

D-128

17

11-D-128/1

Bryce
République
Américaine

I

LA

RÉPUBLIQUE AMÉRICAINÉ

BIBLIOTHÈQUE INTERNATIONALE DE DROIT PUBLIC

publiée sous la direction de
Gaston JÈZE, professeur agrégé à l'Université de Paris

LA

RÉPUBLIQUE AMÉRICAINE

PAR

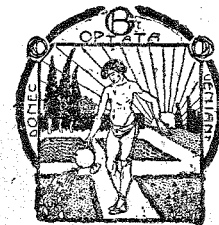
James BRYCE

I g f 11

Deuxième édition française, complétée par l'auteur
EN QUATRE VOLUMES

TOME I

LE GOUVERNEMENT NATIONAL



PARIS (v°)

M. GIARD & E. BRIÈRE

LIBRAIRES-ÉDITEURS

16, RUE SOUFFLOT ET 12, RUE TOULLIER

1911

A MES AMIS ET COLLÈGUES

ALBERT VENN DICEY

THOMAS ERSKINE HOLLAND

ÚSTŘEDNÍ KNIHOVNA
PRÁVNICKÉ FAKULTY UJEP
STARÝ FOND 0951
Č. inv.:

PRÉFACE DE LA PREMIÈRE
ÉDITION FRANÇAISE

Ceux qui ont fait à ce livre l'honneur d'en publier une traduction française m'ont demandé de mettre en tête de l'ouvrage quelques mots de préface. Je le fais volontiers, car j'estime, comme le ferait tout auteur étranger à ma place, que c'est un véritable honneur que de pouvoir s'adresser, dans leur propre langue, aux compatriotes de Montesquieu et de Tocqueville, les deux penseurs qui, parmi les modernes, ont fait le plus pour l'étude des sciences politiques.

Les noms de ces deux grands hommes suggèrent quelques observations sur les changements qui se sont produits, au cours des cent cinquante dernières années, dans l'étude de la politique et des Constitutions.

Quand Montesquieu publia l'*Esprit des Lois*, les gouvernements démocratiques existaient à peine ; du moins, ils n'existaient qu'en germe. Quelques-uns des plus anciens cantons ruraux de la Suisse étaient gouvernés par des assemblées populaires formées par la réunion plénière des citoyens. Les colonies anglaises de l'Amérique du Nord, peu et mal connues des publicistes du continent européen, étaient déjà pleinement animées d'un esprit populaire, bien qu'elles fussent sous la domination de la Couronne britannique. Mais, dans tout le reste du Monde, c'était la Monarchie ou l'oligarchie qui triom-

phait. Et le plus souvent, sauf en Angleterre, Monarchie était synonyme de despotisme.

Au moment où Tocqueville écrivait, la France s'était grandement avancée dans la voie du gouvernement populaire, mais les autres parties de l'Europe, sauf la Suisse et la Norvège, étaient encore régies par des Monarques pratiquement absolus. Il n'y avait guère que les Etats-Unis où les principes démocratiques dans le gouvernement et le principe d'égalité dans les relations sociales fussent devenus complètement dominants et eussent donné leur couleur à toutes les institutions du pays.

Dans les soixante-dix années qui se sont écoulées depuis la publication de la *Démocratie en Amérique*, il s'est produit, dans les pays européens, un grand mouvement dans le sens de la démocratie.

La France, l'Angleterre, la Hollande, la Belgique, la Norvège sont aujourd'hui des pays à gouvernement essentiellement démocratique. L'Italie et la Suède n'en sont pas loin. Les deux grands Etats du centre de l'Europe, l'Empire allemand et la Monarchie austro-hongroise, évoluent dans la même direction. Les colonies anglaises qui, au Canada, en Australasie et dans l'Afrique du Sud, se gouvernent elles-mêmes et se sont développées si rapidement, sont de véritables républiques, et même des républiques d'un type très démocratique. En même temps, les Etats-Unis se sont développés, au point de former une nation de plus de 70 millions d'habitants. Aujourd'hui, c'est l'Etat de beaucoup le plus vaste dans lequel le peuple a essayé de se gouverner lui-même ; c'est aussi la nation la plus peuplée et la plus riche du monde moderne.

Ainsi, la République américaine est devenue un sujet d'étude plus instructif qu'elle ne l'était au temps de Tocqueville ; c'est qu'en effet, elle a dégagé plus complètement qu'elle ne l'avait fait jusqu'alors le principe de souveraineté populaire ; elle en a fait des expériences dans

un nombre beaucoup plus considérable de communautés politiques, puisque le nombre des Etats s'est élevé de 24 à 45.

Ainsi, les matériaux pour une étude comparée de la démocratie sont devenus beaucoup plus abondants qu'ils ne l'étaient il y a 70 ans ; en même temps, les progrès de la démocratie ont rendu cette étude encore plus nécessaire pour les Européens. Nous pouvons aujourd'hui entreprendre cet examen pour un certain nombre de constitutions politiques et essayer d'en dégager un système général de science politique, comme Aristote, le fondateur de la philosophie politique, l'avait tenté il y a vingt-deux siècles.

Aristote avait devant lui des républiques indépendantes, chacune ayant sa constitution propre, en plus grand nombre que nous n'en avons aujourd'hui. Mais les Etats que nous avons à étudier sont incomparablement plus vastes en étendue et en population, que ne l'étaient les cités grecques de l'antiquité ; de plus, les traits qui séparent la condition des Etats sont bien plus accentués ; ils ont été créés, en effet, par des hommes de races différentes, ayant derrière eux un passé historique différent, et aux prises, pour le moment, avec des problèmes différents. C'est pourquoi, le temps est proche où les philosophes, doués de la puissance d'observation et de généralisation que possédait Aristote, pourront, en partant de l'étude des phénomènes des Etats démocratiques dont j'ai parlé, commencer à construire une théorie générale, basée sur des principes universellement reconnus comme vrais par toutes les communautés politiques.

Ce livre est destiné à fournir les matériaux pour cette étude comparative, en ce qui touche les Etats-Unis. En même temps qu'il décrit les institutions politiques du pays, aussi bien celles du gouvernement central ou fédéral que celles des Etats particuliers, ce livre s'efforce de présenter une peinture du fonctionnement actuel de

ces institutions, tel qu'il résulte de l'organisation des partis politiques ; il essaie de mettre en relief ce qu'il y a de spécial dans les idées, dans les habitudes, dans le tempérament et dans les tendances du peuple américain, en un mot, ce qui donne à leur système démocratique son caractère distinctif.

Pour atteindre ce but, toutefois, il est nécessaire de présenter au lecteur européen, quelques notions des Etats-Unis, comme pays et comme peuple, en dehors de leurs institutions politiques. C'est là une chose tout à fait nécessaire ; il y a bien des points, en effet, sur lesquels la société américaine et l'esprit américain diffèrent grandement de la société et de la tournure d'esprit des nations européennes. Voici un exemple entre beaucoup que l'on pourrait citer. Il y a, en Amérique, chez les citoyens ordinaires, beaucoup moins de dispositions qu'on ne le croirait en Europe, à s'en rapporter à l'opinion des personnes appartenant à la classe riche ou instruite. L'Américain estime que son jugement vaut tout autant que celui de ses concitoyens, ayant plus de savoir, plus d'expérience, plus de sagesse. On peut voir combien ce fait est de nature à influencer sur le fonctionnement de la *machinerie* du gouvernement.

C'est pourquoi j'ai cru utile d'introduire, dans l'étude que j'ai faite des Etats-Unis, beaucoup de choses qui, à première vue, peuvent sembler ne pas se rattacher directement aux institutions politiques du pays, alors qu'en réalité elles affectent ces institutions.

Les Etats-Unis forment une union si vaste, ils croissent si rapidement en puissance et en influence que, en dehors même de l'intérêt qu'excitent, à juste titre, leurs institutions, ils méritent d'être étudiés et compris par tous ceux qui sont attentifs à l'évolution du monde moderne, et qui s'efforcent de prévoir les relations futures des grands Etats qui le composent.

J'ai dit de l'Amérique qu'elle offre, pour une étude de

l'esprit et du fonctionnement du gouvernement démocratique, des matériaux plus abondants et plus divers que tout autre Etat. Ce serait toutefois une erreur que de considérer le gouvernement américain comme le type des gouvernements démocratiques en général. Aucun pays n'offre ce type. La nature humaine est, dans ses caractères essentiels, la même partout ; comme la démocratie met particulièrement en jeu certaines caractéristiques de la nature humaine communes à tous les hommes, il y a une certaine ressemblance dans les formes que présente, dans les différents pays, le gouvernement démocratique.

Il y a des avantages et des inconvénients communs à tous les Etats démocratiques ; mais il y a aussi des inconvénients particuliers à un Etat, et chaque Etat a les siens propres. *Quisque suos patimur manus*. Parmi les défauts qui doivent être signalés dans le système démocratique des Etats-Unis d'aujourd'hui, — et ils ne sont pas tout à fait les mêmes que ceux que Tocqueville relevait il y a 70 ans, — il en est qui n'existent pas ou du moins qui n'existent qu'en germe, dans les autres pays démocratiques. Ceux qui menacent surtout la prospérité du gouvernement américain sont au nombre de trois. Le premier, c'est la puissance excessive exercée par l'organisation des grands partis politiques. En second lieu, c'est l'influence illégitime de l'argent sur la législation. Le troisième vice, c'est la tendance à avilir les fonctions publiques, en en faisant la récompense de services politiques rendus à un parti. Aucun de ces défauts n'existe sérieusement jusqu'à présent soit en Angleterre, soit dans les *self-governing* colonies anglaises, la plupart démocratiques. Et, autant que je sache, aucun de ces défauts n'est devenu formidable dans la démocratie suisse. C'est contre d'autres dangers que, dans ces pays, les hommes d'Etat, qui aiment leur patrie, doivent prendre leurs précautions, et ces dangers, l'Amérique n'a pas à

s'en effrayer beaucoup. En dehors de ces traits communs que la démocratie implique par elle-même, chaque pays a été tellement modelé par les influences de race, de religion, de milieu ambiant physique, de relations politiques avec d'autres Etats, de tradition constitutionnelle, que chacun a suivi, pour ses institutions politiques et ses coutumes, sa propre voie. On ne peut pas se hasarder à argumenter légèrement et hâtivement de l'un à l'autre.

Néanmoins, chacun a incontestablement beaucoup à apprendre des autres ; peut-être même plus à titre d'avertissement qu'à titre d'encouragement.

Depuis la publication de la dernière édition anglaise de ce livre (en 1893-1895), il ne s'est produit aux Etats-Unis qu'un événement ou plutôt qu'une série d'événements, de nature à modifier profondément les vues que j'avais présentées dans le texte. Cette série d'événements comprend l'annexion des îles Hawaï et la conquête sur l'Espagne, — à la suite de la guerre récente avec ce pays, — de Porto Rico, des îles Philippines et de Cuba. La dernière de ces îles n'a pas été annexée et probablement ne le sera pas ; elle semble devoir rester sous l'influence, probablement sous la protection formelle des Etats-Unis. Les relations constitutionnelles des trois autres territoires avec les Etats-Unis n'ont pas encore été définitivement arrêtées, et leur règlement soulève des questions difficiles. Sans compter les nouvelles et lourdes responsabilités que la défense et le gouvernement de territoires font peser aujourd'hui sur un gouvernement jusqu'ici inexpérimenté, — et que la France et l'Angleterre ont rencontrées dans l'administration de leurs possessions coloniales, — ces acquisitions pousseront les Américains à entretenir une marine beaucoup plus forte que celle qu'ils avaient jusqu'ici cru nécessaire d'avoir ; elles les amèneront aussi à avoir des relations plus étroites et plus fréquentes avec les autres Puissances en dehors de

leur propre continent. Et il n'est pas impossible que leur politique intérieure ne finisse par en subir le contre-coup. En conséquence, les observations présentées dans le chapitre XCIV (Politique extérieure et extension territoriale) doivent être lues sous réserve du changement considérable apporté dans la politique américaine. Une note a été ajoutée à ce chapitre, pour appeler l'attention sur ces nouveaux faits. Dans les autres parties de l'ouvrage, on a rapporté les modifications qui résultaient de l'admission d'un nouvel Etat (Utah) en 1896, et des autres événements tout récents.

Juillet 1900.

JAMES BRYCE.

PRÉFACE DE LA PREMIÈRE

ÉDITION ANGLAISE

L'introduction de cet ouvrage contient tous les renseignements nécessaires sur son but et sur son plan. L'auteur veut se contenter ici de remercier les nombreux amis qui l'ont aidé en lui apportant leur contingent de faits, d'opinions ou de critiques, ou en lui faisant don de livres ou de journaux. Parmi eux, il est particulièrement redevable à l'Honorable Thomas M. Cooley, actuellement président de la commission du commerce entre Etats à Washington ; Mr. James B. Thayer, de l'Ecole de droit d'Harvard, Cambridge, Massachusetts ; l'Honorable Seth Low, ancien maire de Brooklyn ; Mr. E.-L. Godkin, de New-York ; Mr. Théodore Roosevelt, de New-York ; Mr. G. Bradford, de Cambridge, Massachusetts ; et Mr. Théodore Bacon, de Rochester, New-York ; qui ont bien voulu revoir, avec le plus grand soin, avant leur publication, les épreuves de ces volumes. Il ne veut pas oublier non plus le concours précieux que lui ont prêté M. le Juge Holmes, membre de la Suprême Cour de Massachusetts ; Mr. Théodore Dwight, ancien bibliothécaire du département d'Etat à Washington ; Mr. H. Villard, de New-York ; le Dr Albert Shaw, de Minneapolis ; Mr. Jesse Macy, de Grinnell, Indiana ; Mr. Siméon Baldwin et le Dr George P. Fisher, de New-Haven, Connecticut ; Mr. Henry C. Lea, de Philadelphie ; le col. T.-W. Higginson, de Cambridge, Mas-

sachusets ; Mr. Bernard Moses de Berkeley, Californie ; Mr. A.-B. Houghton de Corning, New-York ; Mr. John Hay, de Washington ; Mr. Henry Hitchcock de Saint-Louis, Montana ; le Président James B. Angell, de Ann Arbor, Michigan ; l'Honorable André White, de Syracuse, New-York ; Mr. Frank J. Goodnow et Mr. Edward P. Clark, de New-York ; le D^r Atherton, du Collège d'Etat, Pensylvanie ; ainsi que les membres du Bureau de l'éducation des Etats-Unis. Aucune de ces personnes ne saurait, toutefois, être rendue responsable des faits relatés ou des opinions émises dans cet ouvrage.

L'auteur tient aussi à exprimer, de nouveau, sa reconnaissance à Mr. Low pour un chapitre écrit par lui, contenant des renseignements du plus haut intérêt sur l'administration et la politique municipales.

Il est heureux de saisir l'occasion qui lui est offerte de remercier, du concours qu'ils lui ont prêté et des conseils qu'ils lui ont donnés, quatre de ses amis appartenant à la nationalité anglaise : Mr. Henry Sidgwick qui a relu avec une attention particulière les épreuves de la plupart des chapitres, et y a ajouté de précieuses notes, le Révérend Stopford A. Brooke, dont les critiques littéraires lui ont été très utiles, Mr. Albert V. Dicey, et Mr. W. Robertson Smith.

Il n'ignore pas que, malgré l'assistance qu'il a trouvée en Amérique auprès de ses amis, il a dû commettre de nombreuses erreurs ; sans réclamer les excuses du public, il croit devoir invoquer comme circonstances atténuantes ses fonctions publiques absorbantes entre toutes, le temps qu'il est obligé de consacrer à ses affaires privées, et enfin les difficultés réelles que l'on éprouve à obtenir en Europe des renseignements exacts sur les constitutions et les lois des Etats-Unis, ainsi que sur l'organisation des partis politiques.

Lorsque l'auteur commença cet ouvrage, il se proposait d'y introduire une étude sur les traits les plus saillants de la vie sociale et intellectuelle de l'Amérique contemporaine, et

d'y joindre des descriptions du pays et des mœurs des habitants de l'Ouest ; cette tâche lui était d'autant plus facile et agréable qu'il avait parcouru et visité en détail cette contrée et les différents Etats et Territoires. Mais à mesure qu'il avançait dans son travail, il s'aperçut que l'exécution de ce plan devait l'entraîner, soit à écourter ce qui a trait au Gouvernement des Etats-Unis et à sa politique, soit à donner à son livre, déjà trop long à son grand regret, des proportions excessives. Cette considération l'a amené, bien à contre cœur, à renoncer à la peinture du pays et de la vie de nos voisins de l'Ouest. En ce qui concerne les sujets étrangers à la politique qu'il se proposait de traiter, il a retenu et renvoyé à la fin de l'ouvrage, pour examen et discussion, ceux qui sont moins familiers aux lecteurs européens ou qui lui paraissaient devoir, en jetant une lumière plus vive sur la vie politique de ce pays, compléter le tableau d'ensemble de la République Américaine qu'il s'est proposé de tracer.

22 octobre 1888.

PRÉFACE DE LA TROISIÈME

ÉDITION ANGLAISE

Cette édition a été soigneusement revue : les points délicats et controversés ont fait l'objet d'un nouvel examen méticuleux, les modifications introduites dans les différentes constitutions des Etats depuis 1889 ont été autant que possible notées, et les chiffres concernant le tableau de la population, rectifiés d'après les résultats du recensement de 1890 ; enfin, les statistiques relatives à l'instruction publique ont été mises à jour en se basant sur les renseignements du dernier Bulletin du Bureau de l'Instruction.

Tandis que quelques chapitres ont été légèrement abrégés, des additions importantes ont été faites à d'autres, spécialement dans la troisième et dans la cinquième partie. Quatre nouveaux chapitres, notamment, ont été insérés dans la cinquième partie, qui devaient figurer dans le plan primitif de l'ouvrage, mais qu'il avait été impossible de faire paraître dans la première édition. Le défaut de place a obligé l'auteur à laisser de côté d'autres chapitres dont il a, cependant, tracé l'esquisse dans diverses parties de ce livre.

Tout en suivant avec le plus grand intérêt l'histoire contemporaine des Etats-Unis, afin de tirer parti de la lumière qu'elle jette sur les institutions et les mœurs politiques de ce pays, l'auteur a pensé qu'il ne fallait pas leur donner trop de place, non seulement parce qu'il aurait pu se laisser entraîner à des controverses politiques, mais surtout parce qu'il n'est le plus souvent possible de se rendre compte de l'importance des événements et de leur influence, que lorsque le temps les a, en quelque sorte, placés dans leur réelle pers-

pective. Lui permettra-t-on d'ajouter que, parmi les nombreux événements survenus depuis le mois d'octobre 1888, aucun ne lui a semblé avoir apporté des modifications essentielles aux considérations exposées dans la première édition de son livre ; il s'est contenté d'en corriger parfois la forme et l'expression.

L'auteur profite avec plaisir de cette occasion pour remercier les personnes domiciliées en Amérique et dont plusieurs lui étaient jusqu'à ce jour inconnues, des lettres qu'elles lui ont écrites pour lui signaler des points qu'elles considèrent comme contestables. Il se fait aussi un devoir de reconnaître publiquement le concours que lui ont prêté, non seulement les personnes dont il a mentionné les noms dans la préface antérieure, mais aussi plusieurs autres, spécialement MM. le Président Eliot de l'Université d'Harvard, le Sénateur H.-C. Lodge, les Représentants W.-L. Wilson et W.-C. Breckinridge, les professeurs Anson D. Morse, J.-B.-Mc. Master, A.-B. Hart, E.-R.-A. Seligman, J.-W. Jenks, et E.-J. James ; MM. Alfred Russell, Charles F. Adams, Amasa M. Eaton, T.-N. Brown, J.-B. Bishop, F.-J. Stimson, L.-N. Dembitz, R.-H. Dana, W.-P. Garrison, R.-P. Porter, E.-J.-Mc. Dermott, V., M. Francis, le Juge Elliot, le Professeur Dunbar et M. Closson, de l'Université d'Harvard ; MM. Hilary A. Herbert, Charles Reemelin et Herbert Welsh, le Dr Washington Gladden et les Secrétaires d'Etat des six nouveaux Etats, ainsi que M. J.-G. Bourinot d'Ottawa, Canada.

Il est, enfin, profondément reconnaissant de l'accueil si cordial que son ouvrage sur la vie politique et sociale des Etats-Unis a trouvé dans ce pays. Les témoignages d'approbation qu'il a reçus de toutes les parties des Etats-Unis l'ont largement récompensé du travail de préparation de ce livre et du travail non moins pénible de révision auxquels il a consacré les rares loisirs que lui laissent ses fonctions d'homme public.

22 octobre 1894.

PRÉFACE DE L'ÉDITION ANGLAISE

DE 1910

Comme le chapitre d'introduction de ce livre contient les explications qui semblent nécessaires sur son but et son plan, je n'ai ici qu'à avertir des modifications que j'y ai apportées depuis qu'il a été publié pour la première fois en 1888. Quelques années après, en 1893-95, une édition corrigée et beaucoup augmentée a paru ; et depuis cette date, diverses corrections et additions moins importantes ont été faites de temps en temps. Malheureusement, en 1910, je trouve que de nombreux changements se sont produits aux Etats-Unis, qu'une révision plus complète est devenue nécessaire, et que quelques notes doivent être prises de certains phénomènes nouveaux dans la politique et la société américaines. Dans cette édition, par suite, ont été introduites, parfois dans le texte, parfois en notes supplémentaires, des descriptions concises de ces phénomènes.

En outre de ces corrections et additions, qui n'affectent pas le plan général, quatre nouveaux chapitres ont été ajoutés. L'un traite des possessions au delà des mers des Etats-Unis, acquises depuis 1888 ; un second, de l'énorme afflux d'immigrants, qui sont arrivés du centre et du sud de l'Europe ; un troisième, des phases plus récentes du problème nègre dans le Sud ; et un quatrième, du développement remarquable dans ces dernières années, des Universités américaines.

Mon ami, Mr. Seth Low, ancien maire de New-York, a été assez aimable pour récrire le chapitre sur le Gouvernement municipal, par lequel il avait collaboré à la première édition, et qui contient des matières de beaucoup d'intérêt concernant le gouvernement municipal et la politique municipale.

Je dois au professeur Beard, de l'Université de Columbia, des renseignements sur différents sujets que je n'avais pas pu personnellement étudier. Outre les difficultés de choix et de compression qui attendent tout écrivain qui essaie de traiter en deux volumes un sujet aussi vaste que celui de cet ouvrage, j'ai rencontré, en le révisant, une nouvelle difficulté dans ce fait que beaucoup d'institutions politiques des Etats-Unis, telles que les formes du gouvernement municipal, le système d'après lequel les partis font leurs nominations, et les méthodes de la législation directe populaire, sont maintenant dans un état transitoire et d'essais ; les différences d'un Etat à l'autre deviennent de plus en plus nombreuses à mesure que surgissent des idées nouvelles et des plans nouveaux de réforme. Il m'aurait été impossible de trouver une place pour donner de cela autre chose qu'une esquisse, même si j'avais trouvé, sous le poids accablant d'autres devoirs, le temps d'étudier toutes ces choses en détail. Mais un effort a été fait pour appeler l'attention sur les plus importants de ces nouveaux arrangements politiques, et pour donner dans chaque cas les faits les plus récents, quoique j'aie, pour des raisons évidentes, négligé d'adjoindre des commentaires à beaucoup des faits qu'il est bon de mentionner.

C'est dans une certaine anxiété que j'ai commencé cette révision, craignant que l'ardeur pleine d'espoir, qui m'avait inspiré dans mon étude des institutions américaines, de 1870 à 1894, soit étouffée par l'examen de leurs plus récentes phases. Mais tout ce que j'ai vu et entendu dans ces quelques dernières années, me donne plus d'espoir dans l'avenir du gouvernement populaire. Ses forces agissant

pour le bien semblent plus puissantes aujourd'hui qu'elles n'ont été pendant les trois dernières générations.

Dans les préfaces des première et troisième éditions, j'exprimais mes remerciements à un grand nombre d'amis, américains et anglais, qui m'avaient aidé. Beaucoup de ceux à qui je devais le plus, sont maintenant disparus. A ceux qui heureusement subsistent, je renouvelle l'expression de ma gratitude : je suis heureux de remercier aussi ceux qui, aux Etats-Unis, trop nombreux pour être nommés, m'ont, pendant ces quelques dernières années, aidé de mille manières à acquérir une plus complète connaissance de leur pays.

Je saisis l'occasion de dire combien profondément j'apprécie l'extraordinaire bienveillance avec laquelle cet essai de description d'institutions américaines, tenté par un homme qui était alors, comparativement parlant, un étranger, a été accueilli aux Etats-Unis, et dont j'ai reçu tant de preuves en voyageant ça et là à travers le pays.

JAMES BRYCE.

TABLE DES MATIÈRES

DU TOME I^{er}

Préface de la 1 ^{re} Edition française	IX
Préface de la 1 ^{re} Edition anglaise	1
Préface de la 3 ^e Edition anglaise	5
Préface de l'Édition anglaise 1910	7
Liste des Présidents	1
Dates de quelques événements remarquables de l'histoire des Colonies de l'Amérique du Nord et de l'histoire des Etats-Unis	17
Chapitres I. — Introduction	19
II. — La Nation et les Etats	34
III. — Les origines de la Constitution	40
IV. — Nature du Gouvernement fédéral	58
V. — Le Président	66
VI. — Pouvoirs et devoirs du Président	87
VII. — Considérations sur la Présidence	111
VIII. — Pourquoi les Grands hommes ne sont pas choisis Présidents	123
IX. — Le Cabinet	133
X. — Le Sénat	150
XI. — Le Sénat, corps exécutif et judiciaire	161

XII. — Le Sénat : son fonctionnement et son influence	172
XIII. — La Chambre des Représentants.....	190
XIV. — La Chambre au travail	216
XV. — Les Comités du Congrès	233
XVI. — La législation du Congrès	249
XVII. — Les finances du Congrès	262
XVIII. — Les Rapports des deux Chambres.	275
XIX. — Observations générales sur le Congrès.....	283
XX. — Les Relations du Congrès avec le Président..	309
XXI. — La Législature et l'Exécutif	319
XXII. — Les Cours Fédérales.....	337
XXIII. — Les Cours et la Constitution.....	355
XXIV. — L'œuvre des Cours.....	383
XXV. — Comparaison des systèmes américain et européen	406
XXVI. — Observations générales sur l'organisation du Gouvernement National.....	435
XXVII. — Le système fédéral.....	454
XXVIII. — Relations de travail entre le Gouvernement National et les Gouvernements d'Etat.....	472
XXIX. — Critique du système fédéral	496
XXX. — Avantages du système fédéral.....	509
Note supplémentaire sur le système fédéral	520
XXXI. — Progrès et développement de la Constitution	524
XXXII. — Amendement de la Constitution.....	531
XXXIII. — Interprétation de la Constitution	543
XXXIV. — Développement de la Constitution par l'usage	569
XXXV. — Résultats du développement de la Constitution	382

APPENDICE

— Les Conventions constitutionnelles.....	593
— Ce que la Constitution fédérale doit aux Constitutions d'Etats	598
— Extraits du Règlement du Sénat	603
— Les <i>Bills</i> privés.....	606
— Le <i>Lobby</i>	610

— La Constitution des Etats confédérés, 1861-65	617
— La Constitution fédérale du Canada.....	619
— Le Cas du <i>Dartmouth College</i>	622
— Articles de Confédération, 1781-88.....	625
— Constitution des Etats-Unis.....	635

LISTE DES PRÉSIDENTS

1789-1793	George Washington.
1793-1797	Réélu.
1797-1801	John Adams.
1801-1805	Thomas Jefferson.
1805-1809	Réélu.
1809-1813	James Madison.
1813-1817	Réélu.
1817-1821	James Monroe.
1821-1825	Réélu.
1825-1829	John Quincy Adams.
1829-1833	Andrew Jackson.
1833-1837	Réélu.
1837-1841	Martin Van Buren.
1841-1845	{ William Henry Harrison (mort en 1841).
	{ John Tyler.
1845-1849	James Knox Polk.
1849-1853	{ Zachary Taylor (mort en 1850).
	{ Millard Fillmore.
1853-1857	Franklin Pierce.
1857-1861	James Buchanan.
1861-1865	Abraham Lincoln.
1865-1869	{ Réélu (mort en 1865).
	{ Andrew Johnson.
1869-1873	Ulysses S. Grant.
1873-1877	Réélu.

1877-1881	Rutherford Birchard Hayes.
1881-1885	{ James Abram Garfield (mort en 1881). Chester A. Arthur.
1885-1889	(Stephen) Grover Cleveland.
1889-1893	Benjamin Harrison.
1893-1897	Grover Cleveland.
1897-1901	William Mac Kinley.
1901-1905	{ William Mac Kinley (mort en 1901). Théodore Roosevelt.
1905-1909	Théodore Roosevelt.
1909-	William Howard Taft.

DATES
DE QUELQUES ÉVÉNEMENTS REMARQUABLES
DE L'HISTOIRE
DES COLONIES DE L'AMÉRIQUE DU NORD
ET DE L'HISTOIRE DES ÉTATS-UNIS

- 1606. Première charte de la Virginie.
- 1607. Premier établissement en Virginie.
- 1620. Premier établissement au Massachusetts.
- 1664. Prise de New-Amsterdam (New-York).
- 1759. Bataille des Collines d'Abraham et prise de Québec.
- 1775. Commencement de la guerre de la Révolution.
- 1776. Déclaration d'Indépendance.
- 1781. Formation de la Confédération.
- 1783. Reconnaissance de l'Indépendance des Etats-Unis.
- 1787. Convention constitutionnelle à Philadelphie.
- 1788. Ratification de la Constitution par neuf Etats.
- 1789. Débuts du Gouvernement Fédéral.
- 1793. Invention de la machine à égréner le coton.
- 1803. Achat à la France de la Louisiane.
- 1812-14. Guerre avec l'Angleterre.
- 1812-15. Disparition du parti fédéraliste.
- 1819. Achat à l'Espagne de la Floride.
- 1819. Première traversée de l'Atlantique par des bateaux à vapeur.

1820. La transaction du Missouri.
 1828-32. Formation du parti *Wigh*.
 1830. Inauguration des premiers chemins de fer.
 1840. Etablissement régulier des *National nominating Conventions*.
 1844. Inauguration du premier télégraphe électrique
 1845. Admission du Texas dans l'Union.
 1846-48. Guerre du Mexique et cession de la Californie.
 1852-56. Disparition du parti *Wigh*.
 1854-56. Formation du parti républicain.
 1857. Prononcé du jugement « Dred Scott ».
 1861-65. Guerre de Sécession.
 1869. Achèvement des premiers chemins de fer transcontinentaux.
 1877. Retrait définitif des troupes fédérales des Etats du Sud.
 1879. Reprise des payements en espèces.
 1898. Guerre avec l'Espagne : annexion des Iles Hawaï.
 1899. Cession par l'Espagne de Porto-Rico et des Iles Philippines.
 1904. Acquisition de la zone du canal dans l'Isthme de Panama.

LA RÉPUBLIQUE AMÉRICAINE

CHAPITRE PREMIER

INTRODUCTION

Que pensez-vous de nos institutions? C'est la question qu'aux Etats-Unis adresse au voyageur européen toute personne qu'il rencontre. Le voyageur trouve la question naturelle, car pour peu qu'il soit observateur, son esprit est plein de ces institutions. Seulement, il se demande pourquoi cette question ne lui est faite qu'en Amérique. En Angleterre, on ne s'informe pas auprès des étrangers, pas même auprès des Américains, de leur opinion sur le gouvernement et sur les lois anglaises; l'Anglais sur le continent ne trouve pas davantage les Français, les Allemands ou les Italiens curieux de savoir ce qu'il pense de leur organisation politique. La raison de cette différence apparaît avec la réflexion. Les institutions des Etats-Unis sont, dans l'opinion des habitants de ce pays aussi bien que des étrangers, dignes d'un intérêt plus général que celles des nations, pourtant aussi illustres, du Vieux Monde. Elles sont ou sont supposées être des institutions d'un nouveau type. Elles forment ou sont supposées former un tout symétrique, capables

d'être étudiées ou jugées avec plus de profit que les institutions moins parfaites et moins harmoniques des pays plus anciens. Elles représentent, dans le gouvernement des masses, une expérience faite sur une échelle plus vaste que l'histoire n'en a présenté jusqu'à ce jour, et dont chacun a intérêt à peser les résultats. Et, pourtant, elles sont quelque chose de plus qu'une expérience, car elles sont censées symboliser le type des institutions vers lequel, entraînées par les lois de la fatalité, les autres nations du monde civilisé seront forcées de marcher, les unes rapidement, les autres plus lentement, mais toutes sans s'arrêter.

Quand notre voyageur revient dans sa patrie, il est encore interrogé par les plus intellectuellement curieux de ses amis. Ce qui le frappe surtout, c'est le défaut d'à-propos de leurs questions. Les Européens qui réfléchissent ont commencé à se rendre compte, avec satisfaction ou avec regret, de l'influence énorme et chaque jour croissante des Etats-Unis et du rôle important qui leur est réservé dans le développement de la civilisation. Mais ces personnes, à moins qu'elles n'aient elles-mêmes traversé l'Atlantique, ont rarement des idées exactes ou correctes sur les phénomènes du nouveau monde. Les expériences sociales et politiques de l'Amérique, constamment citées en Europe à la fois comme des modèles et comme des avertissements, ne le sont presque jamais avec la connaissance indispensable des faits, et encore moins avec la compréhension des enseignements qu'il en faut tirer ; et là où les prémisses sont mal posées, les conclusions sont forcément fausses.

C'est l'insatiable curiosité de l'Europe pour ce qui concerne la vie sociale et politique de l'Amérique, et, en même temps, le sentiment de l'importance qu'offre l'incomparable expérience qui se déroule dans ce pays, qui ont poussé et pousseront tant de voyageurs à écrire leurs impressions sur la terre de l'Avenir. Toutefois, l'abon-

dance même des documents sur cette matière oblige, en quelque sorte, l'auteur à se justifier d'en avoir allongé la liste en y ajoutant un ouvrage.

Je pourrais m'excuser en faisant remarquer que les changements, en Amérique, sont si rapides qu'une nouvelle série de livres est nécessaire, au bout de quelques années, pour décrire le nouvel aspect des choses, les nouveaux problèmes qui ont apparu, les nouvelles idées qui ont germé dans son peuple, les développements nouveaux et inattendus, bons ou mauvais, que les institutions existantes ont naturellement pris. Je pourrais faire observer qu'en Europe aussi, au bout de quelques années, pousse une génération nouvelle qui ne lit pas les livres vieux, parce qu'ils sont vieux, mais peut désirer en lire un nouveau. Et si l'on veut une autre raison, trouvons-la dans ce fait que, dans les cinquante dernières années, aucun auteur ne s'est proposé d'exposer le système politique entier des Etats-Unis dans sa pratique aussi bien que dans sa théorie, d'expliquer non seulement le mécanisme du gouvernement national, mais celui des gouvernements d'Etats, non seulement la constitution, mais le système de parti, non seulement le système de parti, mais aussi les idées, le tempérament, les habitudes du peuple souverain. Des points spéciaux ont été traités dans des ouvrages dont plusieurs ont une valeur réelle, mais jusqu'à ce jour personne n'avait essayé d'envisager le sujet dans son ensemble ; sans compter que, parmi les plus capables des auteurs ayant abordé cette étude, il en est qui sont soit des avocats, souvent des avocats de profession, soit des détracteurs de la démocratie.

Présenter un tableau d'ensemble des Etats-Unis, en tant que gouvernement et en tant que nation, est le but du présent livre. Mais en cherchant à embrasser tout le sujet, l'auteur n'a pas eu le dessein de l'épuiser. La tendance de traiter avec une égale minutie toutes les parties d'un ouvrage, faute caractéristique des écrivains anglais,

ainsi que le remarquait un critique pénétrant, le regretté Karl Hillebrand, est un écueil qu'il importe d'éviter : elle fatigue les lecteurs, et surtout elle entraîne l'auteur à traiter aussi longuement des matières qu'il ne possède que d'une façon imparfaite, que celles pour lesquelles son goût et ses connaissances spéciales le rendent compétent. Je m'efforcerai de ne rien omettre de ce qui paraît nécessaire pour donner aux lecteurs européens une compréhension parfaite du caractère national et des tendances des Américains ; dans cette vue, je toucherai à quelques sujets ne paraissant offrir que de lointains rapports avec le gouvernement et la politique. Il en est d'autres, pas plus étrangers peut-être au sujet principal, que je me contenterai d'effleurer, soit qu'ils aient été mis suffisamment en lumière par des auteurs antérieurs, soit que je ne les connaisse pas assez pour faire profiter mes lecteurs de mes observations. Par exemple, l'organisation de l'enseignement primaire aux Etats-Unis a été décrite trop souvent et d'une façon trop complète dans nombre de livres faciles à se procurer, pour que je revienne à mon tour sur ce sujet. Par contre, les Universités américaines ont été, d'une façon générale, négligées par les écrivains européens, et il est juste de leur consacrer quelques pages. Les statistiques de l'industrie, de l'agriculture et du commerce, l'organisation administrative et financière des chemins de fer présentent le plus grand intérêt, mais ces questions exigeraient trop de place pour être convenablement exposées et commentées ; il m'est impossible de les traiter dans ces volumes, eussé-je même le talent spécial et les connaissances nécessaires pour tirer de tous ces chiffres leur quintessence, et en dégager un enseignement. D'ailleurs, ce tableau, s'il est de nature à mettre en relief la civilisation américaine, n'est pas indispensable à la compréhension du caractère américain. Des considérations sur le mouvement littéraire et religieux en Amérique sont né-

cessaires ; j'ai résolu d'exposer quelques idées sur ce sujet et sur l'influence que les goûts littéraires et les habitudes religieuses du peuple exercent sur la vie tout entière du pays, en lui donnant sa forme et sa couleur.

