sparte, 104.
- Permanent (le Conseil) en Angleterre, 844-846.
- Perse (Les guerres entre Athènes et la), 152.
- Pétitions (Les) impératives en Suisse, 654.
- Phéniciens (L'influence des) sur les Grecs, 66.
- Phratries (Les), unions de *gentes*, 50 ; unités religieuses et militaires, 51 ; les — de Clisthènes, 145.
- Pisistrate, 138-140.



- Plaids communs (Cour des) en Angleterre, 847.
- Plébéiens (Les) de Rome, 176; première révolte, 177; seconde révolte, 185; les tribuns, 178-180; participation des — aux fonctions législatives, 181; à la publication de la loi, 183-186, 253; admission aux charges, 190-193.
- Polémarque (L'archonte), 120, 159.
- Police (La) en Angleterre, 953; pouvoirs des Conseils de comté, 974.
- Pontifes (Développement de la loi par les), 254; les préteurs romains sont des —, 259.
- Postes. En Angleterre, 878; en Amérique, 1344.
- Postes et Télégraphes (administration des) en Allemagne, 551; aux Etats-Unis, 1117, 1118.
- Préfet (Le) français; 442-445; ses pouvoirs, 454, 455, 461-467; le — et le Conseil de préfecture, 469.
- Présidence (La) patriarcale en Grèce, 44, 46, 47, sa création, 242.
- Président (Le) en France, 415, 418; ses relations avec le corps des ministres, 423-426. Le — aux Etats-Unis, 1323; son élection, 1324, 1326; conditions, 1327; rétribution, 1328; devoirs et pouvoirs, 1329; son pouvoir de nomination, 1330-1332; sa succession, 1333; ses relations avec le Congrès, 1334, 1335; ses messages, 1335. Le — supérieur de la province prussienne, 589-593.
- Préteur, création de la charge, 192; le — urbain, juge, 257; interprète de la loi, 258, 260; le — est pontife, 259; l'édit du —, 260; le — pérégrin, 261, 266; son rôle, 261; il crée le *jus gentium*, 262; ses pouvoirs augmentent, 265; les gouverneurs provinciaux sont des préteurs, 268.
- Prévot (La charge de) en France, 360, 380, 381.
- Primogéniture (Le rôle de l'ordre de), 55.
- Privé (Le Conseil) en Angleterre, 854, 855, 883, 924.
- Propriété (Solon et la), 128, 129; la personnalité de la — à Athènes, 152; la — et l'Etat à Sparte, 105, 1497-1499; la — dans les *Comitia centuriata*, 162, 163; relations de la — et de l'Etat, 1496 et suiv.
- Propriétaires (Les gouvernements coloniaux), 1053.
- Provinces (Administration des) romaines sous la République, 199-202; sous l'Empire, 223 225, 230, 233-236; ad-

- ministration de la justice dans les —, 268 ; les — en France au Moyen Age, voir Pays d'Etats ; les — françaises étaient des circonscriptions militaires, et non civiles, 384 ; leur remplacement par les départements, 390 ; les — prussiennes, 589-597 ; les — autrichiennes, 772, 773.
- Provinzialrath* (Le) Prussien, 594-597.
- Prusse (La), rivale de l'Autriche, 485 ; développement de la —, issue de la Marche de Brandebourg, 485, 486 ; histoire du gouvernement local en —, 559, 560, 570-572.

## Q

- Questeur (La charge de) à Rome, 191.

## R

- Race (Variété des) en Autriche-Hongrie, 739.
- Recommandation (La) féodale, 340.
- Referendum (Le) dans les cantons suisses, 656 ; son histoire, 657 ; son fonctionnement, 658 ; le — fédéral, 699, 700 ; aux Etats-Unis, 1097, 1099, 1100.
- Réforme (La) constitutionnelle en Allemagne, 490.
- Reichsgericht* (Le) allemand, 555, 618.
- Reichsrath* (Le) autrichien, 765-770.
- Reichstag* (Le) allemand, 516-527.
- Religion (La) et la parenté dans la société primitive, 24, 25 ; la — et la tradition, 26 ; le rôle religieux du chef de famille, 53, 54 ; la — et la primogéniture, 55 ; la — de la cité, 56 ; la — et l'organisation des tribus à l'époque de Clis-thènes, 145 ; communauté de — chez les Grecs, 75-77 ; la politique distincte de la —, 246 ; la — et la politique à Rome, 251 ; la —, source de la loi, 1419, 1420.
- Représentation (Le principe de la) en politique, 1361-1363.
- Représentants (Les) dans les parlements des Etats Américains, 1137, 1139 ; à la Chambre fédérale des Etats-Unis, 1286-1288 ; la Chambre des — en Prusse, 582-586 ; en