Un livre semblerait pour moi tout indiqué comme modèle : c'est la *Démocratie en Amérique* d'Alexis de Tocqueville. C'eût été, certes, en laissant de côté le danger que me ferait courir la comparaison avec un si admirable maître de style, une tâche pleine d'attraits et d'utilité que de le suivre pas à pas, et de chercher à faire, pour les Etats-Unis de 1888, avec ses soixante millions d'habitants, ce qu'il a fait pour les quinze millions de 1832. Le but que j'ai poursuivi est quelque peu différent, et j'ai conçu mon sujet en me plaçant à un point de vue autre. Aux yeux de Tocqueville, l'Amérique était essentiellement une démocratie, une démocratie idéale, riche en enseignements pour l'Europe, et surtout pour la France, sa patrie. Ce qu'il nous a laissé est moins une description du pays et de ses habitants, qu'un traité sur la démocratie, plein de fines observations et de hautes pensées ; les conclusions de son ouvrage, tirées de l'Amérique, ne sont pas tant fondées sur l'analyse des phénomènes de ce pays que sur des vues d'ensemble sur la démocratie, en quel que sorte purement spéculatives et inspirées par la situation de la France à cette époque. Pour moi, malgré mon respect pour sa grande autorité, je ne considère pas comme aussi grande qu'il l'a pensé l'influence du gouvernement démocratique dans le domaine moral et social ; mon ambition a été moins de discuter ses mérites, que de peindre les institutions et les habitants de l'Amérique tels qu'ils sont, et d'exposer les traits les plus frappants de cette nation, je ne parle pas seulement de la souveraineté du peuple, mais aussi de l'histoire et des traditions de la race, des idées fondamentales qui l'inspirent, du monde matériel qui l'enveloppe. J'ai cherché à éviter les tentations de la méthode déduc-

tive ; je me suis attaché à présenter les faits simplement, les arrangeant et les rassemblant le mieux que j'ai pu, à les laisser parler d'eux-mêmes plutôt qu'à imposer mes conclusions à mes lecteurs. Plus on étudie un sujet étendu, plus on devient prudent dans ses conclusions. De ma première visite en Amérique, il y a 18 ans, je rapportai tout un essaim de généralisations hardies. Après ma seconde visite, en 1881, j'en jetai une bonne moitié par dessus bord. De la moitié qui restait, quelques-unes tombèrent dans l'Atlantique, lorsqu'à mon retour je le traversai de nouveau après une troisième visite en 1883-84 ; et, bien que mes deux derniers voyages aient donné naissance dans mon esprit à quelques conclusions nouvelles, je dois reconnaître qu'elles furent moins nombreuses et plus prudentes que leurs sœurs défuntées de 1870. Je peux dire, en toute franchise, que ma satisfaction sera plus grande si mes lecteurs philosophes trouvent dans ce livre des matériaux, avec lesquels ils se sentiront en toute sécurité pour construire des théories pour eux-mêmes, que s'ils y prenaient des théories toutes faites.

L'étude historique du sujet aurait présenté de l'agrément en même temps que du profit ; la nature des institutions est, en effet, mieux comprise quand leur développement a été retracé et que des exemples de leur fonctionnement actuel sont fournis. Si je n'ai usé qu'avec ménagement de cette méthode, ce n'est pas que mes goûts ne m'y portassent naturellement, c'est parce qu'elle aurait été rarement compatible avec le plan que je m'étais tracé, de présenter, dans un ouvrage d'une étendue raisonnable, une vue d'ensemble aussi claire que possible de l'état de choses actuel. L'histoire de l'Amérique, à peu près totalement inconnue des Européens, peut manquer de couleur et de romanesque lorsqu'on la compare aux annales des grandes Nations du Vieux Monde ; par contre, elle est riche à l'infini en enseignements politiques. Mes lecteurs américains, mieux au

courant, je crois, de l'histoire de leur pays que les Anglais ne le sont de la leur, ne m'accuseront pas, je l'espère, d'ignorer ces enseignements ; ils attribueront les lacunes de cet ouvrage à mon désir de condenser en deux (1) volumes un sujet très vaste. Des raisons similaires m'obligent à traiter succinctement la partie juridique de la constitution : le profane me saura peut-être gré de cette brièveté.

Même ainsi limité par l'exclusion de l'histoire et du droit, le sujet demeure assez étendu et assez complexe pour rendre nécessaires quelques explications sur la conception et le plan de cet ouvrage.

Il est trois choses que l'on désire connaître dans une République, sa charpente et son organisation constitutionnelle, ses rouages et leur fonctionnement, enfin les forces qui la meuvent et en dirigent la marche. Il est naturel de commencer par la première. Ce sera le Gouvernement, et comme les pouvoirs du Gouvernement sont doubles, étant partagés entre les autorités Nationales ou Fédérales, d'une part, et les Etats de l'autre, j'étudierai d'abord le Gouvernement national, dont la structure est facilement saisissable aux lecteurs européens à raison de ses ressemblances avec le Gouvernement national de leur pays. La *première partie* contiendra donc le tableau des différentes autorités Fédérales, le Président, le Congrès, les Cours de justice, ainsi que les relations du Pouvoir National ou Central avec les différents Etats. On y trouvera aussi une étude sur la nature de la Constitution en tant que loi fondamentale suprême, et sur les modifications que cet organe immuable et rigide a subies, quelquefois ouvertement, le plus souvent tacitement, et pour ainsi dire, d'une façon inconsciente.

La *deuxième partie* traite, en suivant la même division, des Gouvernements d'Etats. Elle étudie les constitutions

(1) L'ouvrage anglais a paru en 2 volumes. (Note des éditeurs).

qui les ont établis, les autorités qui les administrent, le fonctionnement pratique de leurs corps législatifs. Le gouvernement local étant réglementé par les Etats, on y trouvera aussi un exposé des systèmes de gouvernement rural et urbain qui ont été créés dans les différents Etats; comme on le sait, l'excellence du gouvernement rural et les imperfections du gouvernement urbain sont un sujet de discussions sans fin pour ceux qui étudient les institutions américaines.

Troisième partie. — L'organisme tout entier, aussi bien du Gouvernement National que des Gouvernements d'Etats, est tiraillé par les partis politiques, qui aux Etats-Unis sont constitués plus soigneusement que partout ailleurs et sont presque entièrement à la dévotion des politiciens de profession. En réalité, ces organisations de parti forment un second corps politique, vivant côte à côte avec le gouvernement légalement constitué, et sont pourvues d'une organisation pour le moins aussi compliquée. La politique, considérée, non comme la science du gouvernement, mais comme l'art de gagner les batailles électorales et d'assurer des places, a atteint aux Etats-Unis un développement qui dépasse celui de la Grande-Bretagne et de la France, autant que les méthodes politiques de ces deux pays dépassent celles en usage en Serbie ou en Roumanie. La troisième partie contient une esquisse de ce système de parti, et des hommes qui en font mouvoir les fils : sujets qui méritent d'être traités plus à fond qu'ils ne l'ont été même en Amérique ou que le cadre de cet ouvrage ne me permet de le faire.

Quatrième partie. — Les partis politiques, toutefois, ne sont pas la force suprême qui imprime aux affaires leur direction. Derrière eux et au-dessus est le Peuple. L'opinion publique, c'est-à-dire l'âme et la conscience de toute la nation, c'est l'opinion des membres des partis politiques, puisque la réunion des partis politiques cons-

titue la nation ; naturellement, les partis politiques prétendent représenter l'opinion publique et cherchent à en tirer profit. Toutefois, elle leur est supérieure, étant plus froidement réfléchie, plus large dans ses jugements ; elle en impose aux chefs de parti et tient en échec les organisations de parti. Nul n'essaie ouvertement de lui résister. C'est elle qui détermine la direction et le caractère de la politique nationale, et comme elle représente un plus grand nombre de volontés que dans tout autre pays, sa souveraineté est aussi moins discutable. Elle est, en un mot, le pivot de la politique américaine. La décrire, c'est-à-dire esquisser les idées politiques dirigeantes, les habitudes, les tendances du peuple américain, montrer comment elles se traduisent en action, est la partie la plus difficile et en quelque sorte vitale de mon œuvre. Je lui ai consacré les douze chapitres de la quatrième partie.

Cinquième partie. — Mes descriptions des partis politiques et de l'opinion publique sont nécessairement vagues ; elles ont besoin d'être illustrées par des exemples tirés de l'histoire contemporaine de l'Amérique. J'en ai réuni quelques-uns dans la cinquième partie. On y trouvera aussi la discussion de plusieurs questions politiques qui n'ont aucun rapport avec les partis politiques, ainsi que quelques chapitres dans lesquels j'ai essayé d'apprécier la force et la faiblesse du gouvernement démocratique tel qu'il existe aux Etats-Unis, et d'en comparer les caractères actuels avec ceux que les théories européennes attribuent à la démocratie en général.

Sixième partie. — Au point où nous sommes arrivés finit à proprement parler la partie politique de mon livre. Mais il existe, en outre, des institutions non politiques, des aspects divers de la société, des forces intellectuelles ou spirituelles qui tiennent dans la vie du pays, par la physionomie qu'ils lui donnent et les espérances qu'ils font naître pour l'avenir, trop de place pour être

laissés de côté. Celles de ces questions qui présentent l'intérêt le plus général et ont été le moins bien comprises en Europe sont brièvement traitées dans la sixième partie. Dans la conception que je m'en suis faite, je les considère comme se rattachant toutes, bien qu'à des degrés inégaux, au sujet principal de mon livre, c'est-à-dire à l'étude du caractère, du tempérament et des tendances de la nation américaine, dont surtout les institutions politiques et sociales, et ensuite la littérature et les mœurs, sont l'expression.

Ce plan oblige à des redites. Mais un auteur, qui est forcé de choisir entre les redites et l'obscurité, ne doit pas hésiter. Chaque fois qu'il a été nécessaire de remonter à la source d'un phénomène ou d'expliquer la connexion existant entre différents phénomènes, je n'ai pas hésité, sachant très bien que le lecteur ne peut pas se rappeler tout ce qu'il a lu, à exposer à nouveau un fait matériel ou à insister sur une opinion qui donne aux faits ce que je crois être leur véritable portée.

Peut-être pensera-t-on qu'un sujet de cette envergure, tant qu'à être entrepris, devrait l'être par un Américain d'origine. Aucun ne l'a fait jusqu'à ce jour. Il est certain qu'un écrivain de cette nationalité aurait de nombreux avantages sur un étranger. Toutefois un étranger, ou tout au moins un Anglais, avec quelque connaissance pratique de la politique et des lois de son pays, peut lui être supérieur à un double point de vue. Il est frappé de certaines choses qu'un Américain ne songe pas à expliquer parce qu'elles sont trop évidentes, et dont il oublie d'apprécier l'influence sur la politique ou sur la société parce qu'elles lui paraissent naturelles. D'autre part, il est plus facile à un étranger qu'à un national de se tenir en dehors des préjugés de parti, comme des préventions en faveur de personnes, de groupes, de dogmes constitutionnels et des prétentions nationales, ce que le national peut difficilement éviter sans tomber dans une

impartialité voisine du cynisme, qui aigrit et pervertit l'historien autant que l'esprit de parti-pris lui-même. Du sommet d'une montagne éloignée, le voyageur découvre un large horizon mais n'en aperçoit les détails que d'une façon imparfaite : il est obligé de consulter sa carte pour déterminer l'emplacement des villages et la direction des routes. En revanche, il est mieux placé qu'au centre pour se rendre compte de la réelle proportion des choses. Les grandes lignes du paysage, les vallées, les déclivités du terrain, les montagnes lui apparaissent dans leurs proportions exactes ; il peut apprécier la hauteur des pics et l'étendue des plaines. De même, il est possible à l'auteur qui traite d'un pays étranger de tirer profit de son ignorance relative des détails, en concentrant sa pensée sur les caractères principaux du peuple et sur ses institutions, sans oublier toutefois, pour suppléer à ses connaissances, de faire de nombreux appels aux personnes les plus autorisées du pays. Mon plan a été de retracer d'abord les traits qui m'ont frappé comme les plus saillants et les plus dominants, puis de contrôler les opinions que je m'étais formées en consultant mes amis de l'Amérique et en me livrant à une étude plus approfondie des ouvrages américains.

Il n'est pas difficile à un Européen de se tenir, comme j'ai conscience de l'avoir fait, en dehors des questions de parti, surtout lorsqu'il a la bonne fortune de compter des amis intimes dans chacun des deux grands partis politiques Américains. Se dégager de toute prévention et ne pas dévoiler ses préférences, quand il s'agit de ces problèmes plus graves et plus aigus qui divisent les esprits en Europe, je veux parler du régime absolu, de l'oligarchie, de la démocratie, de la politique de centralisation et de décentralisation, est une tâche plus ardue et un devoir plus impérieux. Ce que je peux affirmer, c'est que je n'ai avancé ou supprimé aucun fait, exprimé aucune opinion, avec l'intention de servir une doctrine ou un

parti politique anglais, ou de fournir des arguments en vue de telle ou telle controverse anglaise. Les admirateurs et les détracteurs du gouvernement par le peuple trouveront les uns et les autres dans cet ouvrage des matériaux appropriés à leurs théories ; dans bien des cas aussi, si j'en juge par ce qui est arrivé à mes prédécesseurs, ils en tireront des conclusions auxquelles l'auteur n'a jamais songé.

Peu de choses sont aussi difficiles que de faire un emploi judicieux des arguments empruntés à l'expérience politique des autres nations. Comme le grand avantage pratique de l'histoire est de nous délivrer des analogies historiques plausibles, de même l'intelligence des institutions des autres nations nous permet de démasquer parfois les espérances sans fondement ou les craintes chimeriques, que des rapports trop vagues sur ces nations ont fait naître. Les déductions tirées du succès ou de l'échec dans un autre pays d'une disposition constitutionnelle particulière ou d'un usage politique sont rarement exactes : le milieu est, en effet, si différent qu'il est impossible d'affirmer que ce qui s'épanouit ou dépérit sous d'autres cieux et dans un autre sol, s'épanouira ou dépérira dans le nôtre. Un grand nombre d'institutions américaines, transplantées en Angleterre, produiraient des fruits d'une autre nature, et, par contre, il n'y a guère d'institution anglaise qui n'ait, pareille en cela aux plantes et aux animaux de l'Ancien Monde, subi, en passant en Amérique, quelque modification. L'examen et la critique des institutions des Etats-Unis sont, sans aucun doute, riches pour l'Europe en instructions, en encouragements et en avertissements ; toutefois, leur principale valeur réside dans la révélation de ce qu'on peut appeler les lois de la biologie politique, aussi bien que dans les nouvelles preuves et dans la nouvelle consécration qu'elles ont apportées aux principes de la science sociale et politique, à ces principes dont quelques-uns furent

entrevus, autrefois, par Platon et par Aristote, et auraient, peut-être, été oubliés si l'Amérique ne les avait illuminés d'une clarté nouvelle. De temps en temps, nous pourrions invoquer l'expérience de nos voisins de l'Atlantique pour approuver ou pour blâmer chez nous des projets de réformes constitutionnelles ou la politique d'une loi. Même dans ce cas, il est indispensable, avant de s'appuyer sur les résultats obtenus en Amérique, de s'assurer qu'il y a une similitude de condition et de milieu, en ce qui concerne cette question spéciale, qui permet de déduire des résultats acquis des résultats probables dans notre propre pays.

Ces pages, du moins celles qui concernent les partis politiques, ne produiront peut-être pas sur les lecteurs européens l'impression que j'aurais souhaitée, et je redoute que mon tableau ne soit plus sombre et plus nuageux que celui que j'avais rêvé. Il y a bien des années, je voyageais en Islande avec deux de mes amis. Nous traversâmes le Grand Désert par un chemin peu fréquenté, subissant, pendant les deux derniers mois de l'automne, des pluies, des tempêtes, des tourmentes de neige et d'autres ennuis trop longs à raconter. Mais le paysage était si grandiose et si solennel, la vie si nouvelle pour nous, les mœurs des habitants si intéressantes à étudier, enfin les légendes historiques et les souvenirs poétiques si pleins d'attraits, que nous revînmes enthousiasmés de cette île merveilleuse. Quand nous fîmes part de notre enchantement à nos amis d'Angleterre, ils nous questionnèrent sur la façon dont notre voyage s'était effectué. Nous fûmes forcés de convenir que nous avions souffert du froid et de la faim, obligés le plus souvent de coucher dans des marais ou sur des rochers, que les habitants vivaient dans des huttes éparses dans le désert, n'ayant aucun luxe et peu ou point de confort. Nos amis, oubliant nos impressions favorables pour ne se souvenir que de nos souffrances physiques, conçurent de notre île

une idée entièrement opposée à celle que nous espérions. Nous nous aperçûmes trop tard qu'il est plus facile d'exposer des faits tangibles que de communiquer des impressions. En étendant ma comparaison aux Etats-Unis et à son peuple, je dirai que l'impression que le voyageur en retire est si forte, si profonde, si fascinatrice, tissée de tant d'imagination et d'émotion, qu'il ne peut espérer l'exprimer par des mots et la transmettre intacte à ses lecteurs. Il en est tout autrement des grands faits de la politique. Cette partie, le voyageur peut facilement l'exposer ; il est même obligé, en conscience, de le faire, bien qu'il n'ignore pas que son récit portera souvent sur des choses malsaines ou qui donneront lieu à des commentaires défavorables. Le lecteur européen saisit ces faits tangibles ; il les juge comme s'ils se passaient dans son propre pays et en tire des conclusions méprisantes pour la nation et pour le peuple américains. Ce qu'il ne comprend probablement pas, sans doute parce que l'auteur ne s'est pas attaché à le lui faire comprendre, c'est que le peuple américain a une réserve de force et de patriotisme plus que suffisante pour balayer le mal qu'il tolère actuellement et pour rendre la politique du pays digne de sa grandeur matérielle et des vertus privées de ses habitants. L'admiration qu'excite l'Amérique doit, pour être comprise, être ressentie sur les lieux mêmes. L'étranger qui vit avec le peuple américain ne tarde pas à partager sa confiance et se rend compte que les fautes politiques les plus graves peuvent être là-bas bien moins dangereuses qu'en Europe. Cent fois, à mesure que j'avais dans le cours de cet ouvrage, j'ai été découragé par les faits que je relatais : cent fois le souvenir de la richesse d'énergie et de vitalité de la nation américaine a chassé au loin mes craintes.

Il est d'autres dangers auxquels est exposé un livre comme celui-ci. Le lecteur, par exemple, est amené naturellement à considérer comme vrai ce que l'auteur a vu

et ce qu'il a entendu dire, et à croire que ce qui est maintenant vrai continuera à l'être toujours. Pour être armé contre le premier de ces dangers, il suffit d'être prévenu : en ce qui concerne le second, je tiens à déclarer que chaque fois que j'ai recherché les causes d'un fait, je me suis aussi demandé si elles présentaient un caractère de permanence, question qu'il est toujours bon de se poser, même si on ne peut pas y répondre. J'ai attribué à la démocratie une influence moindre que la plupart des auteurs qui m'ont précédé ; j'ai considéré, au contraire, que les déductions tirées des formes de gouvernement étaient trop faciles et trop évidentes pour ne pas être très prudent à leur égard. On a dit que le dernier mot de la philosophie était de diminuer le nombre des causes, de même que l'idéal de la chimie est de réduire celui des éléments essentiels. Mais c'est là un but qu'il ne faut pas poursuivre sans réflexion. Une analyse serrée des phénomènes politiques et sociaux démontre, en effet, que souvent les causes sont plus complexes qu'elles ne l'ont paru d'abord, et que souvent aussi les prétendues causes principales n'agissent que parce qu'elles sont poussées par des causes secondaires cachées mais non moins importantes. La recherche des forces dynamiques de la Société est une question de la plus haute importance : même là où il n'est pas possible d'atteindre la certitude, il est de quelque utilité pour la science d'avoir déterminé les faits et correctement posé les problèmes ; comme le faisait remarquer, il y a plusieurs siècles, Aristote, la position exacte de la question n'est-elle pas le premier pas dans les recherches scientifiques ?

Je me suis étendu assez longuement sur les périls du voyage : il est temps de mettre à la voile. Commençons par une vue d'ensemble du Gouvernement National, par l'examen de sa nature et la description des autorités qui le composent.

CHAPITRE II

LA NATION ET LES ÉTATS.

Il y a quelques années, l'Eglise américaine protestante épiscopale s'occupait, dans sa réunion triennale, de la revision de la liturgie. On pensa qu'il serait désirable d'introduire dans les courtes prières, une prière pour tout le peuple, et un éminent théologien de la Nouvelle Angleterre proposa la formule suivante : « O Seigneur, bénis notre nation ». Adoptée un après-midi, sous l'impulsion du moment, cette formule fut l'objet, le lendemain, d'un nouvel examen. Le mot *Nation* souleva, de la part des laïques, tant de protestations, comme impliquant une reconnaissance trop précise de l'unité nationale, qu'on finit par y renoncer et on adopta la phrase suivante : « O Seigneur, bénis les Etats-Unis ».

Aux yeux des Européens, que frappe le patriotisme et l'orgueil national dont sont animés leurs visiteurs américains, cette crainte des Américains d'être pris pour une nation paraît extraordinaire. Elle n'est, cependant, que l'expression sous son aspect sentimental du caractère le plus saillant et le plus général du système politique de ce pays, je veux parler de l'existence d'un double gouvernement, d'une double allégeance, d'un double patriotisme. L'Amérique (et si j'emploie ce terme, laissant de côté l'Amérique du Sud et l'Amérique cen-

trale, le Canada et le Mexique, c'est pour éviter de me servir au début de cet ouvrage du terme *Etats-Unis*), l'Amérique est une République de Républiques, un Etat qui, bien que formant un tout, est composé d'autres Etats plus nécessaires encore à sa propre existence qu'il ne l'est à la leur.

C'est là un point de la plus haute importance, que les Européens peuvent mal comprendre et sur lequel il n'est peut-être pas inutile de fournir quelques développements.

Dans toute grande communauté où existent d'autres communautés plus petites, les relations entre la grande et les petites communautés se présentent généralement sous l'une ou l'autre des deux formes suivantes. La première est celle d'une Ligue, dans laquelle plusieurs corps politiques, monarchies ou républiques, peu importe, sont rattachés ensemble de façon à constituer dans certains buts, mais surtout dans un but de défense commune, un corps unique. Les membres de ce corps composé ou ligue ne sont pas des individus, mais des communautés. Cette ligue n'a de raison d'être que parce qu'elle est un agrégat de communautés : elle disparaîtra le jour où les communautés qui le composent se sépareront. Elle n'a, d'ailleurs, d'action que sur les communautés et n'a de rapports qu'avec elles. Avec les individus elle n'a pas de relations : elle n'a pas le droit de les imposer, de les juger, de voter des lois pour eux, car en ces matières les citoyens ne doivent allégeance qu'à leur propre communauté. Nous trouvons un exemple bien connu de cette forme de gouvernement dans la Confédération germanique, telle qu'elle a existé de 1815 à 1866; de même dans la Ligue Hanséatique de l'Allemagne du Moyen Age, et dans la Confédération suisse jusqu'au XIX^e siècle.

Dans la seconde forme, les communautés plus petites sont une simple subdivision d'une communauté plus

grande que nous appelons la Nation. Elles ont été créées, ou, tout au moins, elles existent dans un but purement administratif. C'est la nation qui leur a délégué leurs pouvoirs et c'est la volonté de la nation qui peut les leur enlever. La nation agit directement par ses agents, non seulement sur les communautés, mais aussi sur les simples citoyens ; enfin, la nation, indépendante de ces communautés, continuerait à exister si elles venaient à disparaître. La France de nos jours avec ses départements, l'Angleterre moderne avec ses comtés, nous fournissent des spécimens de ce genre de communautés secondaires. Autrefois, quelques comtés de l'Angleterre, comme Kent ou Dorset, constituaient des royaumes indépendants ou des districts habités par une même tribu ; d'autres, Bedfordshire, par exemple, ont toujours été des divisions artificielles. Aujourd'hui, tous les comtés, sans exception, constituent de simples circonscriptions administratives locales, et les pouvoirs qui appartiennent aux autorités locales leur ont été délégués par le gouvernement national de l'Angleterre. Les comtés n'ont pas d'influence sur l'existence du gouvernement national qui peut vivre sans eux ; ils pourraient être tous abolis ou remplacés par des communautés entièrement différentes sans qu'il soit sérieusement porté atteinte à la structure du gouvernement national.

La République Fédérale Américaine ne correspond ni à l'une ni à l'autre de ces formes ; elle tient, en quelque sorte, le milieu entre elles. Son gouvernement central ou national n'est pas simplement une ligue, car elle ne dépend pas entièrement des communautés qui la composent et que nous appelons les Etats. Elle est elle-même une République aussi bien qu'une Union de Républiques, puisqu'elle a droit à l'obéissance de chaque citoyen, sur lequel elle exerce une action directe par ses tribunaux et par ses agents exécutifs. Toutefois, les petites communautés qui la composent, c'est-à-dire

les Etats, ne sont pas de simples subdivisions de l'Union, ni de simples créatures du gouvernement national, comme les comtés en Angleterre ou les départements en France. Elles ont sur les citoyens une autorité qui leur est propre, et qui ne leur a pas été déléguée par le gouvernement central. Elles ne tirent pas non plus leur existence de ce gouvernement : elles existaient avant lui, du moins les plus anciennes, et pourraient vivre sans lui.

Le gouvernement central ou national et les gouvernements d'Etats peuvent être comparés à une large bâtisse et à un assemblage de constructions plus petites, élevées sur le même terrain, et pourtant distinctes les unes des autres. Ne voit-on pas, quelquefois, une vaste église construite au-dessus de chapelles plus anciennes ? Le sol a, d'abord, été couvert de petits sanctuaires et de petites chapelles, bâtis à des époques et dans des styles divers, mais formant chacun un édifice complet. Puis, au-dessus de ces sanctuaires et de ces chapelles, les englobant tous dans ses vastes proportions, un nouvel édifice s'élève ; la voûte en est plus large, les murs distincts, reposant quelquefois sur ceux des anciennes chapelles qu'ils s'incorporent, le plan intérieur spécial (1). Malgré cela, les constructions primitives ont conservé leur identité ; et si la nouvelle église plus large venait à disparaître, il suffirait de quelques réparations pour les protéger des intempéries des saisons et leur restituer leur caractère d'édifices distincts et séparés. De même, à l'heure actuelle, les Etats américains sont englobés dans l'Union à laquelle ils sont subordonnés, et, pourtant, l'Union est plus qu'un agrégat d'Etats, et les Etats sont plus que des parties de

(1) Je ne prétends pas qu'il existe une construction correspondant exactement au type que j'ai essayé de décrire, mais il y a (outre l'église du Saint-Sépulcre à Jérusalem) plusieurs églises en Italie qui semblent justifier la comparaison.

l'Union. Que l'Union vienne à être détruite, et les États pourraient, en ajoutant quelques pouvoirs à ceux qu'ils possèdent, survivre comme communautés indépendantes se gouvernant elles-mêmes.

Là est la cause de cette complexité si troublante et si embarrassante lorsqu'on aborde l'étude des institutions américaines ; dans cette complexité, l'Europe découvre des faits inconnus à sa propre histoire, et l'histoire de l'Amérique et de la politique américaine lui apparaît hérissée de difficultés. Il y a deux fidélités, deux patriotismes ; et le petit patriotisme, ainsi que le démontre l'incident du Congrès épiscopal, est jaloux du grand. Il y a deux gouvernements, ayant l'un et l'autre le même terrain d'action, et exigeant avec une autorité également directe l'obéissance des mêmes citoyens.

Celui qui lit occasionnellement les nouvelles politiques américaines dans les journaux européens n'est pas frappé par ce phénomène, parce que la politique d'État et les affaires d'État sont d'ordinaire peu mentionnées en Europe. Et même, le voyageur qui visite l'Amérique ne se rend pas compte de son importance ; les choses lui paraissent sensiblement semblables partout sur le continent américain, et ce que nous appelons le mécanisme du gouvernement y brille surtout par son absence. Pourtant, pour bien comprendre les institutions américaines, rien n'est plus indispensable que la conception exacte de cette double organisation, de même que, parmi les sujets d'étude que présentent ces institutions, il n'en est pas de plus curieux que les expédients ingénieux imaginés pour prévenir les chocs entre ces deux systèmes de gouvernement.

Quelle est l'origine d'un système si complexe et quelles sont les causes de sa forme actuelle ? Quelques rapides considérations historiques sont nécessaires pour donner à cette question la réponse qu'elle comporte. Mon intention n'est pas de m'attarder sur le côté historique de cet

ouvrage ; à mes yeux, la description des institutions américaines actuelles est plus que suffisamment lourde pour un écrivain et pour un seul livre. Mais un exposé rapide et clair des événements qui ont donné naissance au système fédéral en Amérique et nourri le patriotisme national sans éteindre le patriotisme d'État, me paraît une introduction naturelle à une étude sur la Constitution actuelle, et me permettra peut-être d'éviter des explications subséquentes et des digressions.

CHAPITRE III

LES ORIGINES DE LA CONSTITUTION

Lorsque, sous le règne de George III, les difficultés commencèrent entre l'Angleterre et ses colons de l'Amérique du Nord, il existait le long de la côte Est de l'Atlantique treize petites communautés : la plus grande, la Virginie, n'avait pas plus d'un demi-million d'habitants libres, et la population totale n'atteignait pas trois millions. Toutes relevaient de la Couronne britannique. Dans toutes, à l'exception du Connecticut et du Rhode-Island, les gouverneurs étaient nommés par la Couronne (1), et l'appel des jugements était porté des Cours coloniales au Conseil privé d'Angleterre. Les lois votées par le Parlement britannique y étaient en vigueur dans les conditions où elles le sont, aujourd'hui, dans les colonies anglaises, c'est-à-dire chaque fois qu'une disposition spéciale leur en avait étendu l'application ; elles étaient supérieures aux lois que les colonies se donnaient. Mais, en réalité, chaque colonie se gouvernait elle-même et s'administrait sans presque aucune intervention de la métropole. Chacune avait sa législation, ses statuts spéciaux augmentant ou modifiant le *common law* anglais, sa vie locale corporative et ses traditions ; toutes

(1) Dans le Maryland, la Pennsylvanie, et le Delaware, cependant, le gouverneur a été, pendant presque toute la période coloniale, nommé par « le Propriétaire ».

avaient, et non à un faible degré, l'orgueil de leur histoire locale et de leurs institutions, tout en étant fières de faire partie de la race anglaise et du grand et libre royaume britannique. Ce sentiment d'appartenir à cette race et à ce royaume était le seul lien politique entre les diverses colonies, de sorte que les habitants de chaque colonie jouissaient dans chacune des autres des droits et des privilèges des sujets britanniques.

Lorsque les mesures oppressives du gouvernement de la métropole provoquèrent l'insurrection des colonies, celles-ci songèrent naturellement à organiser leur résistance en commun (1). Isolées, elles auraient été une proie facile, puisque, même après leur réunion, leur victoire sur les armées régulières fut longtemps balancée. Un Congrès de délégués de neuf colonies fut tenu à New-York en 1765. Il fut suivi d'un second à Philadelphie en 1774 : douze colonies y étaient représentées : il se donna, lui-même, le titre de Continental (l'expression « Américain » n'était pas encore en usage) (2), et ses décisions furent prises au nom du « bon peuple de ces colonies » ; c'est la première assertion d'une sorte d'unité nationale entre les Anglais de l'Amérique. Le second Congrès, et le troisième qui se réunit en 1775 et dans lequel étaient représentées toutes les colonies, n'étaient pas autre

(1) A Albany, en 1754, un Congrès, composé de délégués de sept colonies, examina les mesures à prendre en prévision d'une guerre menaçante avec la France ; mais ce Congrès ne se réunit qu'avec l'approbation de la métropole, et il avait un caractère purement temporaire.

(2) Jusqu'au milieu du siècle dernier, l'expression « Américain » semble avoir désigné les indigènes Indiens. C'est ainsi que nous lisons dans l'hymne de Wesley : « Les Américains au teint sombre se convertissent. » De même, sir Thomas Browne écrit : « Quant à l'assoupissement de la raison et de la parcelle divine par la boisson, bien que la religion américaine l'approuve et que la piété païenne l'ait autrefois pratiqué... etc. » La Guerre de l'Indépendance a donné au mot sa signification actuelle.

chose qu'un organe révolutionnaire né de la guerre avec la métropole. Mais, en 1776, la proclamation de l'indépendance des colonies, et, en 1777, l'élaboration des « articles de Confédération et d'Union perpétuelle (1) » lui imprimèrent un caractère juridique nouveau. Nous y voyons les treize Etats (c'est le nom qu'ils prirent) constituer entre eux « une solide ligue d'alliance offensive et défensive » avec cette réserve que « chaque Etat conserve sa souveraineté, sa liberté, son indépendance, ainsi que les pouvoirs, juridiction et droits qui n'ont pas été expressément délégués par cette Confédération aux Etats-Unis assemblés en Congrès ».

Cette Confédération, qui ne fut pas ratifiée par tous les Etats avant 1781, était plutôt une ligue qu'un gouvernement national. Le seul organe de l'autorité centrale était une assemblée dans laquelle chaque Etat, les plus grands comme les plus petits, avait une voix, et qui, d'autre part, n'exerçait aucune juridiction sur les individus. Il n'y avait ni exécutif fédéral, ni judiciaire fédéral particulier, aucuns moyens de se procurer de l'argent, si ce n'est par les contributions des Etats, contributions qu'ils étaient lents à fournir, aucun pouvoir de contraindre les Etats ou les individus à obéir aux ordres du Congrès. Ce plan correspondait aux désirs des colons ; ils ne se considéraient pas encore comme une nation, ils étaient résolus, dans leur lutte avec l'Angleterre, à ne placer au-dessus d'eux aucun pouvoir, fût-ce même un pouvoir de leur choix. Les résultats n'en furent pas heureux, même pendant la durée de la guerre, et lorsque la paix de 1783 eût écarté toute crainte de danger immédiat du côté de l'Angleterre, ils furent plus mauvais encore ; en réalité, comme le disait Washington, cette organisation ne valait guère mieux que l'anarchie. L'indifférence des Etats à l'égard du Congrès et des intérêts communs

(1) Voir ces articles à l'Appendice à la fin de ce volume.

était telle qu'il fallait souvent attendre des semaines et des mois après la date fixée pour la réunion pour obtenir le quorum réglementaire d'Etats. Frappé d'impuissance, le Congrès n'inspirait ni respect, ni obéissance. La situation des Etats commerçants était lamentable et les tentatives grossières faites par quelques législatures pour remédier à cette stagnation par l'émission d'un papier-monnaie non susceptible de conversion, par la constitution d'une monnaie légale autre que l'or et l'argent, enfin par l'entrave apportée au recouvrement des dettes, aggravèrent le mal et furent cause de plusieurs révoltes (1). L'avenir du pays paraissait plus compromis qu'au moment de la guerre avec l'Angleterre.

La triste expérience de leurs difficultés intestines, le mépris avec lequel les gouvernements étrangers les traitaient finirent par faire comprendre aux Etats la nécessité d'une union plus ferme et plus étroite. Une réunion de délégués de cinq Etats eut lieu à Annapolis dans le Maryland, en 1786 ; elle rechercha les moyens de permettre au Congrès d'organiser le commerce gravement atteint par les règlements souvent lourds et tous distincts des divers Etats. Dans son rapport, véritable condamnation de l'état de choses existant, elle reconnut indispensables certaines réformes, et proposa pour l'année suivante une réunion générale dans laquelle seraient examinés la situation de l'Union et les amendements qu'il était nécessaire d'introduire dans sa Constitution. Le Congrès, auquel ce rapport avait été présenté, l'approuva ; il conseilla aux Etats

(1) Rhode-Island se montra particulièrement agressif. Cette singulière petite République, dont l'étendue est seulement de 1085 milles carrés (moins qu'Ayrshire ou qu'Antrim), est de tous les Etats américains celui qui présente le plus d'analogie avec les Républiques de l'antiquité ; son histoire mériterait d'être retracée par un historien philosophe. L'exemple de ses désordres contribua pour beaucoup à l'adoption par les autres Etats de la Constitution Fédérale, qu'il fût d'ailleurs, lui-même, le dernier à accepter.

d'envoyer des délégués à une conférence dont le but serait la « revision des articles de Confédération et la rédaction d'un rapport destiné au Congrès et aux diverses Législatures, où figureraient les modifications et les dispositions devant rendre la Constitution Fédérale, après agrément du Congrès et ratification des Etats, adéquate aux exigences du gouvernement et « à la conservation de l'Union ».

La Convention ainsi convoquée se réunit à Philadelphie le 14 mai 1787 ; elle commença à fonctionner le 25 mai, dès que la représentation de sept Etats fut assurée ; George Washington fut élu président. A cette conférence assistaient des délégués de tous les Etats sauf Rhode-Island, et parmi eux à peu près tout ce que les Etats-Unis comptaient alors de plus remarquable comme intelligence et comme expérience politique. Leur mandat était limité à la revision des Articles de Confédération et au droit de proposer au Congrès et aux Législatures des Etats telles améliorations qui leur paraîtraient devoir être apportées (1).

(1) Lorsque le projet de Constitution fut soumis à la ratification des Conventions d'Etats, on insista beaucoup sur ce point que les pouvoirs de la Convention de Philadelphie ne devaient pas dépasser le droit d'amender les Articles de Confédération. A cette objection, Mr. Wilson, parlant dans la Convention de Pennsylvanie, fit la réponse suivante : « On nous dit que le travail confié à la dernière Convention consistait seulement à amender les présents articles de Confédération. Cette observation a été souvent faite et me rappelle une aventure dont le héros fut M. Pope, qui était très difforme, comme tout le monde le sait. M. Pope avait l'habitude, à chaque petit accident, de répéter cette phrase : « Dieu, répare-moi. » Un jour, un jeune garçon le précédait dans la rue, l'éclairant avec un flambeau. Arrivé à un ruisseau, il l'enjamba lestement. M. Pope lui cria de revenir et ajouta : « Dieu, répare-moi ». L'espiègle, se retournant alors pour l'éclairer, le regarda et répéta : « Que Dieu vous répare ! Mais il aurait plus vite fait d'en fabriquer une demi-douzaine de neufs. » Ceci s'appliquerait à la présente Confédération, car il serait plus facile d'en faire une autre que de corriger celle-ci ». — ELLIOT, *Debates*, vol. II, p. 472.

Mais avec une hardiesse digne d'admiration à un double titre puisqu'elle venait d'anglais et de juristes, la majorité résolut finalement de ne tenir aucun compte de ces restrictions et de préparer une Constitution entièrement neuve, qui serait examinée et ratifiée, non par le Congrès ou par les Législatures d'Etats, mais par les habitants de tous les Etats.

Cette fameuse assemblée, composée de 55 délégués, dont 39 signèrent la Constitution qu'elle rédigea, siégea près de cinq mois ; le travail et l'intelligence qu'elle déploya étaient en rapport avec l'ampleur de sa tâche et la splendeur du résultat. Les débats furent secrets, preuve de la confiance qu'on avait en ses membres. Cette décision fut sage ; car les critiques du dehors auraient pu mettre en péril une œuvre qui parut plusieurs fois sur le point de sombrer, si graves étaient les difficultés provenant des divergences de sentiments et d'intérêts des différentes régions du pays, aussi bien des grands que des petits Etats (1). Les procès-verbaux de la Convention furent laissés entre les mains de Washington et déposés par lui, en 1796, au Département d'Etat. En 1819, ils furent publiés en entier avec les notes sur les discussions prises par James Madison (plus tard deux fois Président), qui

(1) Benjamin Franklin, âgé alors de 81 ans, était un des délégués de la Pennsylvanie. Les difficultés qui furent soulevées, la perspective d'un échec l'épouvantèrent à un tel point, qu'il proposa à la Convention, en présence de l'impossibilité d'arriver à un accord par des moyens humains, de commencer les séances par des prières.

Cette proposition, remarquable en ce qu'elle venait d'un homme si bien connu pour son scepticisme, aurait été adoptée, si on n'avait été retenu par la crainte de mettre ainsi le public au courant de la gravité de la situation. L'original de la proposition de Franklin, écrite de sa propre main, d'une écriture encore nette et ferme, avec l'annotation que deux ou trois délégués seulement partageaient son avis, est conservée au département d'Etat à Washington ; on peut ainsi y voir l'original de la Constitution avec les signatures des trente-neuf délégués.

avait été un des membres les plus utiles de cette assemblée. C'est d'après ces procès-verbaux et ces notes officielles que l'histoire de la Convention a été écrite (1).

Il est difficile aujourd'hui, même pour des Américains, de se rendre compte des difficultés énormes que la Convention eut à surmonter. Elle n'avait pas seulement à créer *de novo*, sur les bases très fragiles des institutions nationales existantes, un gouvernement National destiné à une population dispersée ; elle avait à respecter, en même temps, les craintes, les jalousies, les intérêts, en apparence incompatibles de treize Républiques distinctes, au gouvernement de chacune desquelles il fallait laisser une sphère d'action assez large pour satisfaire leur amour-propre local profondément enraciné, sans pourtant qu'elle le fût trop pour mettre en péril l'unité nationale (2). C'est avec raison qu'Hamilton déclare : « L'établisse-

(1) Elles figurent dans les *Debates* d'Elliot. Cet ouvrage contient aussi les comptes rendus des très intéressants débats dans quelques unes des Conventions d'Etats qui ratifièrent la Constitution.

On trouvera des considérations sur les Conventions constitutionnelles en général à la fin de ce volume, dans la note à ce chapitre.

(2) Les Liges achéenne et lycienne sont celles qui se rapprochent le plus de l'Union Fédérale, telle qu'elle fût organisée en 1789 ; toutefois, elles n'étaient pas de simples liges, mais des nations fédérées. Les auteurs du *Federalist* (voyez ci-après) s'y référent, mais leurs notions sur ce sujet étaient certainement très sommaires. La perspicacité de James Wilson lui avait fait comprendre que les deux fameuses confédérations de l'Europe moderne ne pouvaient servir de modèle à l'Amérique. C'est ce qu'il fit remarquer dans la Convention de Pennsylvanie de 1788 : « Les cantons Suisses ne sont rattachés que par des liens d'alliance. Quant aux Pays-Bas, ils ne sont vraiment qu'un assemblage de sociétés, mais cet assemblage ne constitue pas un nouvel Etat, et ne correspond pas dès lors à la définition exacte de « République confédérée ». Elliot, *Debates*. Volume II, p. 422. La Confédération suisse est devenue maintenant une République à la fois fédérale et nationale, rappelant à presque tous les points de vue son modèle américain.

ment d'une Constitution en période de profonde paix, par le consentement volontaire d'un peuple tout entier, est un prodige dont je ne prévois l'accomplissement qu'avec la plus grande anxiété (1) ». Et c'est avec raison aussi qu'il cite les paroles de David Hume (*Essays* : « Le progrès des arts et des sciences ») : « Asseoir un grand Etat ou une grande société, monarchie ou république, sur des lois générales est une œuvre d'une telle difficulté, qu'aucun génie humain, quelle que soit sa puissance, ne peut par la seule force de sa raison et de sa réflexion en venir à bout. Il faut que plusieurs unissent leurs intelligences vers le même but, que l'expérience guide leur travail, que le temps le rende parfait, que la constatation des fautes corrige les erreurs dans lesquelles ils tombent fatalement dans leurs premiers essais et leurs premières épreuves ».

On discuta même la question de savoir si les colons constituaient déjà une nation ou simplement la matière première dont une nation pourrait être formée (2). Il y avait parmi eux des éléments d'unité, il y avait aussi des éléments de diversité. Tous parlaient la même langue. Tous, à l'exception d'un petit nombre de descendants de Hollandais et de Suédois à New-York et dans le Delaware, de quelques Allemands en Pennsylvanie, de quelques petits-fils de Huguenots français dans la nouvelle Angleterre et dans les Etats du Centre, appartenaient à la même race (3). Tous, à l'exception de quelques catho-

(1) *Federalist*, n° LXXXV (édition française JÉZE).

(2) Mr. Wilson prononça dans la Convention de Pennsylvanie, en 1787, les paroles suivantes : « En adoptant cette Constitution, nous deviendrons une nation : maintenant nous n'en sommes pas une. Nous nous créerons un caractère national ; actuellement nous dépendons trop des autres ». Il continua par une prédiction remarquable sur l'influence que l'indépendance américaine exercerait sur le vieux Monde. ELLIOT, *Debates*. Volume II, p. 526.

(3) Les Irlandais, qui constituaient un élément important dans la Caroline du Nord et dans quelques parties de la Pennsylvanie, de la Virginie et du New-Hampshire, n'étaient pas Catholiques

liques romains du Maryland, pratiquaient la religion protestante. Tous obéissaient au même *common law* anglais ; ils ne le prisait pas seulement comme le rempart qui avait protégé leurs aïeux contre la tyrannie des Stuarts, mais aussi comme la base de leurs plus récents appels à la justice contre les usurpations de George III et de ses fonctionnaires coloniaux. Ils présentaient moins de similitude dans les idées et dans les mœurs, mais tous étaient républicains, confiant à des législatures électives la direction de leurs affaires publiques, attachés au *self-government* local, et animés d'un commun orgueil en raison de la résistance couronnée de succès qu'ils avaient opposée à l'Angleterre, ce pays qu'ils haïssaient alors d'une vraie haine de famille, qu'envenimait encore l'attitude méprisante qu'elle avait prise à leur égard.

D'un autre côté, la position géographique du pays augmentait la difficulté des communications. La mer était houleuse en hiver, les routes mauvaises ; le trajet par terre de Charleston à Boston était aussi long que la traversée de l'Océan pour se rendre en Europe et le voyage n'était pas moins dangereux. Dans certains Etats, les nègres constituaient la fortune du pays, dans d'autres c'était le commerce maritime ; quelques-uns enfin étaient habités par une population de petits fermiers, attachés d'une manière caractéristique à leurs vieilles habitudes. Quelques manufactures venaient à peine de s'établir. Le sentiment de l'indépendance locale se manifestait sous la forme d'une très vive suspicion à l'égard de toute autorité extérieure ; et la plus grande partie du pays était si peu peuplée qu'en réalité les habitants s'étaient passés jusqu'à ce jour de gouvernement, et

celles, mais Presbytériens écossais-irlandais d'Ulster ; le souvenir des injustices et des persécutions religieuses qu'ils avaient eues à subir dans leur patrie avait excité leur ressentiment, et ils avaient été parmi les combattants les plus acharnés dans la guerre de la Révolution.

s'imaginaient qu'en en créant un ils se forgeraient des fers pour eux-mêmes. Ces divergences et ces jalousies rendaient l'union difficile ; par contre, les Etats échappaient à deux dangers avec lesquels les auteurs de constitutions chez d'autres nations ont été aux prises. Il n'y avait pas à craindre de conspiration réactionnaire, tout le monde prisant la liberté et l'égalité ; il n'y avait, d'autre part, ni querelles entre les classes de la société, ni animosité contre les honneurs et la fortune, puisque fortune et honneurs n'existaient pas.

Dans ces conditions, la Constitution devait fatalement, tout en visant à l'établissement d'un pouvoir central durable, tenir le plus grand compte des forces centrifuges existantes. Avant tout, elle était et est restée, comme ses auteurs l'ont dit, un acte de compromis ; elle constitue peut-être dans l'histoire l'exemple le plus heureux de ce que peut un sage esprit de transaction (1). Pourtant sur certains points qu'elle avait, pour cette raison, été obligée de laisser de côté, surgirent d'ardentes polémiques. Après deux générations, lorsque l'opposition des intérêts matériels se fut accrue de colère accumulée et de malentendus incurables, ces polémiques s'enflammèrent et provoquèrent la Guerre de Sécession.

Le projet de Constitution fut soumis, pour ratification, ainsi que le stipulait son dernier article, aux Conventions des divers Etats (c'est-à-dire à des corps spécialement choisis à cet effet par le peuple). Elle devait

(1) Voici les observations d'Hamilton à ce sujet, en 1788 : « Le résultat des délibérations de tous les corps collectifs doit être nécessairement un composé des erreurs et des préjugés, aussi bien que du bon sens et de la sagesse des individus qui en font partie. De même, les contrats destinés à enserrer dans un commun lien d'amitié et d'union treize Etats distincts sont fatalement un compromis d'intérêts et de goûts aussi nombreux et aussi dissemblables. Comment la perfection pourrait-elle naître de tels éléments ? » — *Federalist*, n° LXXXV.

entrer en vigueur dès sa ratification par neuf Etats ; au cas où un ou tous les Etats restant l'eussent rejetée, ils seraient restés isolés dans le monde, puisque l'ancienne Confédération était naturellement remplacée et avait cessé d'exister. Heureusement tous finirent par accepter la nouvelle Constitution ; toutefois, deux des plus importants, la Virginie et New-York (1), ne donnèrent leur adhésion que dans le cours de l'année 1788, après neuf autres ; et deux, la Caroline du Nord et Rhode-Island, après avoir refusé, ne consentirent à entrer dans la nouvelle Union, qu'une année plus tard, alors que le gouvernement nouvellement créé fonctionnait déjà.

Dans chaque Etat, la lutte fut ardente pour l'adoption de la Constitution ; cette lutte faisait pressentir la naissance des deux grands partis politiques qui, pendant de nombreuses années, divisèrent le peuple américain. La principale source d'hostilité était la croyance qu'un gouvernement central puissant mettait en péril à la fois les droits des Etats et les libertés des individus. La liberté, proclamait-on, la liberté arrachée à George III, périrait entre les mains de ses propres enfants (2). La consolidation (le mot centralisation n'avait pas encore

(1) La Virginie était alors l'Etat de beaucoup le plus important (population en 1790, 747.610 habitants). New-York (population 340.120 habitants) était considéré comme un des plus petits Etats, mais sa position géographique centrale augmentait considérablement l'importance de son adhésion.

(2) Dans la Convention de Massachusetts, de 1788, Mr. Nason s'écriait dans une pathétique allocution : « Et maintenant, Messieurs, je réclame l'indulgence de cette honorable assemblée pour adresser une courte apostrophe à la Liberté. O Liberté, toi le plus grand bien ! toi la chose la plus belle au monde ! avec toi je veux vivre ! — avec toi je veux mourir ! Pardonnez-moi si je verse un pleur sur les dangers auxquels elle est exposée. Je ne peux pas, Messieurs, voir ternir le plus précieux des bijoux valant à lui seul dix mille mondes ; et nous nous en séparerions si tôt ? Oh, non ! » — ELLIOT, *Debates*, II, 133.

été imaginé) serait la ruine des gouvernements d'Etats et des institutions locales qu'ils protégeaient. L'opinion publique était très surexcitée et dans quelques Etats, notamment au Massachusetts et à New-York, les majorités étaient dangereusement faibles. La décision eût-elle été laissée à ce qu'on appelle aujourd'hui « la voix du peuple », c'est-à-dire à la masse des citoyens de tout le pays votant au scrutin, la voix du peuple se serait probablement prononcée contre la Constitution. Ce résultat eût été moins douteux encore si le vote avait eu lieu partout le même jour, attendu que l'on vit plusieurs Etats indécis se laisser influencer par l'adhésion des autres. Mais la méthode plébiscitaire moderne de consultation du peuple n'avait pas été encore inventée. La question dans les divers Etats fut référée à des conventions. Elles étaient composées d'hommes capables, auxquels on exposait des arguments judicieux et qui étaient eux-mêmes influencés par l'autorité de chefs. Les conseils des hommes sages prévalurent sur les préventions de la multitude. Toutefois, ils n'auraient peut-être pas été suivis, sans une cause que l'on est disposé à négliger aujourd'hui. Nous voulons parler de la crainte des puissances étrangères (1). Les Etats-Unis avaient, à cette époque, comme voisins sur le continent américain, deux monarchies européennes, l'Espagne et l'Angleterre. La France avait possédé, il y avait peu de temps, des territoires sur leurs frontières du Nord, au Canada, et sur leurs frontières du Sud et de l'Ouest,

(1) Les autres causes principales furent les embarras financiers de la Confédération, la détresse économique et la crise que traversait le commerce, conséquence de la désorganisation d'un certain nombre d'Etats. Voir à ce sujet les observations de Mr. Wilson dans la Convention de Pennsylvanie (ELLIOT, *Debates*, II, 524). Il invoque dans l'espèce la loi de la nécessité et termine par cette remarque : « L'argument tiré de la nécessité est la défense du patriote, aussi bien que l'excuse du tyran ».

dans la Louisiane (1). Elle avait été leur alliée contre l'Angleterre ; elle occupa, de nouveau, quelques années plus tard, des territoires à l'Ouest du Mississippi. La terreur de l'intervention étrangère, le sentiment de leur faiblesse sur terre et sur mer en cas de conflit avec les puissances militaires de l'Europe, étaient l'objet des constantes préoccupations des hommes d'Etat américains : leur désir le plus ardent était d'assurer contre toute éventualité un gouvernement national capable de lever une armée et une flotte, et de parler avec autorité au nom de la nouvelle République. Fait digne de remarque, les Etats-Unis ont bien plus redouté le danger d'une attaque européenne ou de complications de ce côté de 1783 à 1820 environ, que durant la seconde moitié du XIX^e siècle, où, grâce à la vapeur, l'éloignement de l'Europe a été rendu cinq fois moindre qu'à cette époque.

Plusieurs des Conventions, au moment où elles donnèrent leur adhésion à la Constitution, recommandèrent chaleureusement, des amendements divers destinés à calmer les craintes de ceux qui trouvaient que la Constitution empiétait trop sur les libertés du peuple. Quelques-uns furent adoptés, immédiatement après la mise en vigueur de l'acte original, conformément à ses prescriptions, c'est-à-dire par une majorité des deux tiers dans le Congrès et une majorité dans les trois quarts des Etats. Ce sont les amendements de 1791, au nombre de dix ; ils constituent ce que les Américains, suivant un précédent anglais digne de respect, appellent un *Bill of Rights* ou Déclaration des Droits.

(1) Le vaste territoire qu'on appelait alors la Louisiane fut donné par la France à l'Espagne en 1762, mais le gouvernement espagnol ne s'y établit pas avant 1789. Il fut cédé par l'Espagne à la France en 1800 et vendu par Napoléon aux Etats-Unis en 1803. Quant à la Floride, elle appartient d'abord à l'Espagne : elle fut cédée à l'Angleterre en 1763, rétrocédée par celle-ci à l'Espagne en 1783, et, enfin, achetée par les Etats-Unis en 1819.

La Constitution de 1789 (1) mérite le respect dont les Américains l'entourent. Bien des critiques ont été faites, il est vrai, sur son agencement, sur ses lacunes, sur le caractère artificiel de quelques-unes des institutions qu'elle a créées. C'est ainsi que la reconnaissance de l'esclavage comme institution existant dans quelques Etats et le fait de n'avoir pas refusé expressément aux Etats le droit de se retirer de l'Union, ont été accusés d'avoir contenu les germes de la guerre civile, bien que ces germes aient pris soixante-dix ans pour venir à maturité. La Constitution doit en grande partie son succès au génie politique, mûri par une longue expérience, de la race anglo-américaine, qui l'a fait fonctionner comme elle aurait pu faire fonctionner tout autre instrument mal rédigé. Et cependant, après toutes ces réserves, elle dépasse toutes les autres constitutions écrites par l'excellence intrinsèque de son plan, par son adaptation aux besoins du peuple, par la simplicité, la concision et la précision de son style, par son mélange judicieux de fermeté dans le principe et d'élasticité dans les détails (2). On est, dès lors, amené à rechercher, avant même d'en aborder

(1) On peut choisir comme date de la Constitution, soit 1787, l'année de sa rédaction, soit 1788, celle de son acceptation par le nombre réglementaire d'Etats, soit enfin 1789, celle où elle fonctionna, le Congrès de la Confédération ayant fixé au premier mercredi de mars de cette année le jour où elle devait entrer en vigueur. La date de 1789 a l'avantage d'être facilement retenue, parce qu'elle coïncide avec le commencement des grands mouvements révolutionnaires de l'Europe moderne. La Confédération peut être considérée comme ayant pris fin en même temps que son Congrès, c'est-à-dire le jour où son Congrès mourut faute de quorum.

(2) Les Bostoniens, qui se piquent de littérature, découvrirent immédiatement que son style était digne d'admiration. Voici ce que déclara Mr. Ames dans la Convention de Massachusetts de 1788 : « Considérée au point de vue de la forme seule, la Constitution fait honneur à notre pays. Les législateurs ont enfin consent à parler le langage de la philosophie. » ELLIOT, *Debates*, II, 55.

l'examen quelles sont les causes, en dehors du mérite de ses auteurs et de la patience laborieuse dont ils firent preuve, auxquelles il faut attribuer sa supériorité ; en d'autres termes, quels sont les matériaux dont disposait la Convention de Philadelphie pour mener à bonne fin une entreprise aussi considérable que la création d'une nation au moyen d'un instrument de gouvernement. La Constitution américaine n'est pas une exception à la règle que toute institution, pour commander l'obéissance et le respect des hommes, doit avoir de profondes racines dans le passé, et que plus son développement a été lent, plus elle a de chances de durer. Il y a dans la Constitution peu de points absolument neufs ; il y en a beaucoup qui sont aussi anciens que la grande Charte.

Les hommes de la Convention avaient l'expérience de la Constitution anglaise. Cette Constitution, très différente de ce qu'elle est de nos jours, n'était pas même alors tout à fait conforme à l'idée qu'ils s'en faisaient. Leur conception n'était pas seulement imprégnée des souvenirs de l'influence exercée par le roi George III, influence due à des causes transitoires et qui les amena à exagérer le rôle de la monarchie (1), mais aussi de la description qui était faite de cette Constitution dans l'ouvrage du Juge Blackstone. Cet auteur en exposait plutôt la théorie que la pratique, comme il était naturel pour un juriconsulte et un homme de lettres, et la théorie était en retard de plusieurs années sur la pratique. Les pouvoirs et les fonctions du Cabinet, la suprématie de la Chambre des Communes, la connexion intime de la législation et de l'administration, toutes choses que nous con-

(1) Les colons ont une tendance à exagérer l'importance de la Couronne. Placée sur une éminence qui attire les regards parce qu'elle est l'autorité commune à tout l'Empire, elle s'impose à la curiosité et au respect des personnes qui vivent au loin. Les Assemblées législatives excitent leurs critiques, la Couronne frappe leur imagination.

sidérons aujourd'hui comme les caractéristiques essentielles de la Constitution anglaise, étaient encore loin d'avoir atteint leur plein développement. Mais sur d'autres points d'une importance fondamentale, les auteurs de la Constitution américaine apprécièrent et tirèrent un excellent parti de son esprit et de sa méthode.

L'oracle de leur philosophie politique était le traité de Montesquieu sur l'*Esprit des lois*. Cet ouvrage, publié sous forme anonyme à Genève quarante ans auparavant, avait acquis sur les deux rives de l'Océan une immense autorité. En établissant le parallèle des libertés publiques et privées des Anglais avec le despotisme de l'Europe continentale, Montesquieu avait pris la Constitution de l'Angleterre comme système modèle, et attribué ses mérites à la division des pouvoirs législatif, exécutif et judiciaire, qu'il y avait découverte, et à son système de freins et de contrepoids, qui semblait en assurer l'équilibre. De tous les principes de politique, aucun ne produisit une plus forte impression sur l'esprit des auteurs de la Constitution et des hommes d'Etat de l'Amérique, que le dogme de la séparation des trois pouvoirs, considérée comme la condition essentielle de la liberté. Ce dogme avait déjà été la base d'un certain nombre de Constitutions d'Etats. Nous le voyons à chaque moment reparaître dans leurs écrits, et jamais il n'est absent de leurs pensées. Quant à l'influence attribuée à d'autres écrivains d'Europe, tels que Rousseau, ou même à des penseurs anglais comme Burke, on n'en retrouve que très peu de traces directes dans la Constitution Fédérale ou dans le commentaire classique contemporain de la Constitution, véritable apologie (1) que nous devons au génie

(1) Le *Federalist*, série d'articles publiés dans les journaux de New-York, pour défendre la Constitution Fédérale, à l'époque où son acceptation était discutée dans la Convention d'Etat de New-York (édition française JÈZE).

d'Hamilton et de ses collaborateurs moins connus, Madison et Jay. Il suffit, pourtant, de lire la Déclaration d'Indépendance et les Constitutions primitives des Etats, particulièrement celle de Massachusetts de 1780, pour constater que les théories abstraites concernant les droits des hommes avaient laissé une profonde impression dans l'esprit national. Elles se développèrent naturellement, avec la pratique du gouvernement républicain, et ont été à diverses époques, de puissants facteurs dans l'histoire de l'Amérique. Mais l'influence de la France et de ses philosophes s'est exercée surtout dans les années qui ont suivi 1789, lorsque Jefferson, qui se trouvait heureusement à Paris pendant la Convention Constitutionnelle, se mit à la tête de la propagande démocratique.

Les auteurs de la Constitution avaient aussi l'expérience de leurs gouvernements coloniaux et d'Etats, et surtout, — car ceci était plus récent et s'appliquait tout à fait — l'expérience du fonctionnement des Constitutions d'Etats établies à l'époque même ou après le soulèvement des colonies contre la domination anglaise. Parmi les délégués, plusieurs de Philadelphie avaient prêté leur concours à la préparation de ces documents, et tous avaient pu surveiller et apprécier leur fonctionnement. Ils comparèrent des notes sur les mérites des institutions que leurs Etats avaient respectivement adoptées, mérites que la pratique leur avait permis de constater. Ils avaient l'avantage inappréciable de connaître concrètement des Constitutions écrites ou rigides ; en d'autres termes, ils étaient aptes à comprendre comment un système de gouvernement fonctionne et joue effectivement sous le contrôle d'une foule de dispositions statutaires définissant et limitant les pouvoirs de ses divers organes. Ce que l'on appelle la Constitution anglaise consiste en grande partie en coutumes, précédents, traditions, sous-entendus, souvent vagues et toujours élastiques. C'était une chose bien différente, et même, s'agis-

sant de faire une constitution pour la nation américaine, c'était une chose bien plus importante, d'avoir vécu sous l'empire de systèmes réglés par les lignes tranchantes et rigides d'un document unique ayant pleine force de loi, et d'avoir appris à les faire fonctionner. C'est qu'en effet cette expérience leur enseignait ce qui pouvait être en toute sûreté compris dans un document de ce genre et aussi la place qui devait y être laissée pour les circonstances imprévues et le développement inévitable de la Constitution.

Enfin, ce principe du *common law* anglais que tout acte fait par un fonctionnaire ou par une assemblée législative est considéré purement et simplement comme nul, s'il sort des limites de leur compétence légale, fut la clé des difficultés provenant de l'établissement d'une foule d'autorités indépendantes les unes des autres, mais chacune souveraine dans son domaine spécial. L'application de ce principe rendit possible, en même temps que la création d'un gouvernement national laissant le champ libre au fonctionnement des gouvernements d'Etat, la division des pouvoirs du gouvernement national entre plusieurs personnes et plusieurs assemblées, de façon à empêcher l'absorption ou l'écrasement de tous au profit de quelques-uns. Par quels moyens ce double but fut-il atteint ? Nous le verrons plus tard, lorsque nous examinerons les effets d'une Constitution écrite ou rigide servant d'enveloppe à une loi fondamentale, et que nous étudierons les fonctions de la justice dans l'interprétation et l'application de cette loi (1).

(1) Voyez plus loin, chapitres xxiii et xxiiii.

CHAPITRE IV

NATURE DU GOUVERNEMENT FÉDÉRAL

L'acceptation de la Constitution de 1789 fit du peuple américain une nation. Ce qui avait été une Ligue d'Etats devint, par l'établissement d'un gouvernement National avec autorité directe sur tous les citoyens, un Etat Fédéral. Mais comme ce gouvernement national ne devait pas faire disparaître les gouvernements d'Etats, le problème à résoudre par les auteurs de la Constitution était double. Ils avaient à créer un gouvernement central. Ils avaient, aussi, à déterminer les rapports de ce gouvernement central avec les Etats et avec les citoyens. L'exposé de la Constitution et la critique de son fonctionnement doivent donc considérer la Constitution sous ces deux aspects : comme système de gouvernement National composé, comme la Monarchie anglaise ou la République française, de pouvoirs exécutifs et de corps législatifs, et comme système Fédéral établissant un lien entre plusieurs Républiques et réglant leurs rapports, ces Républiques étant, pour certains objets, mais pour certains objets seulement, subordonnées à la Constitution. Pour plus de clarté, ces deux aspects doivent être bien distingués l'un de l'autre ; il sera plus commode de commencer par le premier et de décrire d'abord le système américain en tant que système national, laissant de côté, pour le moment, son caractère fédéral.

Toutefois, il faut se rappeler que la Constitution n'a

pas la prétention d'être un système complet de gouvernement avec des organes créés pour remplir les charges et devoirs d'un Etat civilisé. Elle suppose l'existence de gouvernements d'Etats, et leur activité étendue et constante. C'est un système qui a pour but d'assurer l'accomplissement de fonctions publiques que les Etats ne possédaient ni ne remplissaient, et que, certes, ils ne pouvaient posséder ni accomplir, du moins d'une manière satisfaisante. Elle est donc, en quelque sorte, le complément et le couronnement des Constitutions d'Etats. Il faut lire ces dernières en même temps, si l'on veut faire embrasser par la Constitution américaine, comme le font les Constitutions de quelques pays, tels que la France, la Belgique et l'Italie, tout le champ du gouvernement civil.

Les services administratifs, législatifs ou judiciaires réglementés par la Constitution Fédérale sont ceux qui se réfèrent à des matières qui doivent être considérées comme communes à toute la nation, soit parce que toutes les parties de la nation y sont également intéressées, soit parce que la nation, envisagée comme un tout, peut seule leur donner une organisation satisfaisante. Parmi ces matières communes ou nationales, les principales sont (1) :

— La Guerre et la Paix ; les traités et d'une façon générale les relations étrangères ;

(1) On en trouvera la liste complète dans la Constitution, art. I, § 8 (à l'appendice). On peut la comparer avec le *British North America Act*, 1867 (30 et 31 Vict., chap. 8), avec le *Federal Council of Australasia Act*, 1885 (48 et 49 Vict., chap. 60), avec la Constitution suisse de 1874 (articles 8, 22, 30, 42, 54, 64, 67-70), avec la Constitution de la République d'Australie, rédigée par une convention australienne et promulguée en 1900 par le Parlement impérial dans le *Commonwealth of Australia Act* de cette même année, et avec la Constitution de l'Union sud-africaine (qui offre plus d'unité) votée en 1910 par un *Act* du Parlement impérial.

— L'Armée et la Marine ;
 — Les Cours Fédérales de justice ;
 — Le Commerce intérieur et extérieur ;
 — Les Questions monétaires ;
 — La Propriété littéraire et les Brevets d'invention ;
 — Les Postes et les routes postales ;
 — L'Etablissement des impôts pour les matières ci-dessus énumérées et pour le fonctionnement général du gouvernement ;

— La Protection des citoyens contre la législation injuste ou partielle d'un Etat (1).

Cette liste comprend les sujets sur lesquels la législature nationale a le droit de légiférer, l'exécutif national le droit de mettre en vigueur les lois fédérales et, d'une façon générale, de prendre toutes les mesures que comportent les intérêts de la nation, le judiciaire national celui de rendre la justice. Aux Etats appartiennent toutes autres matières de législation et d'administration, sans que la législature fédérale ou l'exécutif fédéral aient le droit d'intervenir.

Telle est la sphère d'attributions du gouvernement national. Etudions maintenant de quelle manière il est constitué et de quels départements il se compose.

Aux yeux de ses auteurs, ce système de gouvernement, pour être parfait, devait présenter les quatre caractères suivants :

- Etre puissant et efficace ;
- Avoir des départements indépendants les uns des autres (condition essentielle au maintien de sa forme) ;
- Dépendre du peuple ;
- Assurer la liberté individuelle.

Le premier de ces caractères, ils cherchèrent à le réaliser en créant un exécutif fort ; le second, en séparant les pouvoirs législatif, exécutif et judiciaire, et

(1) Amendements XIV et XV.

par un système de freins et de contrepoids variés ; le troisième, en rendant toutes les fonctions publiques électives et en multipliant les élections ; le quatrième, en aménageant le système de freins et de contrepoids dont nous venons de parler, de telle sorte que chaque département soit éloigné de la tyrannie, et aussi en plaçant certains droits des citoyens sous la protection de la Constitution écrite.

Ils n'avaient ni l'audace, ni les capacités nécessaires pour créer une Constitution *a priori*. Il y a remarquablement peu de génie inventif dans ce monde, et c'est peut-être dans la sphère des institutions politiques qu'il en est apparu le moins. Ces hommes, politiques pratiques, qui connaissaient les difficultés infinies que présente l'administration des affaires, ne voulaient pas de tentatives hasardeuses. Ils désiraient, tant que les circonstances le leur permettaient, marcher dans les sentiers tracés et suivre les méthodes que l'expérience avait éprouvées (1). Conformément à ce principe, ils prirent comme point de départ le système qui avait été appliqué dans leurs gouvernements coloniaux et ensuite dans leurs gouvernements d'Etats. Il ressemblait, dans son ensemble, à la Constitution britannique, et, à ce point de vue, on peut dire avec raison que cette dernière servit de modèle au nouveau gouvernement National. Pour eux, l'Angleterre était la nation du monde la plus libre et la mieux

(1) J. R. Lowell a dit, avec autant d'esprit que de vérité, des hommes de la Convention : « La théorie les laissait profondément sceptiques, et ils avaient assez de prudence pour ne pas commettre la folie de rompre avec le passé. Ils n'étaient pas séduits par le sophisme français qu'on peut se commander un système de gouvernement neuf comme un costume neuf. Ils auraient aussi bien songé à se commander une chair et une peau neuves. Pour tisser l'étoffe destinée au vêtement qu'ils voulaient donner à leurs pensées et à leur expérience, le temps était le seul métier. » — Discours sur la Démocratie, prononcé le 6 octobre 1884.

gouvernée, mais ils avaient la ferme résolution d'éviter les points faibles qui avaient permis au roi George III de jouer le rôle de tyran, et qui rendaient à leurs yeux la liberté anglaise bien inférieure à celle qu'assuraient les constitutions de leurs propres Etats. Ayant devant les yeux cette mère respectable et ces enfants, meilleurs dans leur jugement que leur mère, ils créèrent un magistrat exécutif, le Président, sur le type du gouverneur d'Etat et du roi de la Grande-Bretagne. Ils créèrent une législature composée de deux Chambres, le Congrès, sur le modèle des deux Chambres de leurs législatures d'Etat et du Parlement britannique. Enfin, suivant le précédent des juges britanniques qui ne peuvent être révoqués que par la volonté concordante de la Couronne et du Parlement, ils créèrent une magistrature nommée à vie et irrévocable, sauf par mise en accusation (*impeachment*) (1).

Toutefois, dans ces grandes matières aussi bien que pour beaucoup d'autres moins importantes, ils copièrent moins la Constitution anglaise que les Constitutions de leurs Etats particuliers, dans lesquelles, comme il était naturel, un grand nombre de traits de la Constitution anglaise avait été incorporé. On a fait remarquer avec raison que presque toutes les dispositions de la Constitution Fédérale qui ont donné des résultats satisfaisants, ont été empruntées à des Constitutions d'Etats ou suggérées par elles ; et que presque toutes celles qui ont donné lieu à des mécomptes sont ceux que la Convention, faute d'un précédent, a été obligée d'inventer par elle-même.

(1) Quelques différences, peu importantes, existent cependant entre les systèmes anglais et américain. Le juge américain fédéral est nommé par le Président « sur l'avis et avec le consentement du Sénat », le juge anglais par le roi seul. Le juge américain peut être mis en accusation par la Chambre des représentants et jugé par le Sénat, le juge anglais est révocable par la couronne sur une adresse des deux Chambres.

Insister sur ce point n'est pas diminuer la gloire de cette illustre Assemblée : si nous sommes obligés de constater qu'elle a eu moins de génie inventif qu'on ne lui en a quelquefois attribué, nous devons aussi lui reconnaître une double part de la sagesse qui préfère l'expérience à la théorie *a priori* et de la sagacité qui, dans une masse de matériaux placés devant elle, choisit les meilleurs, les combinant avec habileté pour former un nouvel édifice (1).

Je parlerai plus tard des divergences moins importantes entre leur œuvre et la Constitution britannique. Mais une profonde différence doit être notée ici. Le Parlement britannique avait toujours été, était à cette époque, et reste aujourd'hui une Assemblée souveraine et constituante. Il peut faire et défaire n'importe quelle loi, changer la forme du gouvernement ou la succession au trône, intervenir dans la marche de la justice, supprimer les droits privés les plus sacrés des citoyens. D'une façon générale, entre lui et le peuple il n'y a pas de distinction légale ; en lui, en effet, réside la plénitude des droits et pouvoirs du peuple, comme si le peuple tout entier assistait à ses séances. Au point de vue de la théorie légale, c'est la nation qui est le successeur du Folk Moot de nos ancêtres teutons. Pratiquement et théoriquement, il est aujourd'hui le seul et suffisant dépositaire de l'autorité de la nation : il est dès lors, dans la sphère de la loi, irresponsable et omnipotent.

Dans le système américain, il n'existe pas de corps analogue. Non seulement le Congrès, mais aussi le Congrès et le Président réunis sont soumis à la Constitution, et ils ne peuvent pas faire un pas hors du cercle qu'elle a tracé autour d'eux. S'ils le font, ils outrepassent la loi et excèdent leurs pouvoirs. Les actes qu'ils peuvent faire en

(1) Voyez dans la note à ce chapitre, à l'Appendice, d'autres remarques sur l'influence des Constitutions d'Etats.

dehors de leurs attributions sont nuls, ils peuvent et même doivent être traités comme nuls par les plus simples citoyens. Le seul pouvoir qui soit définitivement souverain, comme le Parlement britannique l'est toujours et directement, est le peuple des Etats, capable, en agissant d'après les prescriptions de la Constitution, de passer n'importe quelle loi dans la forme d'un amendement constitutionnel.

Cette différence fondamentale avec le système britannique, dit-on communément, a été imposée aux hommes de 1787 par la nécessité où ils se trouvaient, pour sauvegarder les droits des divers Etats, de limiter la compétence du gouvernement National (1). Mais à supposer même qu'il n'y eût pas eu d'Etats à protéger, la jalousie du peuple américain à l'égard de ceux qu'il choisit pour le gouverner, sa crainte de voir absorber tous les pouvoirs par l'un d'entre eux, son anxiété de protéger les droits primordiaux des citoyens contre toute attaque soit de l'exécutif, soit de la législature, l'auraient certainement amené, ainsi que cela arriva pour les premières Constitutions de la Révolution française, à créer une Constitution suprême ou instrument fondamental de gouvernement placé au-dessus de la législature nationale et la contrôlant. Un instrument de cette nature existait déjà dans les Chartes des Colonies et avait passé dans les Constitutions des divers Etats : ils auraient, sans aucun doute, en créant la Constitution nationale, suivi un précédent qu'ils regardaient comme si précieux. La subordination de toutes les autorités ordinaires et de tous les organes de gouvernement à un instrument

(1) Les auteurs qui ont écrit sur les matières constitutionnelles ont souvent prétendu qu'un gouvernement Fédéral suppose une Constitution écrite ou rigide. Il n'en est pas nécessairement ainsi. Il peut y avoir, et il y a eu, des fédérations sans loi fondamentale inaltérable par l'autorité législative habituelle. Selon toute vraisemblance, la Ligue achéenne n'en avait pas.

suprême, expression de la volonté du peuple souverain, et susceptible d'être modifiée par lui seul, est généralement regardée comme l'innovation la plus remarquable du système américain. Ce n'est cependant qu'une simple extension à la sphère plus large de la nation, d'un plan approuvé par l'expérience des divers Etats. Encore ce plan avait-il été dans ces Etats plutôt le résultat d'un lent développement historique, que d'une décision consciente prise à un moment quelconque de leur transformation de petits établissements en puissantes Républiques. Peut-être, les hommes d'Etat qui dirigèrent ce développement subissaient-ils à un certain degré l'influence et l'inspiration des souvenirs de la République anglaise du xvii^e siècle : ils avaient assisté à l'établissement éphémère, il est vrai, d'une Constitution suprême ou rigide, dans la forme du fameux Instrument de Gouvernement de 1653 ; parmi eux, quelques sages avaient même écouté les discours dans lesquels James Harrington, un des hommes les plus autorisés de cette grande époque, après avoir exposé les principes de la Constitution, démontrait la nécessité, pour lui donner une autorité plus grande, d'une ratification populaire.