- Autriche, 765 ; en Hongrie, 778-781 ; aux Etats-Unis, 1285 et suiv.
- République (La) romaine ; sa création, 166 ; effet des conquêtes, 203 ; sa chute, 206-208 ; l'administration provinciale sous la —, 199-202 ; causes de décadence, 203, 210, 213 ; décadence économique, 211 ; la troisième — en France, 393.
- Responsabilité ministérielle (Voir Parlementaire).
- Revendications (La Cour des) aux Etats-Unis, 1312.
- Revenu (Les sources de) dans l'Empire Allemand, 554 ; les — communs en Autriche-Hongrie, 752.
- Révision (Le Conseil de) en France, 469.
- Révolution Française (Résultats politiques de la), 388, 389.
- Rhode Island (La charte du), 1052.
- Riksdag* (L'ancien) suédois, 788 ; le — actuel, 816-820.
- Roi (Le) grec de l'époque homérique, 44-47 ; le — romain, 160 ; son remplacement par les consuls, 166 ; le — de Suède et Norvège, 803-806 ; le — de Suède, 796, 813, 814 ; le — de Norvège, 798, 799, 823 ; vacance du trône, 801, 802 ; le — d'Angleterre 860, 861, 863, 866 ; les deux — de Sparte, 107, 111, 113 ; le Banc du — en Angleterre, 847, 920, 921.
- Romains (Comparaison des) avec les Anglais, 1357-1361.
- Rotation (La) officielle aux Etats-Unis, 1181.
- Rousseau (Le contrat social), 14.
- Russie (Pouvoir du Czar), 1439, 1447.

## S

- Sanitaires (Les districts) anglais, 985, 1001, 1002 ; le rôle — de l'Etat, 1510.
- Savigny ; les phases du développement de la loi, 1434.
- Schœffengerichte* ; les — prussiens, 622.
- Schulze* ; 571, 572.
- Scolaire (Le district) anglais, 1007 ; l'administration — en Angleterre, 1007, 1008 ; aux Etats-Unis, 1254-1257.
- Sécession (Tolérance primitive pour les menaces de), 4077.

- Secrétaire d'Etat (Le) d'un Etat américain, 1195-1201, 1204.
- Self-government* (Le) local en France au Moyen-Age, 356-370.
- Sénat (Le) athénien, 131 ; le — de l'Aréopage, 134 ; le — français, 406, 408, 472 ; le — romain : sous les rois, 162 ; sous la République, 171, 172 ; rôle des censeurs ; 194 ; le — centre du pouvoir oligarchique, 207, 208 ; réforme d'Auguste, 215, 216 ; sous l'Empire, 216, 218-221, 224, 231, 278 ; pouvoirs généraux, 1487 ; le — des Etats-Unis, 1274-1283, 1329-1331.
- Sénateurs (Les) américains, 1137, 1139.
- Servius Tullius (Réformes de), 162.
- Sessions (Limitations de la longueur des) dans les Etats américains, 1129, 1131.
- Sheriff (Le) anglais, 942-945, 951 ; du Massachusetts, 1040 ; de la Virginie, 1046 ; dans les Etats américains, 1172 ; différence avec le *Marshal* des Etats-Unis, 1173.
- Slavonie (Esclavonie), 735.
- Socialisme (Le) et l'organisation industrielle moderne, 1520.
- Société (La) est un organisme dont le gouvernement est l'organe, 1393, 1518, 1522, 1528 ; la — politique actuelle, ses fins, 1414, 1522.
- Solon, son rôle dans la tradition athénienne, 15 ; ses réformes, 118, 139.
- Somptuaires (Lois), 1512.
- Sonderbund* (Le), 635.
- Souveraineté (La conception féodale de la), 313 ; la — de l'Etat en Suisse, 639 ; nature de la —, 1445 et suiv ; la — d'après l'école analytique, 1469, 1470.
- Sparte, 100, 117 ; la propriété à —, 105, 1497-1499.
- Spartiates. L'invasion de la vallée de l'Eurotas, 102 ; leurs relations avec les peuples sujets de la Laconie, 102 ; leurs relations entre eux et avec l'Etat, 105 ; la discipline d'Etat, 114, 115.
- Speaker* (Le) de la Chambre des Représentants en Amérique, 1293, 1295.
- Status* (Le) dans la société primitive, 13, 19, 28.