Nous pouvons maintenant étudier les divers départements du Gouvernement National. Il sera plus simple de les traiter d'abord séparément, et d'examiner ensuite leurs rapports entre eux, en réservant pour des chapitres subséquents un exposé des relations du Gouvernement National, considéré comme un tout, avec les différents Etats.

CHAPITRE V

LE PRÉSIDENT

Quiconque entreprend la description du système américain de gouvernement est obligé de suivre la division américaine en trois départements : Exécutif, Législatif, Judiciaire. Je commence par l'Exécutif, le plus simple des trois.

Le Président a été créé par la Constitution de 1789. Sous la Confédération, il n'y avait qu'un membre présidant le Congrès, mais pas de chef de la nation.

Pourquoi jugea-t-on nécessaire d'avoir un Président ? La crainte de la monarchie, d'un gouvernement fort, d'un gouvernement centralisé était générale en 1787. George III était un objet de haine ; il est resté un épouvantail pour les enfants américains des générations suivantes. La Convention rencontra des difficultés extrêmes dans le choix d'un mode satisfaisant de nomination du Président, et celui qu'elle a adopté n'a pas donné satisfaction. Qu'une République puisse se passer d'un chef unique, pouvait avoir été suggéré aux Américains par ces exemples de l'antiquité auxquels ils aimaient à recourir. L'expérience de la Suisse moderne nous a rendu la chose encore plus claire aujourd'hui. Toutefois, il fut décidé de bonne heure dans les débats de 1787, que l'autorité exécutive centrale devait résider dans une seule personne ; jamais, ceux qui s'opposaient au plan de la Constitu-

tion en critiquant les attributions du Président, ne contestèrent son existence.

On doit trouver l'explication de ce fait, moins dans le désir de reproduire la Constitution britannique, que dans l'habitude qu'avaient les Américains, comme citoyens des divers Etats, des fonctions de Gouverneur d'Etat (quelques Etats lui donnaient le nom de Président), et dans le dégoût que leur inspirait la faiblesse dont le Congrès avait fait preuve sous la Confédération dans la direction de la guerre et dans l'administration générale du pays après la conclusion de la paix. Il avait été prouvé qu'une Assemblée manquait de décision et de vigueur ; l'opinion publique réclamait un homme. On peut conjecturer que les craintes que faisait naître le danger de la situation prépondérante d'un seul homme furent diminuées dans une large mesure par la présence de George Washington. Même pendant que les débats duraient encore, tout le monde doit avoir pensé à lui comme à la personne désignée pour présider l'Union, ainsi qu'il présidait alors la Convention. La création de cette fonction semblait se justifier par l'existence d'une personne faite pour la remplir, dont l'influence acquise et le jugement sûr corrigeraient les défauts, alors regardés comme caractéristiques, de la démocratie, son caractère impulsif, son manque de respect pour l'autorité, son incapacité de suivre une ligne de conduite logique.

Hamilton se rendait si bien compte de la nécessité de créer un exécutif assez puissant pour assurer une administration continue, qu'il proposa de nommer le chef de l'Etat pour tout le temps qu'il se conduirait bien (*for good behaviour*), c'est-à-dire à vie, sous réserve qu'il pourrait être destitué par *impeachment*. Cette proposition ne fut pas adoptée, bien qu'elle eût l'appui de personnes dont les sentiments démocratiques ne pouvaient être contestés, tels que Madison et Edmund Randolph ; mais presque tous les hommes de bon sens, y compris tous ceux qui

avaient de la démocratie une meilleure opinion qu'Hamilton lui-même, reconnurent que les dangers d'une guerre étrangère, dangers qui étaient infiniment plus sérieux dans l'enfance de la République qu'ils ne l'ont été en réalité dans la suite, exigeaient la concentration des pouvoirs exécutifs dans une seule main. Le fait que dans chacune de leurs Républiques, il existait un fonctionnaire auquel la constitution d'Etat donnait une autorité exécutive pour balancer la législature d'Etat, amena à considérer comme une chose naturelle l'établissement d'un haut magistrat Fédéral.

Après avoir décidé qu'il y aurait un tel magistrat, les hommes d'Etat de la Convention, en gens solidement pratiques qu'ils étaient, n'essayèrent pas de le tirer de toutes pièces de leur cerveau : ils étudièrent les modèles existants. Ils firent une copie agrandie du gouverneur d'Etat, ou, ce qui est en termes différents la même chose, une copie réduite et perfectionnée du monarque anglais. Leur Président est George III, diminué d'une partie de ses prérogatives par l'intervention du Sénat dans les traités et dans les nominations, d'une autre partie par la limitation de son action aux affaires Fédérales ; en même temps que son prestige comme son influence sont diminués par le fait qu'il tient sa fonction pour quatre ans au lieu d'être à vie (1). Son traitement est trop faible pour lui permettre d'avoir une cour ou de corrompre la

(1) Lorsque les Romains eurent chassé leurs rois, ils ne supprimèrent pas, en réalité, la fonction : ils firent de leur consul une sorte de roi annuel, amoindri par la courte durée de son pouvoir et par la présence d'un autre consul avec des pouvoirs égaux. De même, les Américains eurent l'espoir de rabaisser leur Président non seulement par la brièveté de son mandat mais aussi en diminuant le pouvoir qu'ils lui laissaient ; c'est ce qu'ils firent, en créant une autre autorité, à laquelle ils confièrent certaines fonctions exécutives, et en décidant que son consentement serait nécessaire à la validité de certaines catégories d'actes exécutifs du Président. Cette autre autorité est le Sénat, dont nous nous occuperons plus tard.

législature ; il ne peut pas davantage séduire la vertu des citoyens par la collation de titres de noblesse : ces titres sont entièrement prohibés. Entouré de ces mesures de précaution, il devait, dans la pensée des auteurs de la Constitution, ressembler au gouverneur d'Etat ou au monarque anglais, non seulement en étant le chef de l'exécutif, mais aussi en se tenant en dehors et au-dessus des partis politiques. Il devait représenter la Nation entière, de même que le gouverneur représentait l'Etat. L'indépendance de sa position, avec la certitude de n'avoir rien à gagner ou à craindre du Congrès, le rendrait, espérait-on, libre de s'occuper exclusivement du bien-être du peuple.

Cette conception apparaît dans le mode adopté pour l'élection du Président. La nomination par le peuple, au suffrage direct populaire, du premier magistrat aurait provoqué une surexcitation dangereuse et donné trop d'encouragement aux candidats n'ayant d'autre don que celui de la popularité. L'abandon de ce choix au Congrès aurait subordonné l'exécutif à la législature, en violation du principe qui exige que ces départements soient maintenus distincts ; d'autre part, le Président, au lieu d'être l'élu de la Nation, serait devenu la créature d'une seule faction particulière. C'est pour ces raisons que fut adopté le système d'une double élection, peut-être avec une vague réminiscence des méthodes usitées encore à cette époque à Venise pour le choix du Doge, et en Allemagne pour celui de l'Empereur romain. La Constitution prescrit à chaque Etat de choisir un nombre d'électeurs présidentiels égal au nombre de ses représentants dans les deux Chambres du Congrès. Quelques semaines plus tard, ces électeurs se réunissent, dans chaque Etat, au jour fixé par la loi et donnent par écrit leurs votes pour le Président et pour le Vice-Président (1). Les votes sont transmis sous

(1) A l'origine, la personne qui recueillait le plus grand nombre

pli cacheté à la capitale, et là ouverts par le président du Sénat en présence des deux Chambres, et comptés. Pour soustraire les électeurs à l'influence d'une faction, on a décidé qu'ils ne seraient pas membres du Congrès, ni investis d'aucune fonction Fédérale. On attendait de cette méthode qu'elle assurerait la nomination par les citoyens les meilleurs de chaque Etat, dans le calme et la réflexion, et en parfaite indépendance de jugement, de l'homme qu'ils estiment le plus apte à exercer la magistrature suprême de l'Union. Etant choisis eux-mêmes comme électeurs pour leurs mérites personnels, ils seraient plus qualifiés que les masses pour élire à la Présidence un homme capable et honorable. En outre, comme les votes sont comptés ensemble et non par Etat, chaque voix d'électeur garderait sa valeur. Un électeur peut être en minorité dans son propre Etat, et cependant son suffrage, en s'ajoutant à ceux des électeurs des autres Etats en faveur du même candidat, peut exercer une influence.

Aucune partie de leur œuvre ne paraît avoir été regardée par les auteurs de la Constitution de 1787 avec plus de complaisance que celle-ci (1), bien qu'aucune ne leur ait causé plus d'inquiétude. Aucune n'a plus complètement trompé leur attente. Les électeurs présidentiels sont devenus une simple dent de roue dans la machine gouvernementale, une simple combinaison pour

de suffrages était censée avoir été élue Président, et celle qui venait ensuite Vice-Président. Ce système entraînait une confusion, et il fut, en conséquence, modifié par le douzième amendement constitutionnel, adopté en 1804, qui établit, pour l'élection du Président et du Vice-Président, des scrutins distincts.

(1) « Le mode de nomination du premier magistrat des Etats-Unis est à peu près la seule partie du système à laquelle la critique ne se soit pas attaquée, ou qui ait reçu des adversaires de la Constitution une légère marque d'approbation. » — *Federalist*, N° LXVII, cf. n° I. Voir aussi les observations de Mr. Wilson dans la Convention de Pennsylvanie ; ELLIOT, *Debates*, vol. II.

permettre à la volonté du peuple de se manifester. Leurs qualifications personnelles importent peu. Ils n'ont aucune indépendance ; ils sont choisis à raison de l'engagement qu'ils prennent — engagement d'honneur seulement, mais qui, depuis 1796, n'a jamais été violé, — de voter pour un candidat déterminé. En les nommant, le peuple nomme virtuellement le Président ; la chose même que les hommes de 1787 voulaient éviter est arrivée : le Président est élu par un vote populaire. Voyons comment ce fait s'est produit.

Dans les deux premières élections présidentielles (en 1789 et 1792) l'indépendance des électeurs ne fut pas en question, parce que chacun était pour Washington et que les partis politiques n'avaient pas encore acquis leur plein développement. Cependant, dans l'élection de 1792, il fut généralement admis que les électeurs, partisans d'une certaine politique, voteraient pour Clinton comme leur second candidat (c'est-à-dire comme Vice-Président) et ceux d'une opinion différente pour John Adams. Dans la troisième élection (1796), on n'exigea des électeurs présidentiels aucun engagement, mais la bataille se fit sur le terrain des partis ; et, quoique, quand le moment fut venu pour les électeurs de voter, quelques suffrages s'éparpillassent sur d'autres noms, en réalité il n'y avait devant le pays que deux candidats, John Adams et Thomas Jefferson ; il était entendu que les électeurs du parti Fédéraliste voteraient pour le premier, et ceux du parti Républicain (Démocrate) (1) pour le second. La quatrième élection fut une véritable lutte de partis, dominée par la soumission aux engagements de parti. Fédéralistes et Républicains présentèrent au pays les noms de leurs candidats pour la Présidence et la Vice-

(1) Le parti qu'on appelait alors Républicain est désigné depuis 1830-1840 environ sous le nom de Démocrate. Le parti appelé aujourd'hui Républicain n'a pris naissance qu'en 1854.

Présidence, et autour de leurs noms la bataille fit rage. On ne songea plus à laisser aux électeurs leur liberté et à respecter le secret de leur vote ; on comprit qu'un événement de cette importance devait et pouvait être décidé par la nation seule. Depuis ce jour jusqu'à maintenant, on n'a jamais essayé de faire revivre l'intention véritable et primitive du système de la double élection. Même en 1876, l'idée que l'élection disputée pouvait être décidée en laissant les électeurs maîtres de leur choix n'eut aucun succès. Depuis lors, on ne s'est plus occupé de la personnalité des électeurs. Leur importance est aujourd'hui si minime que, pour renseigner le votant sur la liste d'électeurs patronnée par son parti, on juge souvent bon d'inscrire, en haut du bulletin de vote contenant leurs noms, le nom du candidat présidentiel dont ils représentent les intérêts. On ne doit pas regretter la disparition de l'indépendance des électeurs, car, à en juger par ce qui est arrivé dans des cas à peu près analogues, les électeurs seraient tombés si complètement sous le contrôle des organisations de parti, qu'ils auraient simplement voté suivant la volonté des chefs de parti. L'élection par le peuple est, quels que soient ses défauts, un système plus sain ; il permet au peuple de rejeter des candidats que soutiendrait la basse moralité des chefs de parti.

Ce changement est aujourd'hui devenu complet et définitif, grâce à la méthode qui a prévalu dans le choix des électeurs. La Constitution abandonne cette méthode à chaque Etat. A l'origine, plusieurs Etats confièrent le choix des électeurs à leurs législatures. Avec la diffusion des idées démocratiques, le système de nomination des électeurs par le suffrage populaire direct, adopté dès le début par la Virginie, la Pennsylvanie et le Maryland, s'étendit peu à peu dans les autres Etats ; en 1832, la Caroline du Sud était le seul Etat qui conservât le mode de désignation par la législature. Elle l'abandonna

en 1868, et aujourd'hui l'élection par le peuple règne partout, bien que chaque Etat puisse revenir à l'ancienne méthode, si cela lui plaît (1). Dans quelques Etats, les électeurs furent pendant un certain temps choisis par districts, comme les membres de la Chambre des représentants. Mais le système du vote populaire unique dans toute l'étendue de l'Etat rencontra une faveur croissante, parce qu'il était tout à l'avantage du parti qui était temporairement le plus puissant dans l'Etat. En 1828, un seul Etat, le Maryland, continuait à demeurer fidèle au vote par district ; il adopta, en 1832, le système du « *general ticket* ». A partir de cette année, jusqu'en 1891, ce système fut général ; à cette époque, le Michigan revint au système des districts, parce que le parti le plus fort dans sa législature pensait qu'il s'assurerait par là quelques districts, partant, quelques électeurs de son opinion, tandis qu'il n'aurait pas eu la majorité dans l'Etat entier. (Ce fait se passait en 1892) (2). Ainsi, la question de l'élection présidentielle se pose directement devant le peuple. Les partis désignent leurs candidats respectifs, ainsi que nous l'exposons plus loin (chapitres LXIX et LXX) ; une terrible campagne de discours et de harangues, d'articles de journaux, de promenades dans les rues, de processions aux flambeaux s'engage et se poursuit avec acharnement pendant environ quatre mois ; la désignation des électeurs présidentiels a lieu dans le commencement de novembre, le même jour dans toute l'Union ; lorsque le résultat est connu, la bataille est terminée ; la

(1) Le Colorado, après son admission dans l'Union en 1876, n'eut pas le temps de voter une loi donnant au peuple le droit de nommer des électeurs pour l'élection du Président en novembre de la même année ; il en laissa le choix à sa législature ; mais maintenant ses électeurs présidentiels sont élus par le peuple comme dans les autres Etats.

(2) En 1893 cette loi fut rapportée et le système du « *general Ticket* » restauré.

réunion qui suivra et dans laquelle les électeurs voteront dans les divers Etats n'est qu'une formalité.

Jusqu'ici le mode de nomination par les électeurs peut paraître simplement un moyen détourné de connaître le sentiment du peuple. C'est plus que cela : cette pratique a plusieurs conséquences singulières, qui n'avaient pas été prévues par les auteurs de la Constitution. Elle a virtuellement donné à cette élection le caractère d'une élection par les Etats, car avec le système du « *general ticket* », le plus souvent, lorsqu'une liste d'électeurs a triomphé dans un Etat, tout le poids de cet Etat est jeté dans le plateau de la balance en faveur du candidat de cette liste (1). Dans l'élection de 1884, New-York avait à nommer trente-six Electeurs. Chacun des partis présenta sa liste ou « bulletin » de trente-six électeurs présidentiels pour l'Etat ; ils étaient astreints à voter pour le candidat du parti, Mr. Blaine ou Mr. Cleveland. La liste démocrate (celle où figuraient les trente-six électeurs de Mr. Cleveland) arriva en tête, avec une majorité de 1.400 sur un nombre de votants supérieur à 1.100.000. De cette façon, les trente-six suffrages dont disposait

(1) D'habitude une liste, lorsqu'elle passe, passe entière ; il serait en effet insensé, pour les partisans d'un candidat, de voter pour quelques électeurs seulement d'une liste et non pour tous, puisque la seule fonction des électeurs est de voter pour le candidat. Toutefois, il est rare que les électeurs d'une liste obtiennent tous également le même nombre de voix populaires ; il arrive même quelquefois que, lorsque le scrutin est clos, un ou deux électeurs du parti vaincu se trouvent élus. Dans la Californie, en 1880, un des six électeurs qui figuraient sur la liste Démocrate étant, pour des raisons personnelles, impopulaire, ne fut pas nommé, quoique les cinq autres le fussent. Semblable fait se produisit dans la Californie, dans l'Ohio et dans l'Orégon en 1892, où un électeur appartenant à la liste battue fut élu ; et dans le Dakota du Nord, on vit le spectacle surprenant des trois partis : Républicain, Démocrate et « Populaire », ayant chacun obtenu un seul électeur. Dans l'élection de 1908, le Maryland choisit six électeurs démocrates et deux républicains.

New-York se trouvèrent assurés à Mr. Claveland ; ce furent eux qui déterminèrent l'issue de la lutte dans toute l'Union, dans laquelle près de 10.000.000 de votes populaires avaient été émis. Les centaines de mille suffrages qui furent donnés à New-York à la liste Blaine ou Républicaine n'allèrent pas renforcer la majorité qu'elle avait obtenue dans d'autres Etats ; ils furent totalement perdus. Aussi dans une élection présidentielle, la bataille se concentre dans les Etats douteux, où les grands partis sont à peu près d'égale force, et languit, au contraire, dans ceux où une majorité distincte d'un côté ou d'un autre peut être déterminée à l'avance, car, du moment qu'il importe peu qu'une minorité soit forte ou faible, cela ne vaut pas la peine de faire des efforts pour augmenter une minorité qui ne peut pas devenir majorité. Autre résultat, un candidat peut être, et a été, en fait (1), élu Président, par une minorité de votes populaires.

Puisque telle a été la destinée du système de 1787, à peine est-il besoin de faire remarquer que le Président idéal, l'homme grand et bon, au-dessus et en dehors des partis, qui devait être choisi par des électeurs justes et impartiaux, n'a pas été assuré. L'idéal fut réalisé une fois, mais une fois seulement, dans la personne de George Washington. Son successeur à la présidence (John Adams) était un *leader* de l'un des deux grands partis.

(1) C'est ce qui est arrivé en 1876, où Mr. Hayes obtint, de l'aveu même de ses partisans, 252.000 votes populaires de moins que Mr. Tilden ; et en 1888, où Mr. Harrisson eut 95.534 votes populaires de moins que Mr. Cleveland.

Un résultat étrange de ce système est que l'octroi du suffrage aux nègres se soit tourné contre le parti Républicain qui en était l'auteur. De cette augmentation dans leur population libre, les Etats du Sud reçurent 37 électeurs présidentiels de plus, et ceux-ci furent tous, dans les élections de 1880, 1884, 1888, 1892, choisis pour le candidat Démocrate.

alors constitués et dont le parti adverse, avec quelques changements, a duré jusqu'à notre époque. Jefferson, le successeur de John Adams, était le chef de cet autre parti, et son élection en marqua le triomphe. Presque tous les Présidents qui ont suivi ont été élus comme leaders de parti par un vote de parti, et se sont crus obligés de suivre la politique des hommes qui les ont portés au pouvoir (1). Ainsi au lieu d'avoir un Président olympien, élevé au-dessus des factions, l'Amérique a, malgré elle, reproduit le système anglais du gouvernement exécutif par une majorité de parti ; elle l'a même reproduit sous une forme plus caractérisée, puisqu'en Angleterre le chef en titre de l'Etat, au nom duquel les actes administratifs sont passés, se tient dans sa dignité et dans son isolement en dehors des questions de parti. Les inconvénients du système américain sont manifestes ; en pratique, ils sont moins considérables qu'on ne pourrait le croire : la responsabilité de sa haute situation, le sentiment qu'il a de représenter la Nation entière tendent à modérer et à contrôler le Président. Sauf en ce qui concerne le patronage, il a rarement agi comme un simple instrument de parti, ou cherché à abuser de ses pouvoirs administratifs au détriment de ses adversaires politiques.

La Constitution n'assigne pas de limites à la rééligibilité du Président. Il peut être nommé de nouveau tous les quatre ans et atteindre ainsi le terme naturel de son existence. Toutefois, une tradition a remplacé la loi. Elu en 1789, Washington consentit à être réélu en 1792. Mais, à l'expiration de cette seconde période, il refusa formel-

(1) James Monroe fut élu Président en 1820, en quelque sorte à l'unanimité, mais la raison en était que l'un des deux partis avait été à ce moment écrasé, et ne présentait pas de candidat. De même, J.-Q. Adams, le successeur de Monroe, peut difficilement être appelé un *leader* de parti. Après lui, tous les Présidents furent des hommes de parti.

lement d'en accepter une troisième, donnant comme raison le danger que ferait courir aux institutions républicaines la présence constante de la même personne en fonction. Jefferson, Madison, Monroe et Jackson suivirent ce précédent : ils ne cherchèrent pas, ni leurs amis pour eux, une réélection après deux périodes. Après eux, aucun Président ne fut réélu, à l'exception de Lincoln, jusqu'au général Grant. Grant fut Président de 1869 à 1873, et de 1873 à 1877 ; puis vint Mr. Hayes. En 1880, une tentative fut faite pour rompre, en faveur de Grant, la règle non écrite. Chaque parti, ainsi que nous l'exposerons plus complètement ultérieurement, désigne ses candidats dans une réunion gigantesque de parti, qu'on appelle la Convention Nationale. Dans la Convention du parti Républicain de 1880, un puissant groupe de délégués mit en avant le nom de Grant comme candidat du parti, en invoquant pour justifier l'honneur de cette troisième période, les services spéciaux qu'il avait rendus. S'il n'y avait pas eu, parmi les Républicains eux-mêmes, une section personnellement hostile à Grant ou plutôt à ceux qui l'entouraient, la tentative aurait pu réussir, bien que probablement elle eût abouti à une défaite le jour de l'élection. Mais la section hostile trouva la prévention du peuple si forte contre une troisième période, qu'elle parvint, en faisant appel à la tradition établie, à battre Grant dans la Convention, et à obtenir la désignation de Mr. Garfield, qui fut victorieux à l'élection suivante. Ce précédent fut, à l'époque, considéré comme pratiquement décisif pour l'avenir, parce que le général Grant, dont l'administration avait cependant été marquée par de graves fautes, était une figure exceptionnellement populaire. Un principe, affirmé contre lui, semblait ne pas pouvoir être abandonné en faveur d'un autre candidat, pour bien des élections à venir. Néanmoins, ce n'est là qu'une tradition, et elle peut ne pas être toujours observée.

La Constitution (Amendement XII, qui reproduit sur ce

point l'article XI, § 1 originel) exige pour l'élection du Président « la majorité du nombre total des électeurs nommés ». Si cette majorité n'est pas obtenue par un candidat, c'est-à-dire si les votes sont tellement disséminés entre les divers candidats que, sur le nombre total des électeurs (qui était en 1908 de 483 et qui augmente à mesure que de nouveaux membres sont ajoutés au Sénat et à la Chambre), nul ne réunit la majorité absolue (c'est-à-dire au moins 242 voix), le choix passe à la Chambre des Représentants, qui doit désigner comme Président l'un des trois candidats qui ont recueilli le plus de suffrages. Dans la Chambre des Représentants, le vote a lieu par Etats, une majorité de tous les Etats (actuellement 25 sur 48) (1) étant nécessaire pour l'élection. Comme tous les membres de la Chambre pour un Etat n'ont qu'un vote collectif, il en résulte que, s'il y a entre eux partage égal, le vote de cet Etat est perdu. Ce cas se présente-t-il dans la moitié du nombre total des Etats, ou les Etats éparpillent-ils leurs votes de façon à ne donner à aucun candidat une majorité absolue, il n'y a pas d'élection de Président, et le Vice-Président, en supposant qu'il y en a eu un d'élu, devient Président.

L'élection n'est venue à la Chambre que deux fois. En 1800, quand subsistait encore la règle que le candidat qui obtenait le plus de voix était élu Président et celui qui arrivait après, Vice-Président, Jefferson et Aaron Burr recueillirent un nombre égal de suffrages. Les électeurs partisans de Jefferson avaient eu l'intention de le nommer Président; mais comme ils avaient tous aussi voté pour Burr, aucun résultat n'était acquis. Après une longue lutte, la Chambre élut Jefferson. Les esprits étaient vivement excités, et si Jefferson avait échoué grâce aux voix des Fédéralistes qui le haïssaient plus que Burr, ses

(1) En 1910, le Congrès a adopté une loi, décidant l'admission de l'Arizona et du New-Mexico, ce qui porte le nombre des Etats à 48.

partisans auraient, peut-être, pris les armes (1). En 1824, André Jackson réunit 99 suffrages d'électeurs, et ses trois compétiteurs (J.-Q. Adams, Crawford et Clay) 162 entre eux. La Chambre élut J.-Q. Adams par le vote de treize Etats, contre sept pour Jackson et quatre pour Crawford (2). Avec ce système de nomination, la volonté du peuple peut être encore plus faussée qu'avec la méthode de votation par les électeurs présidentiels. Supposons, en effet, que les vingt-cinq plus petits Etats votent, par l'intermédiaire de leurs représentants à la Chambre, pour le candidat A, et les vingt-trois plus grands pour le candidat B, le candidat A sera nommé ; et, cependant, la population des premiers de ces Etats est, naturellement, bien supérieure à celle des derniers.

Il paraît avoir été dans les intentions de la Constitution, bien que son texte ne soit pas clair, de laisser au président du Sénat (le Vice-Président des Etats-Unis), la mission de compter les voix ; et dans les premiers temps, ce magistrat surveillait le comptage et tranchait les difficultés concernant l'admission des votes douteux. Toutefois, le Congrès, invoquant son droit d'assister à l'opération, s'est attribué aussi celui de juger toutes les difficultés qui s'élèvent sur la validité des votes des électeurs ; il les a, il est à peine besoin de le dire, tranchées, à chaque occasion, d'après des considérations de parti. Cela serait tout à fait bien si le Congrès prenait toujours une décision ; mais il arrive souvent qu'un parti a la

(1) Le résultat du vote dans deux Etats fut longtemps douteux : mais Hamilton, qui considérait Jefferson comme moins dangereux que Burr, réussit, par son influence, à décider les membres Fédéralistes à s'abstenir de voter contre lui. Cette attitude empreinte d'un réel patriotisme, puisque Jefferson était son ennemi acharné, lui coûta la vie : il périt de la main de Burr.

(2) Clay, malheureux dans ses visées à la présidence, était arrivé quatrième dans le vote des électeurs et ainsi ne pouvait pas être élu par la Chambre. Jackson avait obtenu la majorité dans tous les Etats où les électeurs étaient choisis par le peuple.

majorité au Sénat, un autre à la Chambre ; les deux Assemblées votant séparément et d'une façon différente, on aboutit à une impasse. Je laisse de côté les controverses minutieuses et souvent ennuyeuses qui ont surgi en ces matières. Un cas, cependant, mérite une mention spéciale, parce qu'il illustre la terrible faiblesse congénitale du système électoral actuel.

En 1876, Mr. Hayes était le candidat Républicain à la présidence, Mr. Tilden celui du parti Démocrate. La liste d'électeurs du premier triompha dans dix-sept Etats, ce qui représentait un total de 163 Electeurs ; la liste du second dans dix-sept Etats également, ce qui représentait un chiffre d'électeurs de 184. (Le nombre total des électeurs étant alors de 369, 184 n'était pas la moitié de ce nombre). Il restait quatre Etats pour arriver au total de trente-huit ; dans chacun d'eux, les deux listes sur lesquelles s'était porté le vote populaire, se basant sur des raisons trop compliquées pour être exposées ici, se prétendaient régulièrement élues (1). Le nombre des voix électORALES de ces quatre Etats était de vingt-deux, de telle sorte que s'il avait été démontré que dans l'un d'eux la liste Démocrate d'électeurs avait été régulièrement élue, les Démocrates auraient été assurés d'une majorité de voix électORALES ; tandis que, même si des électeurs républicains avaient été choisis dans tous ces Etats, les électeurs Républicains n'auraient eu qu'une majorité d'une voix seulement. Dans ces circonstances, la seule chose à faire par les *leaders* Républicains, en véritables hommes de parti, était de réclamer pour eux tous les Etats douteux.

(1) Dans l'Orégon, la question portait sur le point de savoir si la nomination de l'un des électeurs ne devait pas être annulée, parce qu'il était directeur de poste. Dans la Floride, c'étaient des accusations de fraude ; dans la Caroline du Sud, des tentatives d'intimidation ; dans la Louisiane, il existait deux gouvernements rivaux, et chacun invoquait le droit de proclamer le résultat des élections. Il n'est pas douteux que, dans plusieurs Etats du Sud, on n'eût commis de nombreuses fraudes et quelques actes de violence.

C'est ce qu'ils s'empressèrent de faire, — la loyauté de parti est la vertu qui subsiste le plus longtemps chez les politiciens, — et les Démocrates agirent de même.

Sur ces entrefaites, les électeurs se réunirent et votèrent dans leurs Etats respectifs. Dans les quatre Etats contestés, les deux listes d'électeurs se réunirent aussi, votèrent et envoyèrent à Washington, de chacun de ces quatre Etats, les doubles résultats des votes électORAUX. Le sort de l'élection dépendait évidemment de la façon dont serait tranchée la question de savoir quels résultats seraient admis comme étant respectivement les résultats vrais et légaux des quatre Etats. Dans toute l'Union, l'excitation était intense ; l'espoir d'un accord pacifique était écarté, la Constitution ne paraissant pas fournir les moyens de résoudre les difficultés de droit qui se posaient. Le Congrès, ainsi que nous l'avons déjà fait remarquer, s'était, dans quelques circonstances antérieures, érigé en tribunal ; mais les Républicains avaient la majorité au Sénat et les Démocrates dans la Chambre des Représentants : il était évident que la majorité d'une Chambre voterait pour l'admission des résultats républicains, la majorité de l'autre pour l'admission des résultats démocrates. Des négociations entre les leaders amenèrent enfin à l'échappatoire suivante. On vota une loi instituant une Commission électORALE de cinq sénateurs, cinq membres de la Chambre des Représentants et cinq juges de la Cour Suprême avec mission de prononcer sur toutes difficultés concernant l'admissibilité des votes électORAUX des Etats qui avaient envoyé double résultat (1). La question importante devenait alors la com-

(1) Le droit avait été réservé au Congrès d'annuler, par un vote des deux Chambres, les décisions de la Commission, mais comme les deux Chambres étaient toujours d'avis différent, les Démocrates de la Chambre votant d'une manière constante contre les décisions de la Commission et les Républicains du Sénat les appuyant, cette disposition ne changeait pas les choses.

position de la Commission électorale, un corps semblable n'ayant jamais été créé jusqu'à ce jour. Le Sénat nomma trois Républicains et deux Démocrates, la Chambre des Représentants trois Démocrates et deux Républicains. Jusque-là, la balance était égale. La loi avait désigné quatre des juges qui devaient siéger, deux Républicains et deux Démocrates, et avait laissé à ces quatre juges le choix d'un cinquième. Celui-ci devait constituer l'appoint, et, en jetant son vote dans un des plateaux, faire pencher la balance d'un côté ou de l'autre. Les quatre juges choisirent un juge Républicain; ce choix décida du résultat : chaque vote des membres de la Commission fut strictement un vote de parti (1). Presque tous les membres de la Commission étaient des juristes, et ils avaient tous prêté un serment d'impartialité. Les questions de droit soulevées étaient si difficiles, et pour la plus grande partie si nouvelles, qu'un juriste à l'esprit droit et honnête homme pouvait très bien entrer, soit dans les vues des Républicains, soit dans celles des Démocrates. Toutefois, il est intéressant de constater que le jugement de droit émanant de chaque membre de la Commission arriva à concorder avec ses préférences de parti (2). Tous les points litigieux furent, par un vote de huit contre sept, décidés en faveur des résultats transmis par les électeurs Républicains des quatre Etats contestés ; en conséquence, Mr. Hayes fut déclaré régulièrement élu par une majorité de 185 voix électorales

(1) La Commission décida à l'unanimité que la liste des électeurs Démocrates de la Caroline du Sud n'avait pas été élue régulièrement ; mais, quand il s'agit de décider de la validité de la nomination des électeurs Républicains de cet Etat, elle se retrouva comme d'habitude huit contre sept.

(2) Le même fait a été observé dans des comités de la Chambre anglaise des Communes, nommés pour trancher des questions strictement juridiques ou pour siéger avec des attributions virtuellement judiciaires.

contre 184. Cette décision pouvait être conforme aux principes du droit, — c'est une question encore controversée pour les juristes, — et il y avait eu, des deux côtés, tant de pression et de fraudes en Floride, dans la Louisiane et dans la Caroline du Sud, qu'il était impossible de dire de quel côté était, au fond, la justice. Mr. Tilden mérite des éloges pour avoir engagé ses amis à adhérer à un compromis plutôt à son désavantage, et à accepter paisiblement, bien qu'ils s'en soient plaints hautement et pendant longtemps, une décision qui ruinait leurs espérances. Je raconte ici cet incident, parce qu'il met en lumière un grave danger du système présidentiel. L'enjeu est si recherché que la tentation à la fraude est immense, et, comme dans la nomination des électeurs par le peuple les paquets de bulletins sont reçus et dépouillés par des fonctionnaires d'Etat d'après des lois d'Etat, une faction d'Etat sans scrupule a à sa disposition des occasions de fraude. En 1887, le Congrès, qui, à diverses reprises, avait été saisi de la question par plusieurs Présidents, prit des mesures pour prévenir le retour de ce danger. Il vota une loi disposant que des tribunaux nommés dans chaque Etat et par chaque Etat décideraient quels votes électoraux de l'Etat sont légaux ; et que, dans le cas où ces tribunaux n'auraient pas été institués dans un Etat, les deux Chambres du Congrès se prononceraient (au cas de double résultat) sur la légalité des votes ; dans l'hypothèse de désaccord des deux Chambres, le vote de l'Etat sera perdu. Avec ce système, il est naturellement possible que le tribunal d'Etat juge injustement ; mais, et c'est là le principal, on s'assure d'une décision. Mieux vaut encore l'injustice que l'incertitude.

Un Président ne peut être révoqué pendant la durée de ses fonctions qu'au moyen de la mise en accusation (*impeachment*), procédure familière sur les deux bords de l'Atlantique en 1787, alors que le fameux procès de War-

ren Hastings était encore pendant à Westminster. La mise en accusation, qui n'avait pas joué un rôle médiocre dans le développement des libertés anglaises, était considérée alors par les Américains de l'époque comme un élément important de leur nouvelle Constitution : elle permettait au Congrès de déposer un Président, et on espérait que la crainte de ceci arrêterait un Président traître et ambitieux. Conformément à la tradition des Etats (1), c'est par la Chambre des Représentants que le Président est mis en accusation ; il est jugé par le Sénat, siégeant comme Cour de Justice, et ayant comme président le chef de la Cour Suprême, le plus haut fonctionnaire de l'ordre judiciaire dans le pays. Une majorité des deux tiers est nécessaire pour la condamnation ; ce jugement n'a d'autre effet que de le destituer de ses fonctions et de le rendre incapable de les exercer à l'avenir ; il reste « passible d'accusation, de poursuite, de jugement et de châtement en conformité des lois » (Constitution, Art. I, § 3, Art. II, § 4). Les délits qui entraînent la mise en accusation sont : « la trahison, la corruption, ou autres crimes importants et la *mauvaise conduite* » ; d'après certains, cette dernière expression s'appliquerait seulement aux délits qualifiés ; d'autres lui donnent un sens plus étendu et y comprennent tous les actes faits par le Président en violation de ses devoirs officiels et contre les intérêts de la nation ; des actes de cette nature avaient constitué souvent en Angleterre, au xvii^e siècle, des motifs de mise en accusation. Jusqu'à ce jour, Andrew Johnson est le seul Président qui ait été mis en accusation. Son attitude inconsidérée et entêtée faisait désirer son changement, mais

(1) La mise en accusation n'a pas été empruntée directement à la tradition anglaise, mais plutôt aux Constitutions de Virginie (1776) et de Massachusetts (1780), qui avaient, suivant en cela certainement l'exemple de l'Angleterre, imaginé ce remède contre les fonctionnaires coupables.

comme il était douteux que parmi les délits qu'on lui reprochait un seul pût justifier une condamnation, plusieurs sénateurs, bien que ses adversaires politiques, votèrent l'acquiescement (1). Une majorité des deux tiers ne fut réunie sur aucun des chefs d'accusation (les chiffres étant trente-cinq pour la condamnation, dix-neuf pour l'acquiescement) ; il fut absous, résultat aujourd'hui généralement approuvé.

Dans le cas de destitution d'un Président par *impeachment*, de mort, de démission, ou d'incapacité à remplir ses fonctions, le Vice-Président prend sa place. Le Vice-Président est choisi en même temps, par les mêmes électeurs, et de la même manière que le Président. Ses seules fonctions sont de présider le Sénat et de succéder au Président. S'il se trouvait n'y avoir ni Président, ni Vice-Président, il avait été décidé, non par la Constitution mais par une loi, que la présidence reviendrait au membre exerçant, à ce moment, les fonctions de président du Sénat, et, à son défaut, au *Speaker* de la Chambre des Représentants. Ce système avait un inconvénient évident : il pouvait mettre le pouvoir aux mains du parti opposé à celui du Président récemment décédé ; on a, par suite, voté en 1886 un *Act* portant qu'à la mort du Président (ou bien à celle du Vice-Président succédant au Président), le Secrétaire d'Etat lui succéderait, et après lui d'autres fonctionnaires de l'administration dans l'ordre de leur rang. Cinq Présidents (Harrison, Taylor, Lincoln, Garfield, Mac Kinley) sont morts en fonctions, les trois derniers assassinés, et ont eu pour successeurs des Vice-Présidents : dans la première et dans la troisième de ces circonstances, les Vice-Présidents succédant

(1) Ils peuvent avoir hésité devant l'opportunité d'un changement à ce moment, ou bien leurs préventions politiques contre lui peuvent avoir été retenues par le doute sur la question de savoir si l'accusation quasi-criminelle s'appuyait sur des preuves suffisantes.

au Président, ont pris le contre-pied de la politique de leur prédécesseur et sont entrés en lutte avec le parti qui les a élus ; jusqu'à ce jour, pareil désaccord ne s'est pas produit entre un Président et son parti. En pratique, on prête très peu d'attention à l'élection d'un Vice-Président. La Convention, qui désigne les candidats du parti, choisit le plus souvent pour ce poste un homme de second rang, parfois pour le consoler de ne pas l'avoir choisi comme candidat à la présidence ; elle désigne aussi parfois un ami de ce candidat ainsi non choisi, pour apaiser sa faction ; parfois, une personne dont elle attend de larges contributions aux fonds de la campagne ; parfois, un ancien *leader* personnellement populaire qu'elle veut ainsi flatter ; parfois peut-être même, un homme qu'elle cherche à écarter pour le moment. Si le parti présente son candidat à la Présidence, il présente aussi naturellement son candidat à la Vice-Présidence ; et ainsi, en cas de décès du Président, un homme qui, comme Tyler ou Johnson, peut n'avoir pas un grand crédit personnel, est investi de la magistrature suprême de la nation.

CHAPITRE VI

POUVOIRS ET DEVOIRS DU PRÉSIDENT

Les pouvoirs et les devoirs du Président comme chef de l'exécutif Fédéral sont les suivants :

Le commandement de l'armée et de la marine Fédérales, ainsi que de la milice des divers Etats, lorsqu'elle est appelée au service des Etats-Unis.

Le droit :

De conclure des traités, mais avec l'avis et le consentement du Sénat, c'est-à-dire des deux tiers des sénateurs présents.

De nommer les ambassadeurs et les consuls, les juges de la Cour suprême et tous autres hauts fonctionnaires Fédéraux, mais après avis et avec le consentement du Sénat.

D'accorder sursis et pardon pour les délits contre les Etats-Unis, sauf au cas d'*impeachment*.

De convoquer les deux Chambres dans les circonstances extraordinaires.

De s'opposer (c'est-à-dire de renvoyer pour nouvel examen) aux *bills* ou aux résolutions votés par le Congrès ; mais le Congrès a le pouvoir de maintenir son vote après nouvel examen, par une majorité des deux tiers dans chaque Chambre.

Le devoir :

De mettre le Congrès au courant de la situation de l'Union et de lui proposer des mesures.

De commissioner tous les fonctionnaires des Etats-Unis.

De recevoir les ambassadeurs étrangers.

De veiller à l'exécution fidèle des lois.

Les attributions du Président se divisent en quatre classes et concernent :

Les affaires étrangères ;

L'administration du pays ;

La législation ;

Le pouvoir de nomination.

La direction de la politique étrangère aurait été pour le Président une fonction de la plus haute importance, si l'Amérique, l'heureuse Amérique, ne s'était pas tenue jusqu'en 1898 (1) dans un monde à part, à l'abri des agressions des puissances européennes et notablement plus forte que les autres républiques de son continent, mais sans avoir actuellement de raisons pour les attaquer. Néanmoins le Président a rarement les mains libres en politique étrangère. Il ne peut pas déclarer la guerre : c'est l'affaire du Congrès ; mais il n'est pas douteux qu'il ne puisse, comme le Président Polk l'a fait en 1845-46, amener les choses à un tel point qu'il devienne difficile au Congrès de reculer devant la déclaration de guerre. La majorité des deux tiers du Sénat est nécessaire à l'approbation des traités, et, pour s'assurer ce concours, il est généralement nécessaire pour l'Exécutif d'être en communication constante avec le Comité des Affaires Etrangères de cette assemblée. La Chambre des Re-

(1) En ce qui concerne le changement de la situation depuis 1898, v. chap. xciv.

présentants n'a pas légalement le droit d'intervenir ; mais elle vote souvent des résolutions conseillant ou blâmant une certaine ligne politique ; quelquefois aussi, elle invite le Sénat à appuyer ses manifestations d'opinion, qui acquièrent ainsi plus de poids. Le Président n'est pas lié par ces résolutions, et plus d'une fois il a déclaré qu'il n'en tiendrait pas compte. Toutefois, comme certains traités, particulièrement les traités de commerce, ne peuvent venir à effet qu'à l'aide de lois, et qu'aucune guerre ne peut être commencée sans le vote de crédits, la Chambre des Représentants peut parfois indirectement exercer effectivement l'influence qu'elle réclame. Cette matière soulève beaucoup de questions délicates, quelques-unes non encore résolues, qui ont été laissées par la Constitution dans une demi-lumière, peut-être parce qu'il ne pouvait en être autrement. Dans tous les pays libres, la délimitation des domaines respectifs de la législature et de l'exécutif, en ce qui concerne la politique extérieure, est très difficile : tandis que la publicité et le contrôle du Parlement sont nécessaires pour protéger le peuple, la promptitude et la discrétion sont les conditions des succès diplomatiques. Pratiquement cependant, et pour les besoins des affaires courantes, le Président est indépendant de la Chambre. Quant au Sénat, il peut bien empêcher le Président de décider quelque chose, mais il ne peut pas le garder de rien décider. Ce magistrat ou plutôt son secrétaire d'Etat, car le Président a rarement le temps de prêter à la politique étrangère une attention soutenue et constante, dispose d'une initiative qui échappe à tout contrôle et lui permet de compromettre le pays en dehors ou d'exciter ses passions au-dedans.

En temps de paix, les pouvoirs du Président sur l'administration intérieure du pays ne sont pas considérables. La part la plus importante dans les domaines législatif et administratif appartient aux gouvernements d'Etats,

et l'administration Fédérale est réglée par des statuts qui ne laissent que peu de liberté à l'exécutif. En temps de guerre, et spécialement de guerre civile, l'autorité du Président grandit avec une effrayante rapidité. En tant que commandant en chef de l'armée et de la marine, et aussi en tant que chargé « d'assurer l'exécution fidèle des lois », il réunit dans ses mains tous les pouvoirs que les circonstances imprévues comportent. Le point de savoir jusqu'où il peut légalement agir sans l'aide de lois est discuté, car les actes du Président Lincoln pendant la première partie de la Guerre de Sécession, y compris sa proclamation prononçant la suspension du *writ d'Habeas Corpus*, furent plus tard légalisés par le Congrès ; mais il est au moins certain que le Congrès peut faire du Président, ce qu'il fit de Lincoln, presque un dictateur. Et jusqu'où peut s'étendre le pouvoir de guerre apparaît en ceci, que c'est en vertu de ce pouvoir et sans autorisation législative préalable, que le Président Lincoln fit ses proclamations d'émancipation de 1862 et 1863, d'après lesquelles tous les esclaves dans les Etats révoltés étaient immédiatement libres, bien qu'au point de vue légal ces Etats fussent censés continuer à faire partie de l'Union (1).

Il appartient à l'exécutif aussi bien qu'au Congrès d'assurer les dispositions de la Constitution garantissant à chaque Etat une forme républicaine de gouvernement : un Etat peut, sur la demande de sa législature ou de son exécutif, lorsqu'il est impossible de convoquer la Chambre, obtenir protection contre des violences intestines. Quand, comme dans la Louisiane en 1873, deux gouvernements se disputent

(1) Il était formellement déclaré que la proclamation ne s'appliquait ni aux Etats non séparatistes, ni aux territoires des Etats séparatistes qui avaient été reconquis par les armées du Nord. L'esclavage fut définitivement aboli en droit dans toute l'Union par le treizième amendement constitutionnel de 1865.

par la force le contrôle d'un Etat, quand une insurrection éclate, comme dans le Rhode-Island en 1840-42, quand des émeutes arrêtent des trains-postes sur une voie ferrée, comme il arriva dans l'Illinois en 1894, ce pouvoir devient très important, puisqu'il comprend l'emploi des troupes et permet au Président (c'est généralement à lui qu'incombe ce devoir) de proclamer le gouvernement de son choix (1). Heureusement ce cas ne s'est présenté que très rarement.

Le Président a le droit de communiquer avec la nation au moyen d'adresses ou de proclamations : ce droit ne lui est pas conféré expressément par la Constitution, mais il découle de ses fonctions. Les occasions qui exigent l'exercice de ce droit ne sont pas communes. Quand il entre en fonctions, il est d'usage que le nouveau magistrat fasse paraître un Message inaugural, dans lequel il expose ses opinions sur les questions publiques à l'ordre

(1) Dans le cas de la Louisiane on employa les troupes fédérales ; dans le cas du Rhode-Island, le Président autorisa l'emploi de la milice du Massachusetts et du Connecticut, mais les troupes du Rhode-Island furent suffisantes pour réprimer la rébellion, dont le chef fut convaincu de haute trahison envers l'Etat et emprisonné. Voyez sur la garantie de l'ordre et du gouvernement républicain dans les Etats, l'affaire *Luther v. Borden* (7 How. 42) et le savant article du Juge T. M. Cooley dans l'*International Review* de janvier 1875. Il observe : « Le devoir de garantir aux Etats une forme républicaine de gouvernement et de les protéger contre une invasion et des violences intestines, est un de ceux qui furent imposés aux Etats-Unis. Cela veut dire que l'accomplissement de ce devoir n'incombait pas exclusivement au département législatif, mais aussi que tous les départements du gouvernement, ou, tout au moins que plus d'un département étaient ou pouvaient être chargés de quelque devoir dans ce but. Jusqu'à ce jour, c'est le Congrès qui a assumé la responsabilité d'agir pour cette garantie, tandis que la protection contre la violence intérieure a été, par contre assurée par le Président. Selon la nature de l'affaire, le pouvoir judiciaire peut avoir à s'occuper un peu ou pas du tout des questions qui se posent sur cet article de la Constitution. »

du jour. Washington lança aussi une proclamation d'adieu ; mais l'imitation que fit Jackson de ce célèbre document fut blâmée comme un acte de vanité. On considère comme de mauvais goût pour le Président de faire des tournées politiques, et Andrew Johnson se fit tort par cette pratique. Mais le Président conserve le droit de faire des discours politiques, ainsi que tous les autres droits qui appartiennent aux citoyens ordinaires, y compris celui de voter aux élections Fédérales, ainsi qu'aux élections d'Etat dans son propre Etat. Il est constamment invité à parler dans des occasions politiquement neutres, et il est libre de conférer avec les *leaders* de son parti et de les conseiller.

En ce qui concerne la législation, la situation du Président revêt un caractère particulier. Le Roi d'Angleterre est membre de la législature anglaise ; en théorie, le Parlement est son Grand Conseil, qu'il convoque et qu'il préside pour entendre les désirs du peuple et discuter des remèdes législatifs (1). C'est comme membre de la législature qu'il approuve les *bills* qui lui sont présentés, et l'expression « pouvoir de veto », qui éveille dans l'esprit l'idée d'une autorité extérieure chargée d'approuver ou de rejeter, ne convient pas au droit du Roi d'agir sur une mesure prise par un Conseil qu'il est censé présider, bien que maintenant il n'assiste plus qu'à l'ouverture et à la clôture des sessions. Le Président américain n'est membre d'aucune des Chambres du Congrès : c'est une autorité distincte, que

(1) La division actuelle du Parlement en deux Chambres, délibérant chacune à part sous la présidence d'un président spécial, (dans une des Chambres le président est nommé par le Roi qu'il représente, dans l'autre il est choisi par ses collègues, mais son élection est soumise à la ratification du Roi) ne détruit nullement, il est à peine besoin de le faire remarquer, la théorie d'après laquelle le Roi, les Lords et les *Commons* constituent le Conseil commun de la Nation.

le peuple, pour se protéger contre les abus du pouvoir législatif, a associée à la législature dans le but d'arrêter son action en la désapprouvant (1). De même encore, le Roi d'Angleterre peut prendre l'initiative des lois. Sous l'ancienne Constitution, les lois étaient censées faites et, jusque vers le milieu du xv^e siècle, furent effectivement faites par lui, mais « après l'avis et le consentement des Lords Spirituels et Temporels et des Communes (2) ». D'après la pratique moderne, presque toutes les mesures importantes sont proposées au Parlement par ses ministres qui sont supposés agir d'après ses instructions. Le Président américain ne propose pas de *bills*, ni directement, ni par ses ministres, car ils ne siègent pas au Congrès (3). Tout ce que la Constitution lui permet dans cet ordre d'idées est de mettre le Congrès au courant de la situation de la nation, et de lui proposer les mesures que

(1) L'expression « veto » ne fut pas employée dans la Convention de 1787 ; le droit du Président était désigné par le mot « refus qualifié ».

(2) Au xiv^e siècle, les lois anglaises portent la mention qu'elles sont faites par le Roi « par conseil et par assentiment » des Lords et de la bourgeoisie. Les mots « par l'autorité » des Lords et des Communes apparaissent pour la première fois la onzième année du règne de Henri VI (1433). Depuis la première année du règne de Henri VII (1485), la formule employée est en substance la même que de nos jours, à savoir : « Ainsi décidé par la très excellente Majesté du Roi, sur et avec l'avis et le consentement des Lords Spirituels et Temporels et des Communes et par l'autorité d'iceux. »

(3) Toutefois le *Congressional Globe* (n^o du 14 juillet 1862) rapporte que « le président (*pro tempore*) du Sénat lut le message suivant de la part du Président des Etats-Unis : « Citoyens du Sénat et de la Chambre des Représentants : Ci-joint un projet de *bill*, destiné à indemniser les Etats qui auront aboli l'esclavage dans l'étendue de leur territoire. Je recommande respectueusement et instamment le vote de ce *bill* tel qu'il est rédigé. — Abraham Lincoln ». — Là-dessus une seconde lecture du *bill* fut faite, et un débat s'éleva sur le point de savoir si le Président avait le droit de présenter des *bills*. Dans la Chambre, le message en entier fut renvoyé à l'examen du Comité spécial d'Emancipation.

son expérience de l'administration lui fait considérer comme nécessaires. Ce dernier devoir, il l'accomplit au moyen de messages à l'adresse du Congrès. Le plus important est celui qu'il envoie au début de chaque session.

George Washington avait l'habitude de prononcer oralement ses adresses, comme font les Rois d'Angleterre ; il se rendait au Congrès pour ouvrir la session, dans une calèche attelée de six chevaux avec un cérémonial rappelant un peu celui d'un Roi anglais. Jefferson, lorsque vint son tour en 1801, soit par simplicité républicaine, comme il le prétendait, soit parce qu'il était un pauvre orateur, disent ses critiques, introduisit la coutume, qui a été suivie jusqu'à nos jours, d'envoyer des communications écrites. Le plus souvent, un message — car, outre le long message qui est envoyé à l'ouverture de la session du Congrès, d'autres sont envoyés quand une occasion le requiert, — examine les principales questions du jour, indique les maux ayant besoin de remède, et suggère la législation appropriée. Il y a cependant des personnes dans le Congrès, qui voient avec jalousie l'action de l'Exécutif, quoique justifiée par les précédents, quand un *bill* préparé par un membre de l'administration est soumis à l'une ou l'autre des deux Chambres ; et comme aucun ministre n'y siège pour expliquer et défendre les *bills* et qu'il peut ne pas y avoir de majorité pour les voter, le message peut être un coup de fusil en l'air sans résultat pratique. C'est plutôt un manifeste, une déclaration d'opinion et de politique, qu'un projet législatif. Le Congrès reste indifférent, ses membres vont leur chemin, et proposent de leur côté des *bills*.

Bien plus effectif est le rôle du Président dans la dernière phase de la confection des lois ; là, il a des moyens d'imposer sa volonté. Quand un *bill* lui est présenté, il peut le signer, et, ainsi, il en fait une loi. Si, au contraire, il ne l'approuve pas, il le renvoie dans les dix jours à la

Chambre d'où il émane en faisant connaître les motifs de son refus. Si les deux Chambres reprennent de nouveau le *bill* et le votent avec une majorité des deux tiers dans chaque Chambre, il devient aussitôt loi sans que la signature du Président soit nécessaire (1). Lorsque le *bill* ne réunit pas cette majorité, il tombe.

L'usage arbitraire qu'avaient fait George III et ses gouverneurs de colonies du pouvoir de refuser les *bills* votés par une législature coloniale avait été l'une des causes principales de la Révolution de 1776. Il faut louer les Américains d'avoir inscrit dans la Constitution de 1789 une disposition en apparence anti-démocratique (qui existait cependant dans la constitution du Massachusetts de 1780) (2). Elle a produit d'excellents résultats. La plupart des Présidents l'ont employée avec modération et seulement quand ils reconnaissent soit qu'il existait des raisons pour temporiser, soit qu'ils auraient l'appui du pays contre la majorité du Congrès. Les Présidents tracassiers ou opiniâtres ont été le plus souvent battus, les Chambres usant du vote des deux tiers pour adopter les *bills* auxquels ils s'opposaient. Washington « retourna », c'est-à-dire frappa de veto, deux *bills* seulement. Ses successeurs jusqu'en 1830 en arrêtaient sept. Jackson fit de son pouvoir un emploi plus audacieux ; — emploi que ses adversaires dénoncèrent comme contraire à l'esprit de la Constitution. Toutefois, jusqu'à la nomination du président Cleveland en 1885, le nombre total des vetos ne dépassait

(1) Si le Congrès s'ajourne dans les dix jours qui sont accordés au Président pour faire le renvoi du *bill*, le *bill* tombe. Le fait par le Président de retenir le *bill* dans ces circonstances jusqu'à la fin d'une session est appelé dans le langage populaire « un veto de poche » (*pocket veto*).

(2) La Constitution de l'Etat de New-York de 1877 donnait un veto au gouverneur et aux juges de la Cour suprême agissant de concert.

pas 132 en 96 ans, y compris ce qu'on appelle les vetos de poche (1). De 1892 à la fin de la seconde administration de Mr. Roosevelt, en 1909, il y eut 108 vetos, ce qui fait en tout 541. Mr. Cleveland, pendant sa première présidence, opposa son veto à 301 *bills*, la plupart de ces *bills* concédant des pensions à des personnes ayant servi dans les armées du Nord pendant la Guerre de Sécession. Bien que presque tous eussent été adoptés avec peu ou sans opposition, deux seulement repassèrent après le veto. Le seul Président qui ait agi sans prudence fut Andrew Johnson. Dans le cours de sa lutte avec le Congrès, lutte qui dura trois ans, il fit retour des principaux *bills* relatifs à la politique de *Reconstruction*, mais il se heurta dans les deux Chambres à une forte majorité, et, malgré son veto, les *bills* furent promptement votés de nouveau.

Loin d'exciter le mécontentement du peuple en résistant aux décisions de ses représentants, un Président conquiert le plus souvent de la popularité en faisant de son pouvoir de veto un usage courageux. Cette attitude dénote chez lui de la fermeté et montre qu'il a une ligne de conduite et qu'il n'hésite pas à l'appliquer. La nation,

(1) Sur ces 132 (quelques-uns en comptent 128), 21 émanaient de Johnson et 43 de Grant ; John Adams, Jefferson, J.-Q. Adams, Van Buren, Taylor et Fillmore n'opposèrent, en aucune circonstance, leur veto. (W.-H. Harrison et Garfield moururent avant d'avoir eu l'occasion de s'en servir). Le Président Mac Kinley opposa son veto à 14 *bills* ; le Président Roosevelt à 34. Parmi les vetos les plus importants, on peut citer ceux opposés par Johnson à plusieurs *Bills* de *Reconstruction* (ils passèrent, de nouveau avec la majorité réglementaire des deux tiers), celui relatif à la circulation du papier-monnaie qu'on a appelé l'*Inflation Bill* opposé par Grant, et celui du *Dependent Pension Bill* opposé par Cleveland. Jusqu'en 1845, aucun *bill* ne passa après un veto. Jusqu'en 1885, 27 seulement ont été votés après un veto, dont 15 au temps de Johnson. Les Présidents ont quelquefois (Lincoln l'a fait plus d'une fois) présenté des objections en signant un *bill*, et le Congrès en a tenu compte en votant des dispositions supplémentaires.

qui a souvent de bonnes raisons de se défier du Congrès, corps capable d'obéir aux mauvaises influences privées ou de se laisser entraîner par les clameurs de quelques méchante faction du dehors, considère l'homme de son choix comme le gardien du Congrès, et a approuvé l'extension que la pratique a donnée à son pouvoir. Le refus qualifié du Président fut proposé par la Convention de 1787 dans le but de protéger la Constitution, et en particulier l'exécutif, contre les empiètements du Congrès. On s'en sert maintenant pour des raisons de convenance générale, pour combattre les mesures que l'Exécutif juge dangereuses, soit dans leur principe, soit dans leurs résultats probables.

Le succès des dispositions de la Constitution sur le veto paraît s'expliquer par deux raisons. La première est que le Président, étant un magistrat électif et non héréditaire, est responsable devant le peuple, et qu'il a pour lui le poids du peuple. Il est, à ses yeux, un organe indispensable, non seulement pour corriger la précipitation et le manque de réflexion de ses représentants, que les auteurs de la Constitution estimaient les plus redoutables de leurs défauts, mais encore pour réfréner leur tendance, tendance dont l'expérience a révélé la force néfaste, à céder soit aux injonctions de quelques groupes d'électeurs, soit à des tentatives d'ordre privé. La seconde raison est que le veto ne produit d'effet qu'à la condition pour le Président de réunir dans chacune des Chambres du Congrès une minorité de plus d'un tiers ; une minorité de cette importance partage sa responsabilité, et l'encourage à résister aux menaces de la majorité ; tandis que s'il n'a pas d'appui solide dans l'opinion publique, son opposition sera aisément annihilée. Ce système est préférable à un système, tel que celui de la Constitution française de 1791 (1) (dans lequel le veto du Roi était écarté par le

(1) Comme, en France, la majorité était dans l'impossibilité de réaliser sa volonté par des moyens constitutionnels à moins

vote, pendant trois années consécutives, du projet de loi), qui donne à l'exécutif le droit simplement de retarder l'adoption d'une mesure qui peut être urgente, ou qu'une grande majorité de la législature peut désirer. Dans son fonctionnement pratique, le pouvoir de veto du Président constitue un très intéressant exemple de la tendance des constitutions non écrites ou flexibles à s'écarter de la lettre de la loi, et de celle des constitutions écrites ou rigides, à la respecter. A cet égard, la théorie légale stricte des droits du chef de l'Etat est exactement identique en Angleterre et en Amérique. Mais, tandis qu'il est aujourd'hui reconnu que le devoir du Roi d'Angleterre est d'approuver tous les *bills* votés par les deux Chambres du Parlement, quoiqu'il puisse personnellement en désapprouver fortement les dispositions (1), il n'en est pas moins reconnu comme du devoir d'un Président américain d'examiner avec indépendance tous les *bills*, sans penser à s'abriter derrière les représentants du peuple ou à sacrifier son opinion personnelle à leur invitation (2).

d'attendre trois ans, elle était très disposée à renverser la Constitution.

(1) La reine Elisabeth, en 1597, donna son assentiment à quarante-trois *bills* qui avaient été votés dans la session, et « se consulta » sur quarante-huit. Guillaume III refusa son approbation à cinq *bills*. Le « pouvoir de veto » fut appliqué pour la dernière fois en Angleterre en 1707 par la reine Anne, à l'occasion d'un *bill* relatif à la milice écossaise. Mr. Todd (*Parliamentary Government in the English Colonies*, II, p. 319) rapporte qu'en 1858 les promoteurs d'un *bill* privé sur un chemin de fer furent invités à apporter des modifications à leur projet, faute de quoi le pouvoir royal de rejet serait exercé ; les modifications réclamées furent faites.

(2) La désuétude dans laquelle est tombée en Angleterre le « pouvoir de veto » ne doit pas être seulement attribuée au déclin de l'autorité de la Couronne, mais aussi à ce fait que depuis la Révolution le roi n'agit qu'après avoir pris l'avis des ministres responsables, qui dirigent nécessairement une majorité dans la Chambre des communes. Dès lors, un *bill* ne peut pas être voté contre la vo-

Comme le Président a la charge de l'administration Fédérale tout entière et la responsabilité de son bon fonctionnement, il est juste qu'il ait le droit de choisir ses subordonnés exécutifs. Toutefois, comme il pourrait abuser d'un pouvoir aussi considérable, la Constitution lui associe le Sénat et exige l'avis et le consentement de ce corps dans les nominations qu'il fait (1). Ce pouvoir de confirmation est devenu un facteur politique de la plus haute importance. Les auteurs de la Constitution ne se proposaient probablement rien de plus que de permettre au Sénat de faire échec au Président, en écartant les candidats incapables de remplir les fonctions pour lesquelles il proposait de les commissionner. Le Sénat a toujours, sauf dans sa lutte avec le Président Johnson, laissé le Président libre de choisir les ministres de son cabinet. En revanche, il s'est de bonne heure reconnu le droit de rejeter les candidats à toutes les autres fonctions,

lonté du ministère, sauf le cas rare où le ministère serait menacé dans son existence ; et même alors, il aurait la faculté d'en empêcher l'adoption en conseillant au roi de proroger ou de dissoudre le Parlement avant que le projet ait passé par toutes les étapes. En 1868, un *bill* (le *bill* de suspension de l'Eglise irlandaise) fut voté à la Chambre des communes, grâce aux efforts de Mr. Gladstone et malgré l'opposition du Ministère Tory qui était très attaqué ; mais il fut rejeté en seconde lecture à une forte majorité par la Chambre des Lords. Si cette Chambre avait semblé devoir l'accepter pareillement, le cas que je viens de citer se serait présenté, et la seule issue pour le ministère aurait été de dissoudre le Parlement.

Contre la proposition d'introduire dans la Constitution de 1789 le veto du Président, on fit remarquer que ce pouvoir ne serait pas appliqué, parce qu'en Angleterre la Couronne ne se hasardait pas à s'en servir. Wilson dans sa réplique fit observer que la conduite de la Couronne en Angleterre s'expliquait non seulement parce que dans la pratique les précédents sont négatifs, mais aussi par ce moyen qu'elle a de faire tomber un *bill* à la Chambre des Lords en créant de nouveaux pairs. ELLIOT, *Debates*, II, p. 472.

(1) Le Congrès peut, toutefois, abandonner au Président seul la nomination des titulaires de tels « emplois inférieurs » qu'il jugera bon.

pour quelques raisons qu'il lui plaise, par exemple parce qu'il n'approuve pas leurs affiliations politiques, ou parce qu'il désire faire pièce au Président. Il n'y a pas très longtemps, les sénateurs de l'Etat où venait de se faire une nomination par le Président à un emploi fédéral, invoquèrent comme les principaux intéressés dans la nomination et les plus qualifiés pour être écoutés par les autres sénateurs sur cette question, le droit d'avoir une voix prépondérante pour décider si la nomination serait confirmée. Cette proposition une fois acceptée par leurs collègues, ils se mirent à faire le siège du Président. Ils insistèrent auprès de lui pour qu'avant de faire une nomination dans un Etat, il consultât les sénateurs de cet Etat appartenant à son parti et se laissât guider par eux. Cette combinaison tournait à l'avantage de tous les sénateurs également : chacun obtenait ainsi le droit de décider pratiquement des nominations aux fonctions Fédérales auxquelles il tenait le plus, c'est-à-dire à celles de son propre Etat ; d'autre part, chacun était disposé à soutenir ses collègues, en leur assurant le même droit pour eux-mêmes, lorsqu'il s'agissait de leurs Etats respectifs. Naturellement, quand un sénateur appartenait au parti opposé à celui du Président, il n'avait pas à demander à intervenir, car les places sont choses réservées aux seuls adhérents du parti. Lorsque les deux sénateurs étaient du parti du Président, ils se mettaient d'accord entre eux sur la personne qu'ils requerraient le Président de nommer. Grâce à ce système, auquel on donna le nom de « la Courtoisie du Sénat », le Président se trouvait enchaîné pour les nominations, car son refus d'accepter le candidat du sénateur ou des sénateurs de l'Etat dans lequel était l'emploi, l'exposait à voir sa nomination rejetée. De leur côté, les sénateurs obtenaient par ce moyen une masse de patronage, par les moyens duquel ils pouvaient récompenser leurs partisans, contrôler les fonctionnaires civils Fédéraux de leur Etat, se créer une fac-

tion dévouée à leurs intérêts (1). Plusieurs Présidents se cabrèrent sous le joug, et quelquefois firent passer leurs candidats, soit en faisant un marché, soit en bataillant ferme avec les sénateurs qui voulaient leur dicter les nominations. Mais il était généralement plus prudent pour eux de céder : un sénateur offensé pouvait se venger d'une défaite, en jouant au Président de mauvais tours en d'autres matières; et comme les questions de confirmation sont traitées en séance secrète, les intrigants n'ont devant les yeux qu'une légère crainte du public. Les sénateurs, d'autre part, pouvaient faire remarquer qu'ils savaient mieux que personne ce qui renforcerait le parti dans leur Etat, et que les hommes de leur choix avaient tout autant de chances d'être bons que ceux qui avaient été suggérés au Président par des amis personnels. Telles sont les raisons qui assurèrent et assurent encore aujourd'hui le succès de ce système, malgré l'atteinte qu'il a reçue à la suite du conflit de 1881 entre le Président Garfield et l'un des sénateurs de New-York, Mr. Roscoe Conkling. Ce dernier, sachant que Mr. Garfield ne nommerait pas la personne qu'il proposait à un emploi Fédéral dans cet Etat, donna sa démission de sénateur, et décida son co-sénateur, Mr. Platt, à faire de même. Tous deux se présentèrent à la législature d'Etat de New-York pour être réélus, espérant obtenir d'elle l'approbation de leur conduite et par là avoir raison du Président. Mais la législature d'Etat, dans laquelle une faction hostile aux deux sénateurs était devenue puissante, rejeta Mr. Conkling et Mr. Platt, et élut d'autres candidats. Ainsi, la victoire

(1) Comme la Chambre des Représentants ne pouvait pas permettre au Sénat d'absorber tout le patronage Fédéral, il y a eu une tendance vers une sorte d'arrangement, d'après lequel les fonctions les plus importantes de l'Etat appartiennent aux sénateurs, et les membres de la Chambre des Représentants sont reconnus comme qualifiés pour recommander les candidats aux emplois inférieurs, dans les limites de leurs districts congressionnels respectifs.

resta à Mr. Garfield, pendant que la nation, qui avait suivi avec le plus grand intérêt cette lutte, battait des mains de joie à ce dénouement inattendu.

Il est à peine besoin d'ajouter que la « Courtoisie du Sénat » n'aurait jamais atteint son développement actuel, sans l'extension qu'a pris sous et depuis la présidence de Jackson le « Système des Dépouilles ». Dans ce système, les titulaires des emplois Fédéraux sont révoqués à l'avènement d'un nouveau Président, pour céder la place à d'autres candidats dont il veut, par le don de places, récompenser ou s'assurer les services passés ou futurs (1).

Le droit du Président de révoquer les fonctionnaires a donné lieu à de longues controverses sur lesquelles je ne peux pas m'arrêter. Il n'y a pas dans la Constitution un mot ayant trait aux révocations. Peu de temps après sa mise en vigueur, la question se posa de savoir si le Président avait le droit, lorsqu'il s'agissait de nominations soumises à la ratification du Sénat, de prononcer, sans l'assentiment de cette assemblée, la révocation des titulaires. Hamilton avait, dans le *Federalist* (il y a des raisons de croire qu'il a plus tard changé d'avis), soutenu que le Président ne pouvait pas ainsi révoquer, parce qu'il n'avait pas pu être dans les intentions des auteurs de la Constitution de lui donner un pouvoir d'une portée aussi immense et aussi dangereuse. Madison, peu après l'adoption de la Constitution, prétendit qu'elle permettait au Président de révoquer ainsi, parce que le chef de l'exécutif doit avoir des subordonnés en qui il puisse avoir confiance et parce qu'il peut découvrir chez ceux qu'il a nommés des défauts funestes à leur utilité. C'était aussi l'opinion de John Marshall. Lorsque la question fut examinée au Sénat sous la présidence de Washington, le Congrès, influencé peut-être par son res-

(1) Voir la page suivante, et aussi chap. LXV, vol. IV.

pect pour la loyauté absolue de celui-ci, adopta la théorie de Madison, et reconnut le pouvoir de révocation comme appartenant au Président seul. Il en fut ainsi jusqu'au conflit qui s'éleva en 1866 entre le Président Johnson et la majorité républicaine dans les deux Chambres. En 1867, le Congrès, dans la crainte qu'un grand nombre de fonctionnaires, qui avaient pris parti pour lui contre le Président, ne fussent révoqués par celui-ci, vota un *Act*, connu sous le nom de *Tenure of Office Act*, qui exigeait le consentement du Sénat pour les révocations des fonctionnaires, même de ceux qui sont appelés « ministres de Cabinet du Président », et laissait seulement à ce dernier le droit de les suspendre en dehors des sessions du Congrès. La constitutionnalité de cet *Act* a été très discutée, et son esprit est aujourd'hui généralement condamné. Ce fut un coup frappé dans l'ardeur de la lutte. Lorsque le général Grant devint Président en 1869, l'*Act* fut profondément modifié et, en 1887, il fut abrogé.

Combien il est dangereux de laisser tous les emplois publics à la disposition d'un Exécutif, membre d'un parti, usant de sa puissance pour des besoins de parti, cela a été démontré par les résultats du Système des Dépouilles. D'un autre côté, un Président doit être libre de choisir ses principaux conseillers et ses ministres, et il lui est bien difficile d'assurer le bon fonctionnement des services civils, même des plus infimes, s'il ne lui est permis d'en révoquer les titulaires que pour des raisons déterminées, telles que celles qu'on peut invoquer devant un jury.

La Constitution permet au Congrès d'investir les Cours de Justice ou les « chefs de départements » du droit de nommer aux « emplois inférieurs ». Cette disposition a été inspirée par le désir d'enlever au Président la désignation des titulaires d'un grand nombre d'emplois, et l'Acte de Réforme du Service Civil de 1883 a établi des concours pour près de 34.000 de ces postes. Les deux tiers

environ du nombre énorme d'emplois qu'il y a maintenant — il y avait en 1909, 367.794 fonctionnaires et employés du service civil exécutif — furent cette année là assujettis au concours. Toutefois, un grand nombre d'emplois, parmi lesquels beaucoup d'emplois de maître de postes et d'emplois dans le Trésor, restent dans les attributions du Président (1). Et même en ce qui concerne les nominations dont disposent ses ministres, il peut en être appelé à lui dans le cas où des discussions s'élèvent entre l'un d'eux et les politiciens appuyant les réclamations de leurs amis respectifs. Cette question de nomination est, en temps ordinaire, absorbante au point de ne laisser au chef de l'Etat que peu de temps pour ses autres fonctions.

La description que fait Artemus Ward d'Abraham Lincoln, poussé de chambre en chambre dans la Maison Blanche par une marée de solliciteurs de fonctions publiques, est à peine exagérée. Du 4 mars, date de son avènement au pouvoir, jusqu'au mois de juillet suivant, où il fut tué d'un coup de revolver, Mr. Garfield fut engagé d'une façon presque constante dans des affaires de patronage (2). Pourtant, le jugement personnel du Président est étroitement circonscrit. Il doit compter avec le Sénat ; il doit récompenser ceux qui ont soutenu les hommes auxquels il doit son élection ; il doit distribuer des places dans tout le pays, afin de maintenir en bonne humeur les grands électeurs locaux, et, d'une façon générale, de fortifier son parti « en faisant quelque chose »

(1) Récemment, des Présidents, grâce au pouvoir qui leur a été donné par une loi, ont placé des groupes importants d'emplois sous le régime du concours.

(2) On raconte qu'un ami, rencontrant Mr. Lincoln pendant la Guerre, lui dit : « Vous paraissez anxieux, Monsieur le Président ; y aurait-il de mauvaises nouvelles de la Guerre ? — Non, répondit le Président, ce n'est pas la Guerre ; c'est cet emploi de maître de poste à Brownsville, Ohio ».

pour ceux qui ont travaillé ou travailleront pour lui. Bien qu'en pratique les postes inférieurs soient laissés à la nomination des sénateurs ou membres du Congrès de l'Etat ou du district, les réclamations contradictoires sont pour lui une cause d'embarras sans fin, et les postes plus lucratifs sont assez nombreux pour rendre la tâche de la sélection difficile aussi bien qu'ingrate et désagréable. Dans tous les pays, les hommes d'Etat considèrent l'exercice du patronage comme la plus désagréable de leurs fonctions ; plus ils sont consciencieux, plus ils en sont ennuyés. Personne n'a plus à gagner que le Président d'un plan complet de réforme du service civil. Le système actuel lui impose un travail indigne d'une intelligence distinguée, et, pour ce système, un homme d'une intelligence distinguée peut être mal qualifié. Par contre, le patronage du Président constitue, entre les mains d'un intrigant habile, un instrument d'une puissance considérable. Il lui donne la faculté d'obliger un nombre considérable de gens, de lier leurs intérêts aux siens, de confier des postes importants aux hommes de son choix. L'autorité dont il dispose sur son parti dans le Congrès et par suite sur la marche de la législation, l'influence qu'il exerce sur son parti dans les différents Etats et par suite sur la nomination des candidats au Congrès, sont fortifiés par son patronage. Malheureusement, plus son patronage est utilisé pour ces besoins, plus il a de chances de s'écarter de son but, qui est de donner au pays les meilleurs fonctionnaires.

Aux époques tranquilles, le pouvoir direct et légal du Président n'est pas considérable. Il est retenu à chaque moment par la nécessité d'amadouer son parti. Il est à tel point absorbé par le côté mesquin et mécanique de son rôle qu'il lui reste peu de loisir pour préparer de grands projets politiques, qu'il ne peut d'ailleurs mener à bonne fin qu'avec le concours du Congrès, lequel peut être jaloux, indifférent ou hostile. Il a moins d'influence

sur la législation que le *Speaker* de la Chambre des Représentants, — c'est-à-dire que sa volonté personnelle exerce moins d'action sur le cours que prend la législation. Il en est autrement dans les temps troublés : une immense responsabilité pèse alors sur celui qui est à la fois le commandant en chef des armées et la tête du pouvoir civil exécutif. Abraham Lincoln concentra dans ses mains plus de pouvoirs qu'aucun Anglais n'en eut depuis Olivier Cromwell. Il est vrai que, pour des raisons spéciales, les lois ordinaires furent pratiquement suspendues pendant la Guerre de Sécession. Mais il en sera toujours de même dans des crises semblables, et cette suspension fait du Président une sorte de dictateur.

Ces cas exceptionnels mis de côté, la dignité et l'autorité de la fonction présidentielle, quelque distinguée qu'elle soit par l'influence qu'un Président particulièrement capable et énergique peut exercer, n'ont que peu grandi depuis le temps d'Andrew Jackson, le dernier Président qui, moins par ses fonctions que par son ascendant personnel et la fermeté de son caractère, conduisit et guida son parti, de son fauteuil présidentiel. Ici encore, on voit combien une constitution rigide ou suprême conserve aux choses leur caractère. A défaut de cette main de fer, cette fonction, dans un pays où les événements importants se sont pressés les uns sur les autres et où l'opinion publique change vite avec l'expérience des événements, se serait certainement élevée ou abaissée ; elle aurait gagné ou perdu de sa force.

Dans aucun pays de l'Europe, il n'existe de personnage comparable au Président. Si nous considérons les pays de régime parlementaire comme l'Angleterre, l'Italie, la Belgique, il ne ressemble ni au souverain, ni au premier ministre : celui-là n'est pas le moins du monde un chef de parti, et celui-ci n'est en réalité pas autre chose. Le Président, s'il a moins de prestige, a une plus grande autorité qu'un roi d'Europe. Ses pouvoirs, à l'heure ac-

tuelle, sont moins importants que ceux d'un premier ministre d'Europe, mais ils sont plus sûrs, parce qu'au lieu de dépendre du bon plaisir d'une majorité parlementaire, ils durent jusqu'à l'expiration de son mandat. On est amené naturellement à le comparer au Président de la République française ; mais celui-ci a un premier ministre et un cabinet dépendant de la Chambre, sur lesquels il se repose et qui l'éclipsent ; en Amérique, le cabinet du Président est une partie de lui-même et n'a rien à faire avec le Congrès. Quant au Président de la Confédération suisse, il est simplement le président, pour une année, du Conseil fédéral administratif (*Bundesrat*), et il peut difficilement être appelé le chef exécutif de la nation.

La difficulté de formuler une appréciation exacte sur les pouvoirs du Président vient de la très grande différence qu'ils présentent dans les circonstances ordinaires ou extraordinaires. C'est un résultat que les républiques auraient, semble-t-il, intérêt à empêcher, et, pourtant, il est surtout fréquent dans les républiques : la Rome antique et les cités italiennes du Moyen Age nous en donnent un exemple. On peut comparer en temps ordinaire le Président à l'employé le plus ancien ou au gérant d'un grand établissement, dont la fonction essentielle est de choisir ses subordonnés, l'administration des affaires étant entre les mains du bureau des directeurs. Mais lorsque les affaires étrangères prennent une tournure critique ou que des désordres dans l'Union exigent son intervention, — lorsque, par exemple, il lui incombe de réprimer une insurrection ou de décider lequel de deux gouvernements d'Etat rivaux il reconnaîtra et soutiendra par la force armée, — tout peut dépendre de son jugement, de son courage, de son dévouement loyal aux principes de la Constitution.

On croyait beaucoup que la force des monarques héréditaires résidait dans ce qu'ils tiraient leurs pouvoirs

d'eux-mêmes et non du peuple. Un président est puissant pour des raisons exactement opposées, parce que ses droits lui viennent directement du peuple. Nous aurons souvent l'occasion de remarquer que nulle part l'action de l'opinion publique n'est aussi complète ou aussi directe qu'en Amérique, cela veut dire aussi indépendante du mécanisme ordinaire du gouvernement. Aujourd'hui, le Président est censé représenter le peuple non moins que les membres de la législature. L'opinion publique gouverne, aussi bien qu'eux, par lui et à travers lui, et le rend puissant même contre un Congrès élu par le peuple. C'est là un fait qui doit être rappelé à ces Européens qui cherchent, dans l'action fortifiante du principe héréditaire, un remède aux défauts des gouvernements parlementaires. Et cela aussi nous montre les dangers que fait courir la remise du pouvoir entre les mains d'un chef choisi directement par le peuple. Une haute autorité l'a observé (1) :

« Nos orateurs de vacances prennent plaisir, avec une ferveur patriotique, à établir des distinctions entre notre pays et les autres pays ; ils déclarent qu'ici la loi est souveraine maîtresse, et que le fonctionnaire le plus élevé n'est que le serviteur de la loi, tandis que même dans la libre Angleterre le monarque est irresponsable et jouit de la plus complète immunité personnelle. De telles com-

(1) Le juge T. M. Cooley, dans *International Review* de janvier 1875. Il cite les paroles d'Edward Livingstone : « L'étalage de zèle pour le service public cache toujours des actes d'oppression, et les peuples sont, quelquefois, ainsi faits qu'ils le considèrent comme un brillant exemple d'énergie en leur faveur, tandis que, vu sous son véritable jour, il serait une atteinte mortelle à leurs droits. Dans aucun gouvernement, ce résultat ne se produit plus facilement que dans une République libre ; l'esprit de parti, inséparable de son existence, aide à l'illusion ; un chef populaire jouit dans bien des circonstances de l'impunité et parfois est récompensé avec applaudissement pour des actes qui feraient trembler un tyran sur son trône. »

paraisons sont fausses et peuvent devenir dangereuses. En combien de matières le pouvoir exécutif en Amérique n'est-il pas en réalité plus puissant qu'en Angleterre ! Avons-nous le droit de dire que le Président est réellement, dans un sens strict, plus le serviteur de la loi que la reine ? Peut-être, si nous étions sincères, devrions-nous reconnaître que le danger de voir l'exécutif exposé à attenter à la loi est précisément plus grand en Amérique que dans les pays où le magistrat suprême arrive au pouvoir sans l'élection du peuple et où, comme conséquence, la vigilance de la nation est aiguë par une méfiance naturelle ».

Peu de Présidents ont montré des dispositions pour étendre leurs pouvoirs ; pourtant, il fut souvent de mode en Amérique d'être jaloux de l'autorité du Président et de mettre en garde les citoyens contre ce qu'on appelle « le pouvoir d'un seul homme ». Le général Ulysse S. Grant n'était certes pas homme à faire de lui-même un tyran ; cependant, l'hostilité que souleva sa troisième candidature à la Présidence chez beaucoup de gens qu'il ne s'était pas aliénés par des fautes de son administration, ne fut pas seulement motivée par le précédent de Washington, mais aussi par la crainte qu'un Président souvent réélu ne devienne un danger pour les institutions républicaines. Cette terreur particulière paraît chimérique à un Européen. Je ne nie pas qu'un homme réellement grand puisse exercer plus d'autorité, de son fauteuil présidentiel, que ne l'ont fait la plupart de ceux qui l'ont occupé. La même observation s'applique à la Papauté et même au trône d'Angleterre. Le Président occupe une situation d'immense prestige, et une plate-forme sans rivale pour imprimer ses idées (s'il en a) sur le peuple. Mais il est difficile d'imaginer un Président renversant la Constitution existante. Il n'a pas d'armée permanente, et il ne peut pas en créer une. Le Congrès peut le mettre en échec en lui refusant des crédits. Il n'y a pas d'aristocratie pour se grouper autour de lui. Chaque Etat constitue un centre indépendant de résistance. S'il devait essayer un coup d'Etat, il ne le pourrait qu'en

faisant appel au peuple contre le Congrès, et le Congrès soumis à la réélection tous les deux ans pourrait difficilement entrer en lutte avec le peuple. Il faut supposer une situation confinant à la guerre civile, et le Président mettant les ressources de l'exécutif au service de l'un des belligérants, déjà fort et organisé, pour concevoir un cas dans lequel il serait dangereux pour la liberté. Le danger, s'il y en a un, serait d'un autre côté. Plus une communauté s'accroît, moins, semble-t-il, elle a de respect pour une assemblée, et plus elle est attirée vers un homme. Un Président ambitieux, se sachant soutenu dans le pays par une majorité, pourrait être tenté de violer la loi, et de priver la minorité de la protection que lui donne la loi. Il pourrait devenir un tyran, non pas contre les masses, mais avec les masses. Toutefois, rien dans l'état actuel de la politique en Amérique ne donne de poids à de telles appréhensions.

CHAPITRE VII

CONSIDÉRATIONS SUR LA PRÉSIDENCE

Quoique le Président ait été, non pas le citoyen indépendant et supérieur rêvé par les auteurs de la Constitution, mais, tout au moins depuis 1829, un homme de parti, parfois très peu au-dessus de la moyenne par son caractère et ses capacités, cette magistrature a réalisé les principaux objets pour lesquels elle avait été créée. Les erreurs qui ont été commises dans la politique extérieure ou dans la gestion des départements administratifs doivent être rarement imputées à la fonction elle-même ou aux fautes de son titulaire. Quand on relit l'histoire de l'Europe depuis ces cent dernières années, c'est plus qu'on ne pourrait en dire de n'importe quelle monarchie européenne. Néanmoins, les fautes imputables à une royauté héréditaire — fautes plus graves que ne le supposent généralement les Anglais, pleins d'admiration pour la prudence de la Couronne depuis l'accession de la reine Victoria en 1837 — ne doivent pas nous faire oublier certains défauts accessoires de la présidence américaine et, peut-être, de tout système, dans lequel le chef de l'Etat est élu pour une période déterminée.

Dans un pays où il n'y a ni trône héréditaire, ni aristocratie héréditaire, une fonction élevée bien au-dessus de toutes les autres est un trop grand stimulant pour l'am-

bition. Ce prix étincelant ne cesse de miroiter devant les yeux des hommes d'Etat en vue : plus puissant qu'aucune dignité dans une monarchie européenne, il les fascine (comme il a fait pour Clay et Webster) et les détourne du droit chemin. Celui qui vise la présidence — et tous les hommes politiques éminents la visent — a les plus forts motifs possibles pour éviter de se faire des ennemis. Un grand homme d'Etat doit, aujourd'hui, être préparé à s'en créer. Une chose est d'essayer de se rendre populaire, — un homme impopulaire n'aura jamais d'influence, — et une autre de rechercher la popularité en flattant tous les groupes de son parti. Là est la tentation des aspirants à la présidence.

Un second défaut est que l'élection présidentielle, ayant lieu tous les quatre ans, jette le pays, pour plusieurs mois, dans un état d'agitation, sans qu'il puisse y avoir à cela aucune nécessité. Peut-être, lorsqu'il n'y a pas de questions sérieuses de parti à trancher, le mieux serait-il de laisser l'Administration en fonctions continuer dans la même direction son chemin. La Constitution cependant exige une élection ; ainsi, tout le mécanisme d'agitation coûteux et compliqué est mis en mouvement, et, si des questions irritantes n'existent pas, il faudra en créer (1). Les politiciens de profession, qui ont un intérêt personnel dans le résultat, parce qu'il contient pour eux le gain ou la perte d'un emploi, mènent ce qu'on appelle une « campagne », et le pays est contraint à une excitation

(1) En Angleterre aussi, il y a nécessairement une campagne, une au moins tous les cinq ans (1911), lorsqu'une élection générale a lieu et quelquefois plus souvent. Mais remarquez qu'en Angleterre, 1^o il n'y a qu'une période de bouleversement, tandis qu'en Amérique les élections au Congrès en sont une seconde ; 2^o la période électorale est généralement plus courte (de trois à six semaines et non quatre mois) ; 3^o il existe le plus souvent des questions importantes et actuelles qui divisent les grands partis et que la nation doit trancher.

(peut-être factice) depuis le milieu de l'été, lorsque chaque parti choisit le candidat qu'il présentera, jusqu'à la première semaine de novembre, époque à laquelle la lutte prend fin. Il sort de cette opération une certaine éducation politique ; mais elle est achetée cher, sans compter que les affaires, particulièrement les finances, sont troublées et que beaucoup d'argent est dépensé en pure perte.

D'autre part, ces élections revenant à périodes régulières, produisent un défaut de continuité dans la politique. Même lorsque le nouveau Président appartient au même parti que son prédécesseur, il prend habituellement un nouveau cabinet, ayant à récompenser ceux qui l'ont spécialement soutenu. Un grand nombre de titulaires des offices inférieurs sont changés, et des hommes qui ont appris leur métier cèdent la place à d'autres qui ont tout à apprendre. Si le nouveau Président appartient au parti adverse, les changements de fonctionnaires sont encore plus marquants et ont pour conséquence de plus grands changements dans la politique. Le mal serait bien plus grand, n'était que dans la politique étrangère, où le besoin de continuité se fait le plus sentir, les Etats-Unis ont eu comparativement peu à faire, et que la coopération du Sénat dans ce département corrige les divergences d'opinion d'un Président à l'autre.

Quatrièmement. Le fait d'être rééligible une fois, mais (en pratique) une fois seulement (au moins immédiatement à l'expiration de la période en cours) (1), a sur le Président une action néfaste. Pour être renommé, il est tenté d'avoir des complaisances pour les sections actives de son parti, ou de se servir de son patronage pour se con-

(1) Sauf dans le cas du général Grant, aucun sérieux effort n'a été fait pour nommer après un intervalle un Président qui avait fait deux périodes. Il y eut cependant certains efforts pour nommer Mr. Cleveland, alors qu'il s'était écoulé un certain temps après sa seconde présidence ; aucun précédent, si ce n'est l'insuccès dans le cas de Grant, n'existe pour empêcher cela.

eilier des politiciens influents, afin d'obtenir que son nom soit mis en avant à l'élection suivante. D'un autre côté, s'il se trouve dans sa seconde présidence, il n'a pas beaucoup de raisons pour considérer les intérêts généraux de la nation, parce qu'il voit sa mort politique proche. Peut-être objectera-t-on que ces deux inconvénients se corrigeront l'un l'autre, que le Président sera désireux dans sa première période de conquérir le respect de la nation, et que dans la seconde il n'aura aucun motif pour céder à la pression injuste des chefs de son parti. On ajoutera, sans doute, que ces deux inconvénients pourraient être évités et ces deux avantages assurés, si le Président était inéligible pour la période suivante, mais éligible pour une période future. On peut répondre que ce système aurait pour résultat nécessaire de faire tous les quatre ans, dans la politique, cette brèche qui se produit actuellement tous les huit ans seulement. Il aurait, par exemple, empêché la réélection d'Abraham Lincoln, en 1864.

Les objections formulées contre le système actuel firent une telle impression sur l'esprit des fondateurs de la Confédération du Sud de 1861-1865, qu'ils décidèrent que leur président garderait sa fonction pendant six ans, mais qu'il ne serait pas rééligible.

Cinquièmement. Un Président sortant est un président faible. Pendant les cinq mois qui suivent l'élection de son successeur et durant lesquels il reste au pouvoir, il néglige, sauf dans les cas d'extrême urgence, de prendre des résolutions nouvelles ou de s'embarquer dans une politique exécutive qu'il n'aura pas le temps, avant son départ, de mener à bonne fin. Il en est surtout ainsi lorsque son successeur appartient au parti adverse (1).

(1) FREEMAN (*History of Federal Government*, 302), rappelle un curieux exemple tiré de Polybe (IV, 6-7), signalant un mal identique dans la Ligue Achéenne : « Les Etoliens choisirent,

En dernier lieu, le résultat d'une élection peut être douteux, non pas par suite d'une égalité de voix, des dissensions empêchant ce résultat, mais par suite des contestations qui peuvent s'élever sur la validité des votes émis dans les Etats ou rapportés par les Etats. La difficulté qui surgit en 1876 ne peut pas, depuis la loi de 1887, se renouveler exactement dans la même forme. En revanche, des cas peuvent se présenter dans lesquels les résultats des votes électoraux d'un Etat seront contestés par le parti dont le candidat se trouve lésé, parce que notoirement obtenus par fraude ou par force. Peu d'élections présidentielles se sont faites sans des accusations de cette nature, et ces accusations ne sont pas toujours sans fondement. Qu'une déloyauté manifeste coïncide avec une agitation populaire à l'occasion d'une question réellement importante, le sang-froid du peuple, qui en 1877, dans une élection qui ne soulevait aucune question de ce genre, tint en échec les passions de parti, pourrait se trouver emporté par la violence d'une telle crise.

D'autres observations sur le Président, en tant que rouage de gouvernement, trouveront une meilleure place lorsque nous discuterons les rapports des départements exécutif et législatif. Je veux simplement faire remarquer ici que, même en tenant compte des défauts que nous ve-

pour commencer la campagne, l'époque où les pouvoirs annuels du général Achéen arrivaient à expiration, pensant que les Achéens manqueraient sûrement de direction. Aratos, le général élu, n'était pas encore en fonction ; Timoxenos, le général sortant, recula devant une action énergique si près de l'expiration de ses pouvoirs et finit par remettre le commandement à Aratos avant le terme légal ». L'effort de Timoxenos pour échapper aux conséquences du système ne pourrait pas être fait dans des gouvernements comme ceux de Rome, d'Angleterre ou des Etats-Unis, où « le règne de la loi » est beaucoup plus strict qu'il ne l'était dans les Républiques de la Grèce.

nons de signaler, l'institution de la présidence, si elle n'est pas une des meilleures inventions de la Constitution américaine, ne doit pas être considérée comme un échec. Le problème de l'établissement d'un exécutif stable dans un pays démocratique constitue une immense difficulté, et ce qui n'est pas un échec mérite d'être appelé un succès. Le Président a, pendant plus de cent ans, agi sur l'administration intérieure de la nation avec l'efficacité qui convenait. Comme il a l'oreille du pays, il peut imposer à l'attention du Congrès des questions qu'il néglige, et, s'il est un homme d'idées constructives et de buts définis, il peut le guider et lui insuffler sa pensée politique. Une ou deux fois, — par exemple, lorsque Jefferson fit l'acquisition de la Louisiane, et que Lincoln prononça l'émancipation des esclaves dans les Etats révoltés, — il a risqué des extensions d'autorité, donné à la Constitution une interprétation douteuse mais nécessaire, et que la postérité a approuvées. Il a assuré à la Constitution un fonctionnement régulier et stable, alors que le Congrès a été bouleversé par les luttes des partis, ou paralysé par les dissensions des deux Chambres, ou affaibli par le manque de chefs éminents. L'exécutif a été capable, dans les jours de danger, de s'élever presque à la hauteur de la dictature, — comme pendant la Guerre de Sécession, — et, après la paix, de reprendre la place que lui assigne la Constitution. Il n'a pas montré plus de tendances à rabaisser les autres autorités de l'Etat qu'à préparer la voie à une monarchie.

Les Européens sont frappés des défauts d'un système qui plonge la nation, tous les quatre ans, dans un tourbillon d'agitation et met le pouvoir suprême de l'Etat aux mains d'un chef de parti choisi pour une courte période (1). Mais il est un autre aspect sous lequel l'élection

(1) Ces défauts, conséquence de l'élection populaire, ne sont pas forcément inhérents à l'existence d'un Président ; en France, le

présidentielle peut être considérée, et dont l'importance est mieux appréciée en Amérique qu'en Europe. Cette élection est un appel solennel et périodique à la nation, pour qu'elle envisage sa situation, la façon dont ses affaires ont été conduites, l'attitude des deux grands partis. Elle remue le peuple et le secoue mieux que toute autre chose, oblige chacun non seulement à réfléchir sur les affaires publiques, mais à se former une opinion sur les partis. Elle est l'expression directe de la volonté de douze millions d'électeurs, force devant laquelle tout doit s'incliner. Elle restaure le sentiment du devoir national et intensifie, au moment des grandes crises, le patriotisme national. Une élection présidentielle est quelquefois, comme en 1800, et surtout en 1860 et en 1864, un tournant de l'histoire. En apparence, ce n'est rien de plus que la désignation d'un administrateur, qui n'a d'autre moyen d'exercer son influence sur la politique que le refus d'approuver les *bills*. En réalité, c'est la manifestation de l'opinion du peuple sur toutes les questions qu'il se sent capable de décider. Il est curieux d'établir un parallèle à ce point de vue entre cette élection et une élection générale de la Chambre des Communes en Angleterre. Une élection générale paraît être un choix de représentants, essentiellement basé sur leurs opinions au sujet des questions diverses à l'ordre du jour. En réalité, elle peut être un vote national, conférant le pouvoir exécutif à quelque homme d'Etat éminent. Ainsi les élections de 1868, 1874 et 1880, furent pratiquement des votes de la nation pour placer à la tête du Gouvernement Mr. Gladstone ou Mr. Disraëli. Par contre, en Amérique, une élection présidentielle, qui paraît être simplement le choix d'un homme, est fréquemment en réalité une décision

premier magistrat est choisi par les Chambres, et l'interposition, entre lui et le pouvoir législatif, d'un ministère responsable suffit pour le rendre moins distinctement homme de parti.

sur des questions de politique, une condamnation de la conduite d'un parti, un mandat donné à l'autre d'avoir à suivre une ligne différente de conduite.

Le choix de *leaders* de parti comme Présidents a causé moins de mal en Amérique qu'on aurait pu le croire. Néanmoins, ceux qui ont étudié le fonctionnement de la monarchie constitutionnelle en Angleterre, en Belgique, en Italie, par exemple, ou celui des constitutions des colonies britanniques, qui en sont la reproduction et dans lesquelles le gouverneur, nommé par la Couronne, se tient comme un magistrat inamovible, quand ils comparent les institutions de ces pays avec la présidence américaine, sont frappés des mérites d'un système qui ne réunit pas dans une même fonction la dignité et la puissance, et qui, en plaçant le chef en titre du pouvoir exécutif en dehors et au-dessus des partis, fait apparaître l'exécution de la loi comme découlant d'une source étrangère aux partis et donne aux services civils et militaires la conviction d'être plutôt les serviteurs de la nation que d'une section de la nation, leur suggérant que leurs services doivent être rendus avec une égale ardeur, quel que soit le parti qui puisse tenir les rênes du gouvernement. Un gouvernement de parti peut être nécessaire. Aussi loin que nous puissions voir, il est nécessaire. Mais c'est une nécessité regrettable; et tout ce qui tend à diminuer son influence néfaste sur le mécanisme administratif, et à l'empêcher de se rendre importun aux puissances étrangères, tout ce qui soutient un haut idéal de dévouement à la nation comme à un ensemble majestueux, se perpétuant de siècle en siècle, alors que les partis se constituent et se désagrègent pour se reconstituer encore, tout cela fortifie et ennoblit la République et tous ses citoyens.

Bien entendu, ces observations ne s'appliquent à la monarchie qu'en tant qu'institution politique. Socialement parlant, la Présidence américaine ne mérite que l'ad-

miration. Le Président est simplement le premier citoyen d'une nation libre, ne tirant son prestige ni d'un titre, ni d'un costume officiel, ni d'insignes spéciaux à ses fonctions. A l'origine, on avait proposé, sans doute en souvenir de la République anglaise du xvii^e siècle, de lui décerner le titre de « Sa Grandeur » ou de « Protecteur des Libertés des Etats-Unis ». D'autres étaient partisans d'« Excellence » (1), et Washington, dit-on, inclinait pour l'expression hollandaise de « Haute Puissance ». Les traits du Président en exercice ne se retrouvent ni sur les monnaies, ni même sur les timbres-poste (2). Sa résidence à Washington, appelée officiellement « La Maison Exécutive » et ordinairement aujourd'hui « La Maison Blanche », élégant bâtiment avec deux ailes basses et un portique supporté par des piliers corinthiens, construite, dit-on, sur le modèle de la maison du duc de Leinster à Carton, dans le comté de Kildare, est située dans un parc, et a plutôt l'aspect d'une grande villa suburbaine que d'un palais. Les appartements, quoique spacieux, ne le sont pas suffisamment pour la foule qui assiste aux réceptions publiques. Le traitement annuel du Président, qui est seulement de 75.000 dollars (375.000 fr.), ne lui permet pas de dépenses somptuaires, et ce n'est pas, du reste, ce qu'on attend de lui.

Washington, qui, même jusqu'à la guerre, était une bourgade fangeuse habitée par des nègres, avec quelques

(1) Pour ridiculiser cela, les membres les plus démocratiques du Congrès demandèrent pour le Vice-Président, ce fonctionnaire plus décoratif qu'utile, le titre de « Son Excellence superflue ».

(2) Les portraits qui figurent sur les timbres-poste américains sont ceux de plusieurs Présidents décédés : Washington, Jefferson, Jackson, Taylor, Lincoln, Grant, Garfield, Mac Kinley, et de quelques hommes d'Etat éminents, tels que Franklin, Hamilton, Clay, Webster, Scott, Perry, Stanton. Quelquefois, un événement historique est dépeint, comme on le fit pour la fondation de Jamestown, dans la Virginie, quand le tricentenaire de cet événement arriva en 1907.

grandes maisons dispersées çà et là, est devenue maintenant une des plus belles capitales du monde, et elle cultive avec un succès éminent ce qui rend la vie agréable et plaisante. Centre de la société politique et de la société diplomatique, elle tend à devenir une ville d'hiver où affluent de tous les points du continent les hommes à la tête d'une grosse fortune et ayant des loisirs. C'est une ville où une cour pourrait être créée, si un Président voulait en créer une. Aucun ne l'a tenté, et il est probable qu'aucun ne le tentera, celui qui occupe la magistrature suprême et sa femme étant rarement préparés par leur vie antérieure à donner le ton à la mode. Toutefois, l'influence exercée par la femme du Président Hayes, dame digne de respect, et dont l'ardente propagande en faveur de la tempérance amena la création de nombreuses sociétés d'abstinence totale qui portent son nom, montre qu'il peut y avoir des matières sur lesquelles la compagne du Président peut exercer, grâce à sa haute situation, une bonne influence, pendant que naturellement les charmes naturels qu'elle peut posséder tendent à accroître sa popularité.

Pour un critique européen, fatigué de l'obséquiosité servile et de l'adulation hypocrite dont on entoure sur la rive orientale de l'Atlantique les membres des familles régnantes, qu'on flagorne en public et qu'on critique dans l'intimité, les relations sociales d'un Président américain et de son peuple sont éminemment consolantes. Il y a un grand respect pour la fonction et un égal respect pour l'homme en tant que titulaire de la fonction, s'il n'a rien fait pour la rabaisser. Il n'y a aucune servilité, aucun abaissement personnel factice de la part des citoyens, mais un sentiment de déférence simple et sincère pour l'homme qui personnifie la majesté de la nation, un respect de même sorte que celui dont les Romains les plus fiers entouraient l'institution du consulat, alors même que le consul dont il s'agissait était « un homme nou-

veau » comme Cicéron. La curiosité des visiteurs qui se pressent à la Maison Blanche les jours de réception est, quelquefois, trop familière ; mais cette faute tend à disparaître, et les Présidents ont aujourd'hui plus de raisons de se plaindre des persécutions qu'ils endurent de la part d'un journalisme constamment en observation. Après les oscillations entre le cérémonial de George Washington, qui allait ouvrir le Congrès dans sa calèche à six chevaux, avec des piqueurs et des valets de pied en livrée, et la simplicité toute d'ostentation du citoyen Jefferson qui s'y rendait à cheval, seul, et attachait, à son arrivée, sa monture à la grille (1), le Président a pris une attitude qui tient le milieu entre celle du maire d'une grande ville anglaise dans une occasion publique, et celle d'un ministre d'un Cabinet européen en tournée politique. Il est accompagné et fêté, et, dans chaque occasion, traité comme le premier de la compagnie ; mais l'esprit d'égalité qui règne en maître dans le pays a poussé chez les Américains de trop profondes racines, pour qu'il puisse espérer qu'on lui adressera la parole en tremblant et avec de cérémonieuses révérences. Il n'a pas de garde militaire, pas de chambellan, pas de pages : son existence de tous les jours est simple. Sa femme a le pas sur toutes les autres dames, mais reçoit des visites et les rend comme les autres dames ; il n'est pas entouré de plus d'apparat et n'exige pas plus de pompe que les gouverneurs de colonies anglaises, même de seconde classe, et, à plus forte raison, que les vice-rois de l'Inde et de l'Irlande.

On commence à s'apercevoir en Europe que la monarchie, qu'on avait l'habitude de considérer comme politiquement dangereuse mais socialement utile, a acquis maintenant, depuis qu'on lui a rogné les griffes, une va-

(1) D'après Mr. H. ADAMS (*First Administration of Jefferson*, vol. I, p. 197), Jefferson s'est, cependant, rendu à pied à son inauguration.

leur politique, mais que son utilité sociale est contestable. Dans les Etats-Unis, les démocrates les plus enclins au soupçon — et il y en a qui trouvent les fonctions du Président trop monarchiques — ne peuvent pas reprocher à la magistrature suprême d'avoir essayé de constituer une cour, encore moins de créer ces dangers qui se développent dans l'atmosphère des cours d'Europe. Aucun Président n'ose enfreindre le décorum social, comme l'ont fait souvent des souverains d'Europe. S'il le faisait, il serait le premier à en souffrir.

CHAPITRE VIII

POURQUOI LES GRANDS HOMMES NE SONT PAS CHOISIS PRÉSIDENTS

Les Européens se demandent souvent, et les Américains n'expliquent pas toujours, pourquoi cette haute fonction, la plus grande dans le monde, si on en excepte la Papauté, et à laquelle tout le monde peut s'élever par ses propres mérites, n'est pas plus souvent occupée par des hommes grands et remarquables. L'Amérique est, plus que tous les autres pays, le pays des « carrières ouvertes aux talents », et, de plus, un pays dans lequel la vie politique est particulièrement ardente et l'ambition politique singulièrement développée ; on pourrait par suite s'attendre à ce que la plus haute place soit toujours occupée par un homme brillamment doué. Et cependant, depuis le temps où disparurent les héros de la Révolution avec Adams, Jefferson, Madison, personne, à l'exception du général Grant, n'a jusqu'à la fin du siècle dernier occupé le fauteuil présidentiel, dont le nom serait passé à la postérité s'il n'avait été Président, et aucun Président, sauf Abraham Lincoln, n'a déployé, dans ce fauteuil, de qualités rares ou exceptionnelles. Qui connaît maintenant ou qui se soucie de connaître quelque chose touchant la personnalité de James K. Polk ou de Franklin Pierce ? La seule chose remarquable chez eux est, qu'étant des hommes si ordinaires, ils soient montés si haut.

On peut donner de ce fait, que les Américains sont les premiers à reconnaître, plusieurs raisons.

L'une est que la proportion des talents de premier ordre qui entrent dans la politique est moindre en Amérique qu'en Europe. C'est là un fait dont nous expliquerons les causes plus tard : contentons-nous pour le moment de constater qu'en France, où les conditions d'existence à demi révolutionnaires, qui se prolongèrent quelque temps après 1870, ont rendu la vie publique excitante et accessible ; en Allemagne, où un service civil admirablement organisé cultive et développe la carrière politique avec un succès extraordinaire ; en Angleterre, où nombre de personnes riches et inoccupées aspirent à entrer dans l'arène politique, pendant que des questions brûlantes, touchant aux intérêts de toutes les classes, conduisent les hommes à observer attentivement les combattants, la quantité totale de talents qui se consacrent au parlementarisme ou aux occupations administratives, a été plus grande relativement à la population, qu'en Amérique, où beaucoup des hommes les plus capables à la fois de penser et d'agir, de concevoir un plan et de l'exécuter, se lancent dans un monde relativement étroit en Europe, le monde des affaires qui développent les richesses matérielles du pays.

Une autre raison est que les mœurs et les habitudes du Congrès, comme d'ailleurs en général de la vie politique, donnent à un homme moins d'occasions de se mettre personnellement en lumière, moins de manières de s'imposer à ses compatriotes par une capacité éminente de pensée, d'éloquence, d'expérience administrative que dans les pays libres d'Europe. C'est là un point qui sera expliqué dans les chapitres subséquents. Nous nous contentons de le noter en passant.

Une troisième raison est que les hommes éminents se font plus d'ennemis et donnent plus de prise à ces ennemis que les hommes ordinaires. Ils font, dès lors, des

candidats beaucoup moins désirables. Il est vrai que l'homme éminent s'est aussi fait plus d'amis, que son nom est plus largement connu et qu'il peut recueillir de plus fortes adhésions. Toutes choses égales d'ailleurs, l'homme célèbre est préférable, mais toutes choses ne sont jamais égales. L'homme célèbre a probablement attaqué quelques-uns des chefs de son parti, en a supplanté d'autres, a exprimé son dégoût à l'égard d'une section active, a peut-être commis des erreurs qui peuvent être grossies en crimes. Personne n'occupe longtemps une situation publique et ne joue un rôle dans des affaires importantes, sans donner prise à la critique. Moins cruelle est la lumière qui frappe un trône, que celle qui frappe un candidat à la présidence ; elle fouille tous les recoins de sa vie passée. Aussi quand il faut choisir entre un homme brillant et un homme sûr, l'homme sûr est préféré. L'esprit de parti, assez puissant pour faire réussir un homme dépourvu de mérites positifs éclatants, n'est pas toujours assez fort pour pardonner à un homme qui a des défauts positifs.

Pour un Européen, ce phénomène mérite à son tour une explication, car dans les libres pays d'Europe, le prestige, que ce soit l'éloquence de la parole ou quelque frappant exploit à la guerre ou des talents administratifs ou le pouvoir, de quelque manière qu'il se manifeste, de frapper l'imagination populaire, est ce qui assure le triomphe d'un chef. Pourquoi en serait-il différemment en Amérique ? Parce qu'en Amérique la loyauté de parti et l'organisation de parti ont atteint un degré de perfection tel qu'un candidat présenté par un parti obtiendra l'unanimité des suffrages de parti, s'il a un bon caractère et si son « *record* », pour employer l'expression consacrée, est sans tache. Le candidat sûr peut ne pas obtenir des hommes modérés de l'autre parti tout à fait autant de voix que l'homme brillant, mais il n'en perdra pas autant dans son propre parti. Même ceux qui reconnaissent sa

médiocrité, votent comme ils le doivent, quand le moment de voter est venu. D'ailleurs, en règle générale, l'électeur américain ne fait pas d'objection à la médiocrité. Il a, des qualités requises pour faire un homme d'Etat, une conception plus basse que ne l'ont ceux qui dirigent l'opinion publique en Europe. Il aime que son candidat soit raisonnable, vigoureux, et surtout ce qu'il appelle « magnétique » ; il n'apprécie pas, parce qu'il n'en voit pas la nécessité, l'originalité ou la profondeur, une culture délicate ou des connaissances étendues. Les candidats sont désignés, pour briguer la désignation, par des groupes de personnes qui sont le plus souvent des hommes ordinaires, bien qu'habiles en tant que tacticiens de parti ; le choix entre ces candidats est fait par un corps très nombreux, une assemblée de près de mille délégués des organisations locales de parti de tout le pays, et qui ne valent certainement pas mieux que des citoyens ordinaires. Comment cette opération est faite, cela sera étudié d'une façon plus complète quand j'en arriverai à parler de ces *Nominating Conventions*, qui constituent un caractère si saillant de la politique américaine.

Il faut aussi rappeler que les mérites d'un Président sont une chose et les mérites d'un candidat une autre chose. On attribue à un éminent Américain, dont le nom était mis en avant par ses amis, la réponse suivante : « Messieurs, ne vous y trompez pas. Je ferais un bon Président, mais un très mauvais candidat ». Il est plus important pour un parti de nommer un bon candidat, que d'en avoir un qui devienne un bon Président. Plus un danger est rapproché, plus il est grand. Saladin dit dans *Le Talisman* : « Un chat sauvage dans une chambre est plus dangereux qu'un lion dans un désert éloigné ». Ce sera un malheur pour le parti, aussi bien que pour le pays, si le candidat élu se révèle un mauvais Président. Mais ce sera un plus grand malheur pour le parti d'être battu dans l'élection présente, puisque cet échec lui fera

perdre, quatre ans plus tôt, le patronage national. « B, (ainsi raisonnent les chefs de parti), qui est un de nos candidats possibles, peut être un homme supérieur à A, qui est l'autre. Mais nous avons plus de chances de succès avec A qu'avec B, étant donné que X, le candidat de nos adversaires, n'est pas en meilleure posture que A. Nous devons dès lors pousser A. » Ce raisonnement a d'autant plus de force qu'avec les antécédents des candidats possibles, il est plus facile de dire qui réussira comme candidat que qui réussira comme Président, et parce que ceux qui tiennent les ficelles et à qui appartient le choix, sont de meilleurs juges de la première question que de la seconde.

D'un autre côté, il n'est pas indispensable non plus qu'un Président soit un homme doué de brillantes qualités intellectuelles. Ses principaux devoirs sont d'avoir la promptitude et la fermeté nécessaires à l'exécution des lois et au maintien de la paix publique, et de se montrer prudent et intègre dans le choix des fonctionnaires exécutifs du pays. L'éloquence, dont le prix est souvent exagéré dans tous les pays libres, l'imagination, la profondeur de pensée, l'étendue des connaissances constituent toutes pour lui des avantages : elles en font un homme de plus de poids et l'aident à conquérir sur la nation une influence dont il se servira, s'il est un bon patriote, pour le bien de celle-ci. Elles ne sont pas nécessaires, pourtant, pour le bon accomplissement, en temps ordinaire, des devoirs de sa charge. Pour les quatre cinquièmes, son travail est de la même nature que celui d'un directeur de Compagnie commerciale ou de l'administrateur d'un chemin de fer : choisir de bons subordonnés, veiller au strict accomplissement de leurs devoirs, et se rendre un compte exact des questions administratives sur lesquelles il est tenu de prendre une décision. La fermeté, le sens commun et avant tout l'honnêteté, une honnêteté bravant tout soupçon d'intérêt personnel, sont les quali-

tés dont le pays a besoin, avant toutes autres, dans son premier magistrat.

Jusqu'à présent, nous avons considéré les mérites personnels. Mais quand il s'agit de choisir un candidat, beaucoup de considérations, à côté des mérites personnels, entrent en jeu, soit qu'il s'agisse d'un candidat, soit qu'il s'agisse d'un Président possible. La principale est le degré d'appui qui peut être assuré par les différents Etats ou les différentes « sections » de l'Union, ce terme désignant en Amérique des groupes d'Etats unis par une large communauté d'intérêts. L'opinion des Etats et celle des sections sont des facteurs puissants dans une élection présidentielle. La région du Middle-West et du Nord-Ouest, comprenant les Etats d'Ohio à Montana, est, aujourd'hui, la section la plus peuplée de l'Union, et dès lors celle qui exerce le plus d'influence dans une élection. Pour elle, naturellement, le meilleur protecteur de ses intérêts sera un homme originaire de ce pays et l'habitant. Par conséquent, *prima facie*, un homme de cette section est le meilleur candidat. Un grand Etat a plus de poids dans une élection, et chaque Etat est naturellement plus disposé à élire un de ses enfants qu'un étranger, car les concitoyens de celui-là, tout en étant flattés du choix, y trouvent aussi un avantage réel, puisqu'ils espèrent une plus grande part des faveurs de l'administration. Donc, toutes choses égales, un individu appartenant à un grand Etat est préférable comme candidat. Le problème se compliquera encore par cette raison que, tandis que quelques Etats sont acquis à l'un ou l'autre parti, d'autres sont douteux. Les Etats du Nord-Ouest et de la Nouvelle Angleterre sont les plus disposés à aller au candidat Républicain, tandis que presque tous les Etats du Sud sont généralement allés, depuis 1877, au Démocrate. Donc, toutes choses égales, un candidat d'un Etat douteux, tels que New-York et Indiana l'ont été d'habitude, est préférable.

D'autres circonstances défavorables de second ordre exigent moins d'explications. Un Catholique Romain ou un incroyant avéré ne serait pas un candidat désirable. Depuis la fin de la Guerre Civile, tout individu ayant combattu dans l'armée du Nord, surtout s'il s'y est distingué, s'est trouvé dans une situation des plus avantageuses, les soldats de cette armée, encore nombreux, se ralliant autour de son nom. Les deux élections du général Grant, qui ne connaissait rien de la politique, et cette simple constatation que son influence a survécu aux fautes de sa longue administration, sont une preuve manifeste de la valeur de cette observation.

Au cours d'un voyage en chemin de fer dans le Far West, je me rencontrai, il y a longtemps, avec deux journalistes de l'Etat d'Indiana, qui prenaient leurs vacances. La conversation tomba sur la prochaine élection présidentielle. Ils se montrèrent pleins de confiance dans les chances de désignation par leur parti d'un homme de l'Etat d'Indiana, peu connu d'ailleurs, et dont je n'avais jamais entendu prononcer le nom. J'exprimai quelque surprise de ce qu'on pensât à lui. Ils observèrent qu'il avait réussi dans la politique d'Etat, qu'il n'y avait rien à dire contre lui, que l'Etat d'Indiana marcherait pour lui. « Mais, objectai-je, ne devez-vous pas avoir un homme de plus d'autorité ? Il y a le sénateur A. On s'accorde à me le représenter comme l'homme le plus intelligent et le plus expérimenté de votre parti, et comme ayant un passé parfaitement net. Pourquoi ne pas le porter ? » — « Mon Dieu ! oui ; répondirent-ils, tout cela est vrai. Mais voyez-vous, il vient d'un petit Etat, et ce petit Etat nous appartient déjà. Puis, il n'était pas à la guerre. Notre candidat y était. Le vote d'Indiana vaut la peine d'être obtenu, et si notre candidat est présenté, nous pouvons compter sur Indiana ».

« La course n'est pas toujours au plus rapide, la victoire au plus fort, le pain au plus sage, la fortune aux

plus intelligents, la faveur aux plus habiles, mais à tous ceux que le temps et la chance peuvent aider ».

Ces considérations secondaires ne l'emportent pas toujours. L'intelligence, la force de caractère ont une influence certaine sur le choix du candidat. Quand un homme s'est une fois imposé à la nation par sa force, son courage et sa rectitude, l'influence de ces qualités peut être décisive. Elle atteint naturellement son maximum, quand les temps sont critiques. Les réformateurs déclarent que leur poids ira en croissant, à mesure qu'augmentera le dégoût des bons citoyens pour les procédés des politiciens de profession. Et cependant, depuis bien des générations, ce ne sont pas les hommes les plus distingués dans l'Eglise Romaine qui ont été élus Papes, ni les plus brillants dans l'Eglise Anglicane qui ont été nommés Archevêques de Canterbury.

Bien que plusieurs Présidents aient vécu de longues années après l'expiration de leur mandat, un seul, John Quincy Adams, a joué un rôle politique après son départ de la Maison Blanche (1). Peut-être l'ex-Président n'a-t-il pas été, avant son avènement au pouvoir, un grand *leader*, ou ne se soucie-t-il pas de travailler après avoir gagné le grand prix et l'avoir laissé échapper, et avoir constaté, comme la plupart l'ont fait, son peu de valeur. Cela doit tenir également à d'autres particularités du système politique du pays. Il est souvent difficile de trouver une vacance dans la représentation d'un Etat donné, permettant de rentrer au Congrès; il est désagréable de recourir aux manœuvres par lesquelles on s'assure un siège. La grandeur passée est plutôt un embarras qu'un secours, pour recommencer une carrière politique. Le pouvoir suprême, sur lequel les yeux des critiques hostiles ont été

(1) J.-Q. Adams fut élu à la Chambre des Représentants dans les trois ans qui suivirent sa présidence : il y resta dix-sept ans l'avocat courageux et redouté de ce qu'on peut appeler la théorie nationale de la Constitution contre les esclavagistes.

constamment fixés, a probablement fait découvrir toute la faiblesse du Président, et l'a obligé soit à se faire des ennemis en refusant à ses partisans des services, soit à s'exposer à la censure pour avoir fait preuve de servilité à l'égard des intérêts de son parti. On le considère comme ayant fait son temps : il appartient déjà au passé, et à moins que, comme Grant, il ne se soit fait aimer du peuple par le souvenir de quelque action d'éclat, ou qu'il ne puisse servir son parti comme candidat éventuel à une autre présidence, il peut se perdre dans la foule ou se retirer pour éviter l'indifférence. Peut-être mériterait-il d'être oublié ; plus souvent, cependant, il est un homme suffisamment habile et énergique pour faire profiter le pays de l'expérience qu'il a acquise, et on pourrait le mettre en un poste où il puisse l'utiliser. On faisait mieux les choses à Rome. On recueillait au Sénat les talents et l'expérience, la prudence et l'habileté de tous ceux qui avaient administré et combattu à l'intérieur et à l'étranger, comme consuls et comme préteurs.

Il nous est possible maintenant de répondre à la question que nous nous sommes posée au début. Les grands hommes ne sont pas choisis Présidents, d'abord, parce que les grands hommes sont rares dans la politique; en second lieu, parce que la méthode d'élection ne les porte pas toujours au sommet ; en troisième lieu, parce qu'ils ne sont pas, en période de calme, absolument nécessaires. Remarquons, pour conclure, que lorsqu'on étudie, au point de vue historique, les Présidents, on constate trois périodes, la seconde inférieure à la première, la troisième plutôt meilleure que la seconde.

Jusqu'à l'élection d'Andrew Jackson, en 1828, tous les Présidents avaient été des hommes d'Etat au sens européen du mot, des hommes d'éducation, d'expérience administrative, ayant une certaine largeur de vues et une certaine dignité de caractère. Tous, à l'exception des deux premiers, avaient rempli l'importante fonction

de secrétaire d'Etat ; tous étaient connus de la nation pour le rôle qu'ils avaient joué. Dans la seconde période, de Jackson jusqu'aux débuts de la Guerre Civile en 1861, les Présidents furent soit de simples politiciens, tels que Van Buren, Polk ou Buchanan, soit des soldats heureux (1) comme Harrison ou Taylor, qui furent, aux yeux de leur parti, des porte-drapeau utiles. Ils étaient des pygmées intellectuels à côté des vrais chefs de cette génération — Clay, Calhoun et Webster. Une nouvelle série commence avec Lincoln en 1861. Lui et le général Grant, son successeur, qui occupent à eux deux une période de seize ans, appartiennent à l'histoire du monde. Même les Présidents moins distingués de cette période contrastent favorablement avec les Polk et les Pierce des années qui ont précédé la guerre, s'ils ne sont plus, comme les Présidents du début, les premiers hommes du pays. En comparant les vingt Présidents qui ont été élus entre 1789 et 1900, aux vingt premiers ministres anglais de la même période, on voit qu'il n'y a que six de ceux-ci et au moins huit de ceux-là que l'histoire peut qualifier de personnes insignifiantes ; et, d'autre part, seuls, Washington, Jefferson, Lincoln et Grant peuvent prétendre au premier rang, atteint sur la liste anglaise par sept ou peut-être huit noms (2). Il semblerait que la sélection naturelle due au système parlementaire anglais, même modifiée par les habitudes aristocratiques du pays, a plus de tendance à élever aux plus hautes places les plus hauts talents, que ne le fait la sélection plus artificielle en usage en Amérique.

(1) Jackson lui-même tenait le milieu entre le politicien et le soldat, un caractère viril mais une intelligence étroite et sans culture.

(2) La moyenne observée en Amérique serait encore inférieure, si nous faisons entrer dans notre compte les quatre Vice-Présidents qui, jusqu'en 1900, ont succédé après sa mort au Président. Cependant, le système anglais n'assure pas toujours le recrutement d'hommes personnellement éminents. Addington, Perceval et Lord Goderich ne valent pas mieux que Tyler ou Fillmore, ce qui est assez peu dire.

CHAPITRE IX

LE CABINET

Il n'existe pas, dans le gouvernement des Etats-Unis, de chose qu'on puisse comparer à un Cabinet, en donnant à ce mot son sens anglais. Mais je me sers de cette expression, non seulement parce qu'elle est employée couramment en Amérique pour désigner les ministres du Président, mais aussi parce qu'elle appelle l'attention sur la différence remarquable existant entre les grands fonctionnaires de l'Etat en Amérique et les fonctionnaires analogues des pays libres de l'Europe.

On ne trouve guère dans la Constitution qu'une seule allusion aux ministres du Président : c'est celle qui est contenue dans le pouvoir attribué à ce dernier « de requérir l'opinion écrite du principal fonctionnaire de chacun des départements exécutifs sur toute matière rentrant dans les devoirs de leurs services respectifs ». Tous ces départements ont été créés par des Acts du Congrès. Washington commença en 1789 avec quatre seulement, à la tête desquels furent placés les quatre fonctionnaires suivants :

Le Secrétaire d'Etat,
Le Secrétaire du Trésor,
Le Secrétaire de la Guerre,
L'*Attorney General*.

En 1798, on ajouta un Secrétaire de la Marine, en 1829

un Directeur Général des Postes (1), en 1849 un Secrétaire de l'Intérieur, en 1888 un Secrétaire de l'Agriculture, et en 1903, un Secrétaire du Commerce et du Travail.

Ces neuf Secrétaires constituent ce qu'on appelle le Cabinet (2). Chacun reçoit un traitement de 12.000 dollars (2.400 livres). Ils sont tous nommés par le Président, avec l'assentiment du Sénat, (qui en pratique n'est jamais refusé) et sont révocables par le Président. La seule distinction entre eux et les autres fonctionnaires qui peuvent être chargés d'un département, est qu'ils sont convoqués par le Président à son conseil privé.

Nul d'entre eux ne peut voter au Congrès. L'article XI, § 6 de la Constitution décide, en effet, « qu'aucun titulaire de fonctions publiques dans les Etats-Unis ne peut être membre de l'une ou de l'autre Chambre, tant qu'il reste en fonctions. »

Le but de cette restriction était d'empêcher le Président non seulement de gagner les membres du Congrès en faisant briller à leurs yeux une fonction, mais aussi de faire de ses ministres des agents de corruption, dont l'influence pernicieuse se serait exercée sur les représentants du peuple, comme George III et ses ministres corrompirent le parlement anglais. Un article du *Federalist* (Lettre XL) fait allusion à la « Grande-Bretagne, où une si grande proportion de membres sont élus par une si petite

(1) Le directeur général des postes fut d'abord considéré comme un subordonné dans le département de la Trésorerie, bien que son emploi eût été créé par un Acte du Congrès en 1794 ; il a été considéré comme faisant partie du cabinet, du jour où Jackson, en 1829, l'invita aux conseils du cabinet.

(2) Il y a aussi une Commission du commerce entre Etats avec des pouvoirs très étendus sur les chemins de fer, créée en février 1887 par un Acte du Congrès ; et une Commission du service civil créée en 1883. La commission des Pêcheries, le Recensement, l'Inspection de la côte et l'Immigration appartiennent au Département du Commerce et du Travail ; l'Education, au département de l'Intérieur.

proportion d'électeurs, où les électeurs sont si corrompus par les représentants et les représentants si corrompus par la Couronne. » Les Pères de la Constitution, résolus à empêcher cette dernière forme de corruption, introduisirent dans la Constitution la disposition ci-dessus. On a quelquefois contesté son bien fondé, mais il faut remarquer que la Constitution ne contient rien qui empêche les ministres d'être présents à l'une ou à l'autre Chambre du Congrès et d'y prendre la parole (4), comme les ministres du roi d'Italie ou du Président de la République Française le font dans l'une ou l'autre Chambre d'Italie ou de France (2). Elle garde un silence absolu sur les communications entre les fonctionnaires (autres que le Président) et les représentants du peuple.

Le Président a la plus grande latitude dans le choix de ses ministres. D'habitude, il forme un cabinet entièrement nouveau à son entrée en fonctions, même s'il appartient au même parti que son prédécesseur. Il peut choisir, et il le fait quelquefois, des hommes qui non seulement n'ont jamais siégé au Congrès, mais qui n'ont jamais fait de politique, qui n'ont peut-être jamais ni siégé dans une

(1) En février 1881, un comité de huit sénateurs fit un rapport dans lequel, à l'unanimité, il émettait un avis favorable à un projet autorisant les ministres du Cabinet (bien entendu sans leur donner le droit de voter) à siéger dans les deux Chambres du Congrès ; ils devaient assister alternativement aux séances du Sénat et à celles de la Chambre. Le Comité insista sur la nécessité de modifier les règlements, ajoutant qu'il n'avait aucun doute sur le caractère constitutionnel de la proposition. On n'a rien fait depuis pour donner suite à ce rapport. Le Congrès n'aime pas cette idée, quoique les avantages en soient évidents pour le Congrès lui-même, puisqu'elle lui assurerait des occasions de questionner les ministres. En Suisse, les conseillers fédéraux ont l'habitude de paraître et de parler dans les deux Chambres, quoiqu'ils ne soient membres ni de l'une ni de l'autre.

(2) Les Ministres en Italie font habituellement partie de l'une ou l'autre Chambre. Bien entendu, ils ne peuvent voter que dans la Chambre à laquelle ils ont été élus.

législature d'Etat, ni occupé le plus petit emploi (1). Il va sans dire que généralement les personnes ainsi choisies se sont déjà créées une situation en vue, tout au moins dans leur localité. Souvent ce sont celles à qui le nouveau Président doit son élection, ou qui disposent dans le parti d'une influence dont il espère profiter dans sa politique. Quelquefois, il les a eues pour compétiteurs les plus sérieux au moment du choix des candidats par le parti. C'est ainsi que Mr. Lincoln, en 1860, nomma respectivement secrétaire d'Etat et secrétaire du Trésor, Mr. Seward et Mr. Chase, les deux candidats qui l'avaient serré de plus près dans l'élection par le parti Républicain d'un candidat à la présidence.

La place la plus en vue dans le cabinet est celle de Secrétaire d'Etat. C'est la récompense suprême souvent réservée à l'homme auquel le Président est le plus redevable de son élection ou, du moins, à un des *leaders* du parti. Dans les premiers temps, on considérait ce poste comme le marchepied de la présidence. Jefferson, Madison, Monroe, J.-Q. Adams et Van Buren avaient tous rempli, sous de précédentes Présidences, les fonctions de secrétaires. La direction des affaires étrangères est le devoir principal du département d'Etat. Son chef est par suite sur une plus large scène que tout autre ministre, et a plus d'occasion de se mettre en lumière. Son influence personnelle est la plus importante, parce que le Président est en général tellement absorbé par les questions de patronage, qu'il est obligé d'abandonner son secrétaire à ses propres décisions. La politique étrangère de l'administration est, ainsi, celle du secrétaire, sauf sur les points où le Sénat exerce son contrôle. Le département d'Etat a aussi le service du Grand Sceau des Etats-Unis, la garde

(1) Deux membres seulement du cabinet de Mr. Harrison, formé en 1889, et deux membres seulement du cabinet de Mr. Taft, formé en 1909, avaient siégé au Congrès.

des archives, la publication des statuts, et, bien entendu, la direction et le contrôle des services diplomatiques et consulaires. On répète souvent que le Président est dirigé ou, pour employer l'expression des Américains, « couru » (*run*) par son secrétaire ; mais cela n'arrive que lorsque le secrétaire lui est supérieur ; de la même manière, il a été dit des Présidents jadis qu'ils étaient, comme les sultans, gouvernés par leurs femmes ou par leurs compagnons de plaisir.

Le secrétaire du Trésor est un ministre des finances. Sa fonction était de la plus haute importance à l'origine du gouvernement, quand un système national de finances devait être édifié et le gouvernement Fédéral sauvé de ses graves embarras. Hamilton, qui remplissait alors ses fonctions, fit ces deux choses, et l'œuvre de Gallatin, qui servit sous Jefferson, ne fut guère moins considérable. Pendant la Guerre de Sécession, ce ministère redevint important, à cause des énormes emprunts contractés et des quantités de papier-monnaie émises. Il l'est encore aujourd'hui, parce qu'il a l'administration, dans les limites où le Congrès le permet, de la circulation monétaire et de la dette nationale. Le secrétaire du Trésor n'a toutefois, en aucune manière, le même degré d'influence qu'un ministre des finances en Europe ; exclu du Congrès, bien qu'il le saisisse régulièrement de rapports, il n'arien à faire directement avec l'établissement des impôts et bien peu avec l'application des revenus aux diverses charges de l'Etat (1).

Le Secrétaire de l'Intérieur est loin d'être le pouvoir omnipotent qu'est un ministre de l'Intérieur en France ou en Italie, ou même un *Home Secretary* en Angleterre, car presque tous les services dont ces fonctionnaires sont

(1) Voir ci-après, chapitre XVII (Finances du Congrès), où nous montrerons que les présidents des comités des Voies et moyens et des Appropriations sont, en pratique, des ministres des finances additionnels.

chargés appartiennent, en Amérique, aux gouvernements d'Etat ou aux organes du gouvernement local. Il s'occupe surtout de l'administration des domaines publics, qui ont encore une valeur considérable, malgré les concessions exagérées faites aux compagnies de chemin de fer, et de la direction des affaires indiennes, département qui donne lieu à des embarras et à des mécomptes, qui fut longtemps pour les Etats-Unis un sujet de blâme, et qui peut le redevenir de temps en temps jusqu'à ce que les Indiens eux-mêmes disparaissent ou aient été civilisés. A ce ministère, ressortissent aussi les brevets et les pensions, celles-ci, source de grandes dépenses et de grands abus, ainsi que l'office météorologique, la surveillance géologique et l'office des réclamations.

Les attributions des Secrétaires de la Guerre, de la Marine (1), de l'Agriculture, du Commerce et du Travail, et du Directeur Général des postes sont suffisamment indiquées par leurs titres. Mais l'*Attorney-General* est assez différent de son prototype anglais pour nécessiter un mot d'explication. Il n'est pas seulement l'accusateur public et le conseil permanent des Etats-Unis : il est aussi, à un certain degré, ce qu'on appelle sur le Continent européen un ministre de la Justice. Il a un droit de surveillance générale — on peut difficilement l'appeler un contrôle — sur les départements judiciaires Fédéraux et spécialement sur les fonctionnaires du ministère public appelés *district attorneys*, et sur les fonctionnaires exécutifs de Cour appelés *United States marshals*. Il est le conseiller légal du Président pour toutes les questions délicates, nécessairement fréquentes sous la Constitution des Etats-Unis, qui concernent les limites du pouvoir exécutif et les relations de l'autorité Fédérale et de l'autorité d'Etat, et, d'une façon générale, pour toutes

(1) Pour un relevé des forces des Etats-Unis et de leur coût, voir la note à la fin de ce chapitre.

les questions de droit. Une publicité officielle est souvent donnée à ses opinions, comme justification de la conduite du Président et indication des intentions de l'exécutif sur sa position et ses obligations légales dans une question pendante (1). Quelques-unes de ces opinions ont en vérité une autorité quasi-judiciaire, car, quand un département lui demande son avis sur une question de droit, comme, par exemple, l'interprétation d'un statut, cette opinion est considérée comme liant les fonctionnaires, quoique naturellement un jugement d'une Cour Fédérale puisse la renverser. Son pouvoir d'engager ou de s'abstenir d'engager des poursuites d'après les Actes Fédéraux est aussi une fonction de beaucoup d'importance. L'*Attorney-General* est toujours un avocat distingué, sans être pour cela nécessairement au premier rang de sa profession, les considérations politiques ayant une grande influence sur le choix du Président (2).

La création du Département du Commerce et du Travail est une preuve que l'extension des fonctions du gouvernement dans des champs nouveaux n'est pas moins remarquable aux Etats-Unis qu'en Europe. Parmi ses devoirs, sont le contrôle des sociétés (autres que les chemins de fer), les affaires entre Etats, les phares, la surveillance côtière et géodésique, la marine marchande, le recensement, les statistiques du commerce et du travail, et l'exécution des lois sur l'immigration.

On remarquera que sur cette liste de ministères ne figurent pas un grand nombre de ceux qui existent en Europe. C'est ainsi qu'il n'y a pas de ministre de l'Education, parce que ce département d'affaires appartient

(1) Autre différence avec la pratique usitée en Angleterre, où les opinions des juriconsultes de la Couronne sont toujours traitées comme confidentielles.

(2) Le *Solicitor General* est une sorte d'assistant de l'*Attorney*, et non pas (comme en Angleterre) un collègue.

aux différents Etats (1); pas de ministre des Cultes, parce que le gouvernement des Etats-Unis n'a rien à faire avec les formes particulières de religion; pas de ministre des Travaux publics, parce que les crédits alloués dans ce but émanent directement du Congrès sans l'intervention de l'exécutif et reçoivent la destination qu'indique le Congrès (2). Il n'y avait pas non plus, jusqu'à l'annexion des Iles Philippines et de Porto-Rico, d'Office Colonial. A cette date (1899), un Bureau des Affaires Insulaires a été créé, pour se charger de ces dépendances, et placé dans le département de la Guerre. Une grande part du travail qui, en Europe, incomberait aux membres de l'Administration va en Amérique aux comités du Congrès, spécialement aux comités de la Chambre des Représentants. C'est ce qui arrive particulièrement pour l'établissement des impôts, les travaux publics, l'administration des Territoires; il existe pour chacune de ces matières un comité dans les deux Chambres.

Une controverse s'est élevée, à Washington, touchant les préséances respectives des Ministres du Cabinet et des Sénateurs. Ce point a naturellement plus d'importance pour les femmes des réclamants que pour les réclamants eux-mêmes.

(1) En 1867 et 1869 des Acts créèrent un Bureau de l'Education rattaché au département de l'Intérieur, mais sa fonction consiste simplement à rassembler et à publier des informations sur des sujets concernant l'éducation. Ce rôle, il le remplit avec conscience et succès.

(2) L'argent voté pour l'amélioration des rivières ou des ports est voté sous forme de sommes affectées chacune à une partie déterminée du travail. Les travaux sont surveillés par des officiers du corps des Ingénieurs de l'armée des Etats-Unis, sous la direction générale du département de la Guerre. Les édifices publics sont construits sous la direction d'un fonctionnaire appelé architecte surveillant, attaché au département du Trésor. Le bureau de la Température relève du département de l'Agriculture, de même que le bureau de la Chimie et l'exécution des lois relatives aux aliments purs (*Pure Food laws*).

Les situations respectives du Président et de ses ministres sont, comme nous l'avons déjà expliqué, le contraire de ce qui existe dans les monarchies constitutionnelles de l'Europe. Ici, le souverain est irresponsable, et le ministre est responsable des actes qu'il fait au nom du souverain. En Amérique, le Président est responsable, parce que le ministre n'est pas autre chose que son serviteur, obligé de lui obéir et indépendant du Congrès. Par suite, légalement, les actes du ministre sont les actes du Président. Néanmoins le ministre est aussi responsable, et passible d'*impeachment* pour fautes commises dans l'exercice de ses fonctions. Le point de savoir s'il peut, comme en Angleterre, être mis en accusation pour avoir donné de mauvais conseils au chef de l'Etat n'a jamais été soulevé; mais, d'après la théorie générale de la Constitution, il semblerait plutôt que non, à moins bien entendu que son mauvais conseil ne prenne l'importance d'une conspiration ourdie avec le Président, et ne constitue une faute de nature à entraîner la mise en accusation. En France, la responsabilité des ministres du Président n'exclut pas, en théorie, la responsabilité du Président lui-même, quoique pratiquement il y ait une grande différence, puisque, comme la Couronne anglaise, le Président gouverne au moyen de ministres soutenus dans la Chambre par une majorité.

Assez parlé des ministres considérés individuellement. Il reste à examiner comment fonctionne l'Administration Américaine dans son ensemble, ce qui est en Europe le trait le plus caractéristique et le plus spécial du système parlementaire, qu'on appelle aussi le système de « Cabinet ».

En Amérique, l'Administration ne fonctionne pas comme un tout. Elle n'est pas un tout. Elle est un groupe de personnes dont chacune dépend individuellement du Président et est responsable devant lui, mais il n'existe pas d'administration unie ni de personnalité collective (1).

(1) En Amérique, on a l'habitude de donner au Président et à

Quand la Constitution fut établie et que George Washington fut élu comme premier Président, il fut entendu que le Président serait en dehors et au-dessus des partis ; et la méthode de son élection par des électeurs fut imaginée dans ce but. Washington n'appartenait à aucun parti ; et, même, bien que des tendances divergentes se manifestassent déjà, les partis n'avaient pas encore commencé d'exister. Il n'y avait dès lors pas de raison pour qu'il ne prit pas ses ministres dans toutes les sections de l'opinion. Comme il était responsable devant la nation et non devant la majorité du Congrès, il n'était pas obligé de choisir des hommes qui fussent d'accord avec la majorité du Congrès. Comme c'était lui et non pas le ministère qui était responsable pour les actes exécutifs faits, il avait à se préoccuper non point des opinions ou des affiliations de ses serviteurs, mais seulement de leur capacité et de leur honorabilité. Washington choisit comme secrétaire d'Etat Thomas Jefferson, déjà célèbre comme l'auteur principal de la Déclaration d'Indépendance, et comme *attorney-general* un autre Virginien, Edmund Randolph, tous deux hommes aux tendances extrêmement démocratiques, disposés à restreindre dans d'étroites limites l'action du Gouvernement Fédéral. Comme secrétaire du Trésor, il choisit Alexander Hamilton, de New-York, et comme secrétaire de la Guerre, Henry Knox, du Massachusetts. Hamilton était de beaucoup le plus éminent parmi ceux qui constituèrent bientôt le parti Fédéraliste, le parti qui tenait pour un

ses ministres non pas l'appellation de « gouvernement », mais celle d'« administration », probablement parce qu'ils ne sont pas considérés comme gouvernants dans le sens que l'on donne en Europe à ce mot. L'expression « gouvernement » n'est pas très ancienne en Angleterre. Il y a cinquante ans, le public disait couramment « le Ministère » là où on dit aujourd'hui « le Gouvernement ». En France et en Allemagne, Ministère est le terme en usage, *Gouvernement* et *Regierung* désignant plus spécialement l'exécutif en tant qu'exécutif.

exécutif fort et désirait la subordination des Etats à l'autorité centrale. Il en fut bientôt reconnu le chef. Knox avait les mêmes opinions. Des dissensions ne tardèrent pas à s'élever entre Jefferson et Hamilton et elles finirent en hostilité ouverte, mais Washington les conserva tous deux comme ministres jusqu'au moment où Jefferson se retira, en 1794, et Hamilton, en 1795. Le second Président, John Adams, conserva les ministres de son prédécesseur ; ils étaient de la même opinion, car eux et lui appartenaient au parti Fédéraliste, récemment constitué. Mais avant de se retirer, il s'était brouillé avec la plupart d'entre eux, ayant pris d'importantes mesures sans leur assentiment et contre leurs désirs. Jefferson, le troisième Président, qui était un *leader* de parti dans l'âme, choisit naturellement ses ministres parmi ses amis politiques. Comme tous les Présidents subséquents ont été placés sur leur siège par l'un ou l'autre parti, ils se sont tous considérés comme obligés de choisir un cabinet de parti, sans cependant le constituer nécessairement des hommes forts du parti. Leur parti y compte : et ils préférèrent eux-mêmes être conseillés par des gens qui ont leur propre manière de penser.

Jusqu'à présent, un Cabinet américain ressemble à un Cabinet britannique. Il est composé de membres d'un seul parti, sinon des chefs marquants du parti. Voyons maintenant les différences. Le système parlementaire d'Angleterre et de ces pays qui, ainsi que la Belgique, l'Italie et les Colonies anglaises à *self-government*, se sont plus ou moins modelés sur l'Angleterre, repose sur quatre principes.

Le chef de l'exécutif est irresponsable. La responsabilité est restreinte au cabinet, c'est-à-dire au corps des ministres qui le conseillent, de sorte que, s'il se trompe, c'est par leur faute ; ils souffrent et ils s'échappent. Les ministres ne peuvent pas alléguer, pour justifier un de leurs actes, l'ordre de la Couronne. Si la Couronne

leur donne un ordre qu'ils désapprouvent, leur devoir est de se retirer.

Les ministres siègent dans la législature ; pratiquement, ils constituent en Angleterre, ainsi que le fait remarquer Bagehot, le plus pénétrant des écrivains constitutionnels anglais, un comité de la législature, choisi par la majorité pour un temps indéterminé.

Les ministres sont responsables devant la législature, et doivent se retirer (1) dès qu'ils ont perdu sa confiance.

Les ministres sont solidairement aussi bien que séparément responsables de leurs actes, c'est-à-dire que le blâme d'un acte fait par l'un d'eux retombe sur le cabinet entier, à moins que l'un d'eux choisisse de le prendre à son compte et ne se retire. Leur responsabilité est collective.

Aucun de ces principes n'est vrai en Amérique. Le Président est personnellement responsable de ses actes, non à la vérité devant le Congrès, mais devant le peuple, par qui il est choisi. Aucun moyen n'existe de mettre en pratique cette responsabilité, si ce n'est par *impeachment* ; mais, comme son pouvoir dure quatre ans et se trouve très limité, le fait ne constitue pas un sérieux danger. Le Président ne peut pas dégager sa responsabilité en alléguant l'avis de ses ministres, car il n'est pas obligé de le suivre, et ils sont forcés de lui obéir ou de se retirer. Les ministres ne siègent pas au Congrès. Ils ne relèvent pas du Congrès, mais du Président, leur maître. Le Congrès peut demander leur comparution devant un Comité, comme il peut demander la comparution de tout autre témoin, mais ils n'ont pas l'occasion d'expliquer

(1) En Angleterre et dans quelques autres pays (par exemple dans les Colonies britanniques à *self-government*), ils ont l'alternative de dissoudre le Parlement, sauf le droit quelque peu indéfini, mais pas entièrement aboli, de la Couronne ou du Gouverneur de refuser la dissolution dans certain cas.

et de justifier devant le Congrès dans son ensemble leur politique, ou plutôt celle de leur maître. Aussi, un vote hostile du Congrès ne touche pas leur ou sa situation. Proposent-ils une mesure qui exige de l'argent, et le Congrès refuse-t-il le crédit demandé, la mesure ne peut pas être prise. Mais une douzaine de votes de blâme ne les forcera pas à se retirer, ni n'obligera le Président à se départir d'une ligne de conduite qui est dans ses droits constitutionnels. Ce fait, quelque étrange qu'il puisse paraître à un Européen, est une conséquence nécessaire de ce que le Président et par suite son Cabinet ne tirent pas leur autorité du Congrès. Supposez, comme cela arriva en 1878-79, un Président Républicain avec une majorité Démocrate dans les deux Chambres du Congrès. Le Président, à moins bien entendu qu'il ne soit convaincu que la nation a changé d'opinion depuis son élection, est moralement obligé de continuer la politique qu'il a professée comme candidat et que la majorité de la nation, en l'élisant, a, doit-on croire, approuvée. Cette politique est cependant opposée aux opinions de la majorité actuelle du Congrès. Cette majorité a raison de le tenir en échec autant qu'elle peut. Il a raison de suivre malgré elle ses propres vues et ses principes, autant que la Constitution et les crédits à sa disposition le permettent. Une impasse peut en résulter. Mais les impasses peuvent se produire sous tous les régimes, sauf sous celui d'autorité absolue, que cette autorité soit un individu ou une assemblée ; le risque des impasses est le prix que paie la nation pour la sauvegarde des freins constitutionnels.

En cet état de choses, il n'est pas possible de parler du cabinet comme séparé du Président. Une administration américaine ne ressemble pas tant aux cabinets d'Angleterre ou de France qu'au groupe de ministres qui entourent le Czar ou le Sultan, ou qui exécutaient les ordres d'un empereur romain, comme Constantin ou Justinien.

Des ministres de cette nature sont responsables séparément devant leur maître et sont séparément appelés à le conseiller : ils n'ont pas nécessairement de relations les uns avec les autres, et ne sont pas obligés d'avoir une action commune. Ainsi, tandis que le Président confie chaque département au ministre que la loi lui fournit, et qu'il peut, s'il le juge à propos, abandonner entièrement ce département à ce ministre, les actes exécutifs qui sont faits sont ses propres actes, sur lesquels le pays le jugera ; et la politique suivie est bien plutôt sa propre politique que la politique de ses ministres pris ensemble (1). Les ministres se réunissent en conseil (souvent deux fois par semaine pendant les sessions du Congrès), mais ils peuvent ne pas avoir beaucoup d'affaires à traiter, dans leur réunion, puisqu'ils n'ont pas de tactique parlementaire à combiner, peu de *bills* à préparer, peu de questions de politique étrangère à discuter. Ils ne constituent pas un gouvernement dans le sens que l'on donne en Europe à cette expression ; ils sont un groupe de chefs de départements, dont le maître qui les consulte habituellement séparément, trouve souvent utile de les réunir dans une chambre pour s'entretenir de politique, et notamment des nominations, ou pour trancher quelque question administrative qui chevauche la frontière qui sépare les provinces de deux ministres. Un exemple significatif de ce contraste entre les systèmes anglais et américain peut être trouvé dans ce fait que, tandis qu'un roi d'Angleterre n'a jamais (depuis le règne de la reine Anne) siégé dans son propre cabinet, parce que s'il le faisait, il serait considéré comme responsable de ses décisions, un Président américain le fait toujours, parce qu'il est responsable et a réellement besoin de conseils, pour l'aider et non pour le couvrir (2).

(1) Lincoln décida sa proclamation sur l'émancipation, sans consulter son cabinet, mais il lui en lut le plan pour avoir son avis.

(2) On peut trouver un autre exemple de ce contraste dans ce

Ce qu'on appelle le cabinet est aussi inconnu dans les lois que dans la Constitution des Etats-Unis. De même, le cabinet anglais est inconnu dans la loi anglaise. Mais le Cabinet anglais est une partie, est en fait un comité, bien que sans doute un comité non officiel, d'un Corps aussi vieux que le Parlement lui-même, le Conseil Privé ou la *Curia Regis*. Le Conseil Privé n'est pas une des anciennes institutions d'Angleterre reproduites dans la Constitution des Etats-Unis (1). Il se peut qu'il ait paru déjà suranné à la Convention de 1787. Même en Angleterre, il était déjà alors un souvenir attardé d'un ordre de choses antérieur ; aujourd'hui il ne vit que dans ses comités, dont trois, le Bureau du Commerce, le Bureau de l'Education, et le département de l'Agriculture constituent des branches de l'administration, un, le Comité judiciaire, une Cour de justice, et dont un, le Cabinet, est l'exécutif virtuel de la nation (2). Les auteurs de la Constitution américaine comprirent que cette institution ne pourrait pas s'adapter à leur pays. Le Conseil privé était nommé, et, chez eux, un conseil doit être électif. Sa seule utilité eût été de contrôler le Président ; or en ce

fait qu'au cas où un chef de département est absent de Washington, le sous-secrétaire de ce département est souvent prié de le remplacer au conseil du cabinet.

(1) Un conseil privé cependant, apparaît dans la Constitution primitive du Delaware ; et, dans beaucoup d'Etats, il existait des conseils pour donner des avis au gouverneur. Lorsque James Wilson proposa de mettre l'exécutif aux mains d'une seule personne, on lui demanda si cette personne aurait un conseil. Il répondit qu'il ne désirait pas « qu'il y eût de conseil, qui sert plus souvent à couvrir les méfaits qu'à les empêcher. » ELLIOT, *Debates*, V, 151. De son côté, Randolph déclara que des conseillers affaibliraient la responsabilité du Président (voyez plus loin, chap. xli).

(2) Les trois premiers de ces comités sont de pure forme, leurs fonctions étant remplies par un seul ministre, tandis que le Cabinet, quoique composé de membres du Conseil Privé, n'est pas formellement constitué comme un comité.

qui concerne l'administration intérieure, un contrôle apparaissait comme à peine utile, puisque le Président ne fait qu'exécuter les lois, et, pour ce qui regarde les affaires étrangères et les nominations, il est déjà contrôlé par le Sénat. Un troisième corps, en dehors et au-dessus des deux Chambres du Congrès, était en fait superflu. Le Sénat peut bien rappeler par quelques traits le Conseil Privé anglais du XVII^e siècle, parce que, dans certaines matières, il aide de ses avis l'exécutif, mais il existe la plus grande différence du monde entre être conseillé par des hommes choisis par vous-même ou par des hommes qui vous ont été imposés par l'élection des autres. Aussi, les relations du Président et du Sénat, même lorsqu'ils appartiennent au même parti, sont-elles rarement cordiales et moins encore empreintes de confiance. Ils sont des pouvoirs rivaux, jaloux l'un de l'autre.

NOTE SUR L'ARMÉE ET LA MARINE

L'armée et la marine des Etats-Unis ont beaucoup augmenté ces dernières années.

Le nombre des officiers et des hommes	
dans l'armée était en 1889, de	26.235
Il était en 1909, de.....	87.724
L'armée coûtait en 1889	42.381.671 dollars
Et en 1909	118.809.242 «

Dans la marine le nombre des officiers et des hommes était :

En 1889	9.831
En 1909	55.995
En 1889, il y avait six navires de guerre dans la marine.	
En 1909, il y en avait 146, classés comme suit :	
Vaisseaux de ligne	27
Gardes-côtes	11
Croiseurs armés	12
Croiseurs de 1 ^{re} et de 2 ^e classe (ayant moins de 20 ans)	20

Croiseurs de 3 ^e classe	15
Eclaireurs.....	3
Destroyers.....	16
Torpilleurs	30
Sous-marins	12

En 1899, la marine coûtait 25.767.348 dollars 19; en 1909 elle coûtait 121.532.921 dollars 42.

CHAPITRE X

LE SÉNAT

La législature nationale des Etats-Unis, le Congrès, est constituée par deux Corps, suffisamment distincts par leur composition, leurs pouvoirs et leur caractère pour exiger une description séparée.

Le Sénat est formé de deux membres par Etat ; ils doivent habiter l'Etat qu'ils représentent et avoir au moins 30 ans. Ils sont élus, pour une durée de six ans, par la législature de leur Etat, et sont rééligibles. Tous les deux ans, un tiers des membres se retire, de sorte que l'assemblée entière est renouvelée tous les six ans, les membres anciens se trouvant ainsi à un moment donné deux fois plus nombreux que les nouveaux élus dans les deux dernières années. Comme il y a maintenant quarante-huit Etats, le nombre des sénateurs, à l'origine de vingt-six, est actuellement de quatre-vingt-seize. Cette augmentation considérable et imprévue ne doit pas être oubliée, quand on envisage les objets pour lesquels le Sénat fut créé, pour quelques-uns desquels une assemblée peu nombreuse est plus utile qu'un vaste corps. Comme il ne reste, après l'admission de l'Arizona et du New-Mexico(1),

(1) Un act a été passé en 1910 pour l'admission de ces Territoires aussitôt qu'ils l'auront dûment permise par l'établissement de constitutions convenables.

aucun Territoire susceptible d'être transformé en Etat (1) le nombre des sénateurs ne pourra pas dépasser quatre-vingt-seize (à moins bien entendu qu'on ne procède à la division d'Etats existants ou qu'on ne fasse de quelques Territoires plusieurs Etats). Ce chiffre est, comme on le voit, bien inférieur à l'importance nominale actuelle de la Chambre des Lords anglaise (environ 600) (2), du Sénat français (300) et de la Chambre des Seigneurs prussienne. Aucun sénateur ne peut occuper de fonctions publiques dans les Etats-Unis. Le Vice-Président de l'Union est d'office président du Sénat ; il n'a pas le droit de voter ; mais il a voix prépondérante quand les voix sont également partagées. A son défaut (par exemple au cas de mort, ou s'il tombe malade ou s'il succède à la présidence), le Sénat choisit un de ses membres pour être président *pro tempore*. Son autorité, dans la question de police des séances, est très limitée, les décisions en ces matières étant reconnues appartenir au Sénat lui-même (3).

Les fonctions du Sénat se divisent en trois classes : législatives, exécutives et judiciaires (4). Ses fonctions

(1) Je ne compte ni les îles Hawaï, ni l'Alaska : il est très peu probable que le premier de ces territoires dans un avenir prochain, et le second avant de longues années, contiennent une population blanche civilisée assez nombreuse pour permettre à l'un ou à l'autre d'être transformé en Etat.

(2) A l'avènement de George III, la Chambre des Lords ne comptait que 174 membres.

(3) Les pouvoirs du Lord Chancelier, comme *Speaker* de la Chambre des Lords anglaise, sont bien plus étroits que ceux du *Speaker* de la Chambre des communes. Il est à remarquer que, de même que le Vice-Président n'est pas choisi par le Sénat mais par le peuple, et n'est pas à proprement parler un membre du Sénat, de même le Lord Chancelier n'est pas choisi comme président par la Chambre des Lords, mais par le souverain, — et il n'est pas nécessairement un pair. Ceci, toutefois, est une simple coïncidence et non point le résultat d'un désir d'imiter l'Angleterre.

(4) Pour éviter des longueurs, je ne m'étends pas sur tous les détails des pouvoirs et des devoirs constitutionnels des Chambres du

législatives consistent à passer, de concert avec la Chambre des Représentants, des *bills* qui deviennent des Acts du Congrès, avec l'approbation du Président, ou même sans cette approbation, lorsqu'ils ont été votés une seconde fois par une majorité de deux tiers dans chaque Chambre, après que le Président les a renvoyés pour nouvel examen. — Ses fonctions exécutives sont : a) D'approuver ou de désapprouver les nominations faites par le Président des fonctionnaires fédéraux, comprenant les juges, les ministres d'Etat et les ambassadeurs ; b) D'approuver, à la majorité des deux tiers des présents, les traités faits par le Président ; cela veut dire que le traité tombe, s'il réunit moins des deux tiers. Ses fonctions judiciaires consistent à siéger comme Cour de justice pour juger les *impeachments* qui lui sont soumis par la Chambre des Représentants.

Le caractère le plus saillant du Sénat, celui qui, à un moment donné, était considéré comme le plus important, est qu'il représente les différents Etats de l'Union en tant que Républiques séparées, et qu'il constitue, par suite, un organe essentiel du système Fédéral. Chaque Etat, qu'il soit grand comme New-York ou petit comme le Delaware, envoie deux sénateurs, ni plus, ni moins (1). Ce principe fut, dans la Convention de 1787,

Congrès. On les trouvera dans le texte de la Constitution, imprimé à l'appendice.

(1) L'Etat de New-York est deux fois grand comme l'Ecosse, et plus peuplé que l'Ecosse et le pays de Galles réunis. L'Etat de Delaware est un peu plus petit que Norfolk avec à peu près la population de Bedfordshire. C'est comme si Bedfordshire avait dans une des Chambres anglaises autant d'importance que l'Ecosse et le pays de Galles réunis, ce qui n'est pas très conforme à la théorie démocratique. L'Etat de Nevada a maintenant une population estimée à un peu plus de 80.000 habitants, et son influence au Sénat est équivalente à celle de New-York. Cet Etat, qui consiste surtout en champs de mines éteintes, a été en réalité une sorte de bourg pourri, et il est contrôlé par les « hommes d'argent (*silver men*) ».

longuement combattu par les délégués des grands Etats; il fut finalement accepté parce qu'il était le seul moyen de rassurer les petits Etats qui craignaient d'être écrasés par les grands. C'est maintenant la disposition de la Constitution la plus difficile à modifier, car « aucun Etat ne peut être privé de son droit de suffrage égal dans le Sénat sans son consentement », et ce consentement risque fort de ne pas être obtenu. En fait, il n'y a jamais eu de division d'intérêts ou de contestations importantes entre les grands et les petits Etats (1). Le principe de la représentation égale de tous les Etats a eu cet important résultat, de pousser le parti esclavagiste, pendant les trente années qui ont précédé la Guerre Civile, à étendre le domaine de l'esclavage, de façon à créer de nouveaux Etats esclavagistes, qui, en maintenant au moins l'égalité au Sénat, empêcheraient le vote de lois hostiles à l'esclavage.

L'idée de donner des représentants aux Etats, en tant que républiques, a eu différentes conséquences heureuses. Il a donné au Sénat une base différente de celle d'après laquelle l'autre Chambre du Congrès est élue. Toutes les nations qui ont divisé leur législature en deux Chambres ont expérimenté la difficulté d'imaginer des méthodes de recrutement suffisamment différentes pour attribuer à chaque chambre un caractère distinct. L'Italie a un Sénat composé de membres nommés par la Couronne. La Chambre des Seigneurs prussienne est partie nommée, partie héréditaire, partie élue. Les Sénateurs espagnols sont les uns héréditaires, les autres fonctionnaires, les autres élus. Dans l'Empire allemand, le Conseil Fédéral est constitué par des délégués des différents royaumes et principautés. La France désigne ses sénateurs par une élection indirecte. En Angleterre, les membres non spirituels de la Chambre des Lords siègent

(1) Hamilton avait prédit ce résultat. Voyez ses remarques sur la Convention constitutionnelle de New-York, en 1788. ELLIOT, *Debates*, p. 213.

maintenant par droit héréditaire, et les personnes qui proposent de réédifier cet ancien corps sont très embarrassées pour découvrir une méthode susceptible de le fortifier et de lui donner une utilité pratique, sans avoir recours à l'élection directe, comme cela a lieu pour les membres de la Chambre des communes (1). Le système américain, plus ancien qu'aucun de ceux en usage en Europe, est aussi le meilleur, car il n'est pas seulement simple mais naturel, c'est-à-dire fondé sur les conditions politiques de l'Amérique et en conformité avec elles. C'est un corps qui est fort par lui-même, tout en étant distinct, dans ses caractères généraux, de la Chambre, plus populaire.

Il constitue aussi, comme Hamilton le prévoyait, un lien entre les gouvernements d'Etats et le gouvernement National. Il est un organe de ce dernier, mais ses membres doivent leur titre à faire partie de ce gouvernement, au choix des législatures d'Etat. A un certain point de vue, cette connexion n'a pas été un bénéfice sans mélange ; elle a aidé à rendre les partis nationaux puissants et leur opposition intense dans les législatures d'Etat. Telle est l'importance des votes du Sénat pour les grands partis, qu'ils sont obligés de lutter pour avoir la prépondérance dans chacune des législatures d'Etat, par lesquelles les sénateurs sont élus. A l'origine, le mode d'élection des sénateurs dans ces corps était laissé à la législation de chaque Etat, mais comme ce système donnait lieu à trop d'incertitude et d'intrigue, un statut Fédéral fut voté en 1866 décidant que chaque Chambre

(1) En vertu d'un statut de 1876, deux personnes (quatre maintenant) peuvent être désignées par la Couronne pour siéger comme « Lords d'appel », avec la dignité de baron à vie. Les pairs écossais et irlandais bénéficient de pairies héréditaires, mais quelques-uns seulement sont élus par leurs pairs pour faire partie de la Chambre des Lords ; les pairs écossais de cette catégorie sont nommés pour la durée d'un Parlement, les pairs irlandais le sont à vie.

d'une législature d'Etat voterait d'abord séparément pour l'élection d'un sénateur Fédéral, et qu'au cas où le choix des deux Chambres ne se porterait pas sur le même nom, il serait procédé à un vote unique dans une réunion des deux Chambres, une majorité de tous les membres des deux Chambres étant présente et votant. Même avec cette façon de procéder, une élection sénatoriale donne souvent lieu à des luttes longues et acharnées, la minorité faisant tous ses efforts pour empêcher l'élection et laisser le siège vacant. D'autre part, ces luttes donnent lieu à des efforts pour influencer les membres douteux d'une législature, en quoi il ne peut voir une imperfection de méthode.

Le système de recrutement du Sénat au moyen d'une élection indirecte, excite généralement l'admiration des critiques étrangers, qui le considèrent comme la cause suffisante et unique de la supériorité de cette Assemblée, en tant qu'autorité législative et exécutive. J'examinerai tout à l'heure si ces critiques ont raison. Notons, dès à présent, que l'élection des sénateurs a, en réalité, cessé d'être indirecte. Théoriquement, les sénateurs sont encore choisis, ainsi que le porte la lettre de la Constitution, par les législatures d'Etat. Bien entendu, législature d'Etat signifie le parti qui y est, pour le moment, dominant. Le parti tient une réunion (*caucus*) et désigne son candidat, qui est par suite élu, le parti marchant résolument pour le candidat que la majorité a approuvé, quel qu'il soit. D'ailleurs, le choix du *caucus* est très souvent préparé d'avance par les chefs de partis. Quelquefois, à la veille d'une vacance d'un siège sénatorial, les aspirants à ce siège posent leur candidature devant le peuple de l'Etat. Leurs titres sont examinés dans la Convention d'Etat du parti, tenue à l'occasion de la désignation des candidats du parti aux fonctions d'Etat, et un vote désigne le candidat du parti pour le siège sénatorial. Ce vote lie le parti dans les législatures d'Etat et en dehors d'elles.

Le jour de l'élection des membres de la législature d'Etat, qui précède immédiatement une élection sénatoriale possible, les candidats aux sièges de cette législature sont souvent invités à faire savoir pour quel candidat au siège sénatorial, au cas où ils seraient élus, ils voteront. Parfois, l'aspirant sénateur, qui est, comme on pense bien, un politicien de marque de l'Etat, fait campagne en faveur des candidats à la législature, qui sont prêts à le soutenir, et défend leurs intérêts en même temps que les siens (1). Je ne prétends pas que, dans la plupart des Etats, les choses en soient au point que le choix par la législature d'un particulier comme sénateur soit définitivement décidé dès que la législature a été élue. Les circonstances peuvent changer, des compromis devenir nécessaires ; toutefois, il est aujourd'hui généralement vrai que la législature ne jouit dans le choix du sénateur que d'une liberté réduite. Le peuple, ou plutôt, les politiciens qui le mènent et agissent en son nom ont le plus souvent tout arrangé au moment des élections à la législature d'Etat. Tellement il est difficile d'assurer le fonctionnement d'une élection indirecte conformément au plan originel ; tellement il est difficile d'empêcher une Constitution, même écrite et rigide, de plier et de se déformer sous les forces actuelles de la politique.

Le mécontentement qu'a inspiré ce système a conduit à de nombreux essais d'amendement de la Constitution Fédérale dans le but d'investir les peuples des Etats du droit de choisir leurs sénateurs par un vote direct populaire (2) ; et une majorité de législatures d'Etats a de temps à autre voté des résolutions demandant la réunion

(1) La fameuse lutte de Mr. Douglas et de Mr. Lincoln pour le siège sénatorial d'Illinois, en 1858, eut lieu dans une campagne électorale.

(2) Ainsi que cela est décidé par la Constitution de la République Australienne, où chaque Etat choisit ses Sénateurs au suffrage direct populaire.

d'une Convention Constitutionnelle pour opérer ce changement. Une proposition de même sorte a souvent été faite au Congrès, et, à la Chambre, une résolution dans ce même but a été votée. Le Sénat, cependant, est resté fermement hostile.

Reconnaissant la difficulté d'obtenir un amendement à la Constitution, l'opinion publique a, dans quelques-uns des Etats qui désirent le changement, découvert un autre moyen, moins direct, mais effectif. En 1904, l'Orégon a décidé, par une loi votée par le peuple d'après le système de l'initiative des lois contenu dans la Constitution de cet Etat, que les partis politiques pourraient, dans les assemblées primaires de parti, désigner des personnes pour être élues comme Sénateurs des Etats-Unis, et que le peuple, au cours de l'élection, qui suivrait, de la législature d'Etat, pourrait choisir comme sénateur une des personnes ainsi désignées. D'autre part, il a été aussi décidé qu'un candidat à la législature d'Etat pourrait, lors de sa désignation, déclarer soit qu'il voterait, à l'élection sénatoriale, pour la personne qui aurait obtenu le plus grand nombre de suffrages populaires, et serait ainsi devenue « le choix du peuple », soit qu'il considérerait le vote populaire simplement comme une « recommandation ». Il pourra aussi ne faire aucune déclaration du tout. En 1908, la majorité des membres élus à la législature, ayant fait la première des déclarations, se considéra comme obligée de l'observer : la personne qui avait obtenu le plus grand nombre de votes populaires fut, par suite, élue par cette majorité, quoi que ce fût un Démocrate et que la majorité fût Républicaine. Ainsi le peuple a obtenu son moyen et la Constitution Fédérale n'a pas été formellement transgressée. En 1909, le Nébraska a adopté une loi semblable.

Le succès du projet de donner l'élection au peuple peut grandement dépendre du succès des lois sur les assemblées primaires directes (voir ci-après III^e Partie).

Il y a quelques avantages évidents dans l'élection populaire, mais il faut tenir compte des dépenses qui s'imposent aux candidats, aussi bien que du travail qu'ils fournissent pour faire leur campagne dans l'Etat.

Les membres du Sénat votent individuellement, c'est-à-dire que le vote d'un sénateur est son vote propre et non celui de son Etat. Il en était autrement dans le Congrès de l'ancienne Confédération avant 1789, et il en est de nos jours différemment dans le Conseil Fédéral de l'Empire allemand, dans lequel chaque Etat vote comme un tout, bien qu'il ait un nombre de voix à peu près proportionné à sa population. Dans le Sénat américain, les sénateurs d'un Etat peuvent appartenir à des partis opposés : il en est souvent ainsi dans le cas de sénateurs appartenant à des Etats où les deux grands partis sont de force à peu près égale et où la majorité oscille entre eux (1). Comme les législatures d'Etat sont nommées pour peu de temps (la plus nombreuse des deux Chambres habituellement pour deux ans seulement), un sénateur a, pendant la plus grande partie de son mandat de 6 ans, à se préoccuper, pour sa réélection, non pas de la législature d'Etat existant au moment de sa nomination, mais d'une législature d'Etat future (2); cette circonstance tend à lui assurer un peu plus d'indépendance.

La durée du mandat de sénateur fut, parmi les dispositions de la Constitution, l'une des plus vivement attaquées et défendues en 1788. Un mandat de six ans, objectait-on, ferait des sénateurs des aristocrates dangereux,

(1) Dès l'origine du gouvernement Fédéral, il fut convenu que les deux sièges sénatoriaux d'un même Etat ne seraient jamais vacants en même temps.

(2) Si une vacance de sénateur se produit à un moment où la législature d'Etat ne siège pas, l'exécutif de l'Etat a le droit d'y pourvoir jusqu'à la première réunion de la législature d'Etat. Ce pouvoir a surtout de l'importance lorsqu'à l'époque de la vacance les partis sont également divisés dans le Sénat.

pleins d'oubli pour la législature qui les avait élus ; quelques-uns allèrent même jusqu'à demander que la législature d'un Etat eût le droit de révoquer ses sénateurs (1). L'expérience a démontré que le mandat n'est, en aucune manière, trop long : sa durée est une des causes qui ont rendu la réélection des sénateurs plus facile que celle des membres de la Chambre, résultat qui, bien qu'il offense les doctrinaires de la démocratie, a tourné à l'avantage du pays. Les sénateurs des petits Etats sont plus souvent réélus que ceux des Etats plus importants, car dans les petits Etats, les compétitions et les ambitions sont moins vives, la politique moins changeante, le peuple peut-être plus fidèlement attaché à un homme qu'il a une fois honoré de sa confiance. Le sénateur y a généralement plus de facilités pour maintenir son influence sur sa législature ; sans compter que, si l'Etat est accessible au pouvoir de l'argent, l'argent du sénateur jouera un rôle beaucoup plus important qu'il ne le ferait dans un Etat plus grand. Pourtant, aucun petit Etat n'a jamais été plus contrôlé par un homme que le grand Etat de Pennsylvanie ne l'a été par ses « bosses » depuis les années de la Guerre Civile. L'âge moyen des sénateurs est moindre qu'on pourrait le croire. Les trois quarts des membres du Sénat ont moins de soixante ans. L'importance de l'Etat qu'il représente n'attribue pas une plus grande portée à l'influence dont jouit un sénateur ; elle dépend de ses talents, de son expérience, de son caractère ; et comme les sénateurs des petits Etats ont souvent l'avantage de longs services et d'un siège sûr, ils sont souvent parmi les plus influents.

(1) Ce fut recommandé par une Convention de la Pennsylvanie qui se réunit après l'adoption de la Constitution pour proposer des amendements. Voyez ELLIOT, *Debates*, II, p. 545. Une législature d'Etat adopte quelquefois des résolutions enjoignant à ses sénateurs de voter d'une certaine façon ; mais ceux-ci, bien entendu, ne sont nullement liés par de telles instructions.

Le Sénat ressemble aux Chambres Hautes d'Europe et diffère de celles de la plupart des Colonies britanniques et de la plupart des Etats de l'Union, en ce qu'il est permanent. C'est un organe qui ne meurt pas, qui a une existence continue depuis sa première création ; bien qu'il change, il ne change pas tout d'un coup comme certaines Assemblées issues d'une élection populaire unique ; tel un lac alimenté par l'eau fraîche des ruisseaux, qui remplace celle que la rivière lui enlève à sa sortie, il est sans cesse en voie de renouvellement graduel. Il est ce qu'Harrington disait du Sénat de Venise, « toujours changeant et toujours le même ». Cette disposition fut adoptée pour assurer au Sénat cette permanence de composition qui pourrait le mettre à même de conduire ou de contrôler la politique extérieure de la nation. Un résultat fortuit et plus important a été la création d'un ensemble de traditions et d'un esprit de corps, qui ont tendu à former des habitudes de dignité et de respect de soi-même. Les nouveaux sénateurs, étant relativement peu nombreux, sont promptement assimilés ; bien que la balance du pouvoir oscille d'un parti à l'autre suivant la prédominance dans les législatures d'Etat de l'un ou de l'autre parti, l'oscillation est plus lente que dans les assemblées directement soumises à un renouvellement intégral, et les revirements brusques de politique y sont par suite moins faciles.

Les pouvoirs législatifs du Sénat étant, sauf sur un point, les mêmes que ceux de la Chambre des Représentants, feront l'objet d'une étude ultérieure. Ce point est relatif aux *bills* financiers. Partant de ce principe que les impôts ne doivent être établis que par les représentants directs du peuple, et en imitation évidente de la vénérable théorie anglaise qui avait déjà trouvé place dans plusieurs constitutions d'Etat, la Constitution décide (art. I, § 7) que « tous *bills* ayant pour but une perception de recette auront leur origine dans la Chambre des

Représentants, mais le Sénat peut proposer des amendements ou y concourir par des amendements, comme pour les autres *bills*. En pratique, tandis que la Chambre défend strictement son droit d'initiative, le Sénat fait un usage très large de son pouvoir d'amendement, et il entre en lutte avec la Chambre pour l'établissement des impôts et encore plus vivement pour les crédits. Presque toutes les sessions se terminent par une discussion, une conférence, un compromis. Dans le règlement (dont on trouvera à l'appendice quelques extraits relatifs à quelques questions importantes) il n'y a aucun article réglant la clôture des débats (bien qu'une tentative dans ce sens ait été faite par Henry Clay et renouvelée en 1890) ou limitant la longueur soit d'un débat, soit d'un discours. Le Sénat est fier d'avoir fonctionné sans l'aide d'une telle réglementation ; ce résultat est dû non seulement au petit nombre des membres de l'assemblée, mais aussi au sentiment de respect de soi-même dont les sénateurs sont généralement pénétrés, et à l'influence que l'opinion de l'assemblée entière a exercée sur chacun. Quand tous connaissent intimement leurs collègues, chacun, s'il a une réputation à perdre, est retenu par la crainte des autres ; et il a si fortement le sentiment que son propre intérêt lui ordonne de garder intacte l'autorité morale de l'assemblée, qu'il hésite à avoir recours à des procédés qui pourraient la diminuer dans l'estime publique. Jusqu'à ces derniers temps, l'obstruction systématique, ou, comme on dit en Amérique, le « *filibustering* », familière à la Chambre, était à peu près inconnue dans l'atmosphère plus calme du Sénat. Lorsqu'il y a quelque temps les sénateurs Démocrates y eurent recours pour arrêter un *bill* auquel ils s'opposaient avec énergie, leur attitude ne fut pas blâmée par le pays : tout le parti, une minorité guère moins importante alors que la majorité Républicaine, l'approuva, et le peuple eut la conviction que tout le parti ne pouvait être poussé,

pour agir ainsi, que par une raison sérieuse. La majorité en conséquence céda.

L'absence d'un règlement sur la clôture est un fait d'une grande importance politique. En 1890, elle a empêché l'adoption d'un *bill*, déjà voté par la Chambre, qui plaçait les élections Fédérales sous le contrôle des autorités Fédérales, mesure qui aurait porté un coup aux Etats du Sud, et, peut-être, provoqué des troubles civils.

Pour recueillir les votes, on ne sépare pas les sénateurs dans les couloirs pour les compter, comme dans le Parlement britannique: on appelle leurs noms par ordre alphabétique. La Constitution décide que le cinquième des membres présents peut demander que les oui et les non soient consignés dans le procès-verbal. A l'appel de son nom, chaque sénateur répond par oui ou par non. Il peut, toutefois, solliciter du Sénat la permission de s'abstenir de voter; et s'il s'est entendu avec un de ses collègues en vue d'une compensation de votes contraires, s'il est « *paired* », il fait remarquer, quand son nom est appelé, qu'il est « *paired* » avec tel ou tel autre sénateur, et se trouve, de ce fait, excusé.

Lorsque le Sénat entre en séance exécutive, les galeries sont évacuées et les portes fermées, et l'obligation du secret est supposée renforcée par la peine de l'expulsion, à laquelle s'expose le sénateur qui révèle des actes confidentiels. Néanmoins, en pratique, les membres de la presse rencontrent peu de difficultés à se renseigner sur ce qui se passe en séance secrète (1). La punition dont

(1) On prétend que le secret est mieux observé au cas de discussions de traités que quand des nominations sont en question. Une fois, un journal de l'Ouest publia le compte-rendu d'une séance secrète. Une commission, nommée pour faire une enquête, questionna chaque sénateur. Tous jurèrent qu'ils n'avaient rien divulgué, et les rédacteurs du journal jurèrent, de leur côté, ne pas tenir leur renseignement d'un sénateur. On ne découvrit rien et personne ne fut puni.

sont menacés les sénateurs n'a jamais été infligée, et des occasions se présentent souvent où des sénateurs estiment désirable que le public ait connaissance de ce que eux ou leurs collègues ont fait. Il y a eu, au Sénat, des mouvements contre le maintien du secret, particulièrement en ce qui concerne la confirmation des nominations aux fonctions publiques; dans le pays, il y a aussi une conviction que la publicité contribuerait à la moralité. Mais, si quelques brebis galeuses du Sénat aiment l'obscurité parce que leurs manœuvres sont perfides, d'autres membres d'une honorabilité indiscutable défendent le système actuel: ils le considèrent comme une garantie de l'autorité et de la dignité de leur assemblée.

CHAPITRE XI

LE SÉNAT, CORPS EXÉCUTIF ET JUDICIAIRE

Le Sénat n'est pas seulement une Chambre législative ; c'est aussi une Chambre exécutive. A l'origine, ses fonctions exécutives paraissent avoir été considérées comme les plus importantes : Hamilton alla jusqu'à dire de l'autorité nationale exécutive qu'elle était divisée en deux branches, le Président et le Sénat. Ces fonctions exécutives sont de deux sortes : le pouvoir d'approuver les traités et celui de confirmer les nominations aux emplois publics à lui soumises par le Président.

A ce qui a été déjà dit concernant les fonctions du Président et du Sénat relativement aux traités (voir ch. VI), je n'ai qu'une chose à ajouter : c'est que le Sénat, grâce à son droit de confirmer ou de rejeter les engagements avec les puissances étrangères, exerce un contrôle général sur la politique extérieure, bien qu'il faille se rappeler qu'un grand nombre des actes les plus importants de cette catégorie (par exemple les mouvements des troupes ou de la flotte) sont purement des actes exécutifs ne tombant pas sous ce contrôle. Il dépend du Président de lui communiquer les négociations courantes et de prendre son avis à ce sujet, ou de ne rien dire jusqu'à ce qu'il lui soumette un traité complet. L'une et l'autre procédure sont de temps en temps adoptées suivant le cas ou le degré d'amitié existant entre le Président et la majorité du

Sénat. Mais, d'une manière générale, la meilleure politique pour le Président est de tenir les chefs de la majorité dans le Sénat, et en particulier le Comité des Affaires Etrangères, au courant des négociations pendantes. Il sent ainsi le pouls du Sénat, qui, comme d'autres assemblées, à un amour-propre collectif qui le pousse à s'assurer tous les renseignements et toute l'autorité possibles ; en le maintenant en bonne humeur, il peut prévoir quel genre d'arrangement il peut être disposé à sanctionner. La situation dépend beaucoup de la confiance que le Sénat a dans le jugement du Secrétaire d'Etat et du tact que celui-ci montre dans ses rapports avec les sénateurs. Le droit de se constituer en séance secrète permet au Sénat tout entier de prendre connaissance des dépêches communiquées par le Président ; et les plus importantes, ayant d'abord été soumises au comité des Affaires Etrangères, sont ainsi discutées quand l'occasion s'en présente, sans le désavantage de la publicité. Il va sans dire qu'aucun secret important ne peut être longtemps gardé, même par le comité (1), conformément au proverbe de l'ancien Edda — « Confie ton secret à un homme, mais non à deux ; si trois le savent, le monde entier le sait. »

Ce contrôle de la politique étrangère par le Sénat donne lieu à quelques-unes des difficultés que rencontrent dans leurs rapports avec les puissances étrangères les gouvernements populaires. Lorsque chaque mesure à prendre doit être au préalable soumise à l'assemblée gouvernante, la nation est obligée de se découvrir tout entière ; ainsi, des occasions précieuses de gagner un allié ou de conclure un traité peuvent être perdues. Lorsque, au contraire, l'exécutif est autorisé à diriger les négociations en secret, on court toujours le risque, soit

(1) César Borgia se plaignait que la République de Florence ne pût pas garder un secret.

que l'assemblée puisse désavouer ce qui a été fait, ce qui rend les Etats étrangers méfiants à bon droit et peu disposés à négocier, soit que la nation puisse avoir à ratifier, parce qu'elle se considère comme liée dans son honneur par l'acte de ses agents exécutifs, des arrangements qu'elle condamne dans son for intérieur. La participation du Sénat dans les négociations diminue ces difficultés parce qu'elle informe l'exécutif de ce que sera probablement la décision de l'assemblée chargée de la ratification, et qu'elle lie d'avance cette assemblée. La nécessité de la ratification du Sénat pour rendre un traité exécutoire donne au pays la facilité de se retirer au cas d'un accord douteux, bien qu'il y ait là un procédé que les autres puissances trouvent désagréable, ce que fit l'Angleterre en 1869 lors du rejet par le Sénat du traité Reverdy Johnson. Les hommes d'Etat d'Europe peuvent se demander ce que deviennent, dans un pareil système, l'audace et la promptitude si souvent nécessaires dans la politique étrangère pour réussir un heureux coup, ou comment une politique conséquente peut être maintenue, si le président du Comité des Affaires Etrangères constitue une sorte de second secrétaire de ce ministère. La réponse est que l'Amérique n'est pas l'Europe. Les problèmes que le Département d'Etat des Etats-Unis a eu à résoudre ont été beaucoup moins nombreux et généralement beaucoup plus simples que ceux de l'Ancien Monde. La république, bien que sa puissance ait traversé maintenant le Pacifique, s'en tient fermement à sa côte de l'Atlantique ; et c'est un mérite du système de contrôle par le Sénat que d'avoir tendu, en éloignant l'exécutif de projets aux résultats incertains, à diminuer le goût des entreprises extérieures et à empêcher le pays de s'embarrasser, au delà de ses frontières, d'alliances, de protectorats, de responsabilités de toutes sortes. Il est plus facile pour les Américains de pratiquer cette réserve : ils n'ont pas besoin d'alliances, ils se trouvent inatta-

quables dans leur hémisphère. Entièrement différente est la situation de l'Angleterre, avec ses puissants voisins européens, son empire indien et ses colonies éparses dans le monde entier. Toute différente que soit cette situation, un jour peut venir, où se posera en Angleterre la question de limiter dans le domaine de la politique extérieure le large pouvoir discrétionnaire que possède aujourd'hui l'exécutif (1). L'exemple du Sénat américain pourra alors être cité ; mais il y a naturellement entre les deux pays cette différence importante, qu'en Angleterre le Parlement peut renverser les ministres qui ont conclu un traité qu'il n'approuve pas, tandis qu'aux Etats-Unis le Président, qui ne peut être semblablement renversé par le Congrès, serait soustrait à tout contrôle si le Sénat ne lui était pas associé dans la confection des traités.

Le Sénat peut modifier un traité, — il le fait quelquefois, — et une fois corrigé, le retourner au Président. Rien ne s'oppose à ce qu'il lui propose un traité préparé, ou à ce qu'il lui demande d'en préparer un, mais ce n'est pas la coutume. Une majorité des deux tiers des sénateurs présents est exigée pour la ratification des traités. Cela donne une grosse puissance à une minorité tracassière et augmente le danger, témoigné par plusieurs incidents dans l'histoire de l'Union, que le Sénat ou une faction du Sénat traite la politique extérieure dans un esprit étroit, régionaliste, électoral. Quand les intérêts d'un groupe d'Etats sont ou sont supposés contraires à la confection

(1) Le Parlement, bien entendu, peut intervenir et intervient quelquefois ; mais la majorité qui soutient le Cabinet du moment a généralement la patience de ne pas presser le *Foreign Office* de lui donner les renseignements que celui-ci déclare ne pas désirer fournir.

En 1886, il s'en fallut de peu que la Chambre des Communes ne votât une résolution d'après laquelle tous les traités seraient soumis à l'approbation du Parlement avant d'être définitivement conclus.

d'un traité donné, ce traité peut être détruit par les sénateurs de ces Etats. Ils affirment aux autres sénateurs de leur parti que l'avenir du parti, dans la région du pays d'où ils viennent, sera amélioré si le traité est rejeté et si, dans les négociations futures, une attitude agressive et audacieuse est prise. Un certain nombre de ces sénateurs, plus attachés à leur parti qu'à la justice ou à l'intérêt général du pays, répondent à l'appel ; ils y répondent tous avec empressement, si leur parti est opposé au Président au pouvoir, parce qu'en faisant échouer le traité, ils humilient son administration. De cette façon, le traité peut être rejeté, et le règlement de la question indéfiniment ajourné. On croira peut-être qu'avec des procédés pareillement vexatoires un parti se compromet dans l'estime publique. Cela arrive dans les cas extrêmes ; mais en général, le public est si indifférent aux affaires étrangères et si peu en mesure de les juger, que les offenses de la nature plus haut décrite peuvent être en pratique impunément commises. Il est plus difficile de fixer la responsabilité quand il s'agit d'un corps de sénateurs que quand il s'agit de l'exécutif ; d'autre part, l'exécutif a généralement intérêt à régler les difficultés diplomatiques, dont il trouve la prolongation ennuyeuse ; le Sénat n'a pas cet intérêt, et il est tout disposé à les maintenir en suspens aussi longtemps qu'il peut en retirer quelque avantage politique. L'habitude de se servir de la politique étrangère dans un but électoral n'est pas spéciale à l'Amérique. Elle s'est vue en Angleterre, et en France, et même dans l'Allemagne monarchique. En Amérique toutefois, le droit du Sénat d'approuver les traités ouvre à de telles pratiques une porte particulièrement facile et tentante.

L'autre fonction exécutive du Sénat, la confirmation des nominations à lui soumises par le Président, a été étudiée dans le chapitre relatif aux pouvoirs de ce magistrat. Nous avons expliqué comment les sénateurs ont usé

de leur droit de confirmation pour s'attribuer une masse énorme de patronage Fédéral ; et comment, au moyen de ce droit, une majorité hostile au Président peut le contrecarrer et l'ennuyer. Quelquefois, il doit être contrecarré ; n'empêche que la protection que le Sénat assure contre les abus du pouvoir de nomination du Président est loin d'être complète.

Le contrôle du Sénat agit-il pour empêcher des abus de patronage de la part du Président ? A un certain degré oui, mais moins complètement qu'on pourrait le désirer. Lorsque la majorité appartient au même parti que le Président, les nominations sont le plus souvent arrangées ou, pour se servir d'une expression familière, « dépecées » (*squared*) entre eux avec principalement des intérêts de parti comme but. Lorsque la majorité est opposée au Président, elle a une tendance à agréer ses pires nominations, parce que de telles nominations jettent dans le pays du discrédit sur lui et sur son parti, et qu'elles donneront lieu, lors de la campagne électorale suivante, à des commentaires hostiles. Comme l'initiative vient de lui, c'est le Président qui nomme et non pas le Sénat qui confirme, que l'opinion publique condamnera. La pratique étant telle, on a douté que la fonction exécutive du Sénat soit maintenant une disposition heureuse de la Constitution. Son but était d'empêcher le Président de devenir un tyran en réservant les grandes fonctions à ses