- Stein (Les réformes de), 568, 574, 588, 590, 614, 627.  
*Storthing* (Le) norvégien, 825, 828.  
 Stratèges (Les) à Athènes, 149, 159.  
 Surintendant (Le) de l'Enseignement dans les Etats Américains, 1205.  
 Sylla. 213.  
 Syssitia (Les) à Sparte, 114, 159.

## T

- Tables (Les douze), 187, 188, 253, 254, 258.  
 Taxation (Diversité des lois relatives à la) aux Etats-Unis, 4111, 1257, 1258.  
 Terres. Le domaine public à Rome, 182 : la tenure de la — à Sparte : 105, 1497 ; à Athènes, 4500 ; chez les Teutons, 287 ; modifications résultant des conquêtes : 302, 303. La Cour des Revendications des — privées aux Etats-Unis, 1313.  
 Territoriale (La Souveraineté) en Allemagne, 477, 480.  
 Territoire (Le) fédéral aux Etats-Unis, 1265 et suiv. ; les — des Etats-Unis, 1270 ; leurs tribunaux, 1319, 1320.  
 Teutons (Les) et les institutions romaines, 284 : contact des — avec Rome, 286 ; institutions primitives des —. 287-293, 301 ; influence du droit romain, 294-297 ; les institutions des — en Suède et Norvège, 785 ; en Angleterre, 833-835.  
 Théâtre. Le théâtre à Athènes, 155, 156.  
 Thèbes (Suprématie de), 86.  
 Thesmothetæ, 120.  
 Touraniennes (Les races ), 3.  
 Town (Le) de la Nouvelle-Angleterre, 1037-1039.  
 Township (Le) américain, 1214-1238.  
 Transylvanie, 735.  
 Travaux Publics (L'Etat et les), 1508.  
 Trésorerie (Le Département de la) en Angleterre, 879-882 ; aux Etats-Unis, 1339.  
 résorier (Le) d'un Etat américain, 1203, 1204.

- Tribu, 8, 50, 51.  
 Tribus (Les) athéniennes, 144, 146.  
 Tribunaux (Les) judiciaires anglais, 847, 919 et suiv. ;  
 pouvoirs des — coloniaux anglais, 1024 ; interprétation  
 de la loi fédérale par les — des Etats américains, 1090,  
 1322 ; les — des Etats américains, 1147-1172 ; les — des  
 Etats-Unis, 1310 et suiv. ; leur procédure, 1321.  
 Tribuns (Les) du peuple, 178-180 ; les — militaires, 191.  
 Triumvirat (Le second et le troisième), 215.  
 Troie (La guerre de), 31, 67, 78.

## U

- Union (Les préliminaires de l') américaine, 1065 ; la Con-  
 fédération, 1067-1069 ; désirs d'une — meilleure, 1070 ;  
 caractère de l' — actuelle, 1074-1086 ; premiers sentiments  
 à l'égard de l' —, 1076 ; menaces de sécession, 1077 ;  
 l'union est fortifiée par la guerre civile, 1082.  
 Université. L'étude du droit romain au Moyen-Age, 328.  
 Usurpation (Le cas d') en France, 409.

## V

- Veto (Le) populaire dans les cantons suisses, 653 ; le — des  
 gouverneurs des Etats américains, 1189-1194 ; — du Pré-  
 sident des Etats-Unis, 1299, 1300.  
 Vice-Chancelier (Le) impérial allemand, 542.  
 Vice-Président des Etats-Unis, 1279, 1323, 1326.  
 Villages (Le gouvernement des) américains, 1246 et suiv.  
 Villes (Le droit romain dans les) du Moyen-Age, 282, 298 ;  
 la féodalité et les villes, 314 ; les corporations dans les —  
 du Moyen-Age, 315 ; la ligue Hanséatique et la ligue Rhé-  
 nane, 316 ; privilèges des — dans la France du Moyen-Age,  
 359, 364, 365 ; les — non romaines du Moyen-Age en  
 France, 360-362 ; les — du Moyen-Age et les Croisades,



363; décadence de l'indépendance des — en France, 367;  
les — soumises au roi de France, 373.  
Virginie (Gouvernement de la) coloniale. 1046, 1047.

## W

*Witenagemot* (Le) anglais, 837, 838, 840.  
Württemberg (Relations du) avec les autres Etats allemands,  
487, 491, 493, 496; son indépendance en matière postale  
et télégraphique, 562; en matière militaire, 554.

## Z

Zollverein, 490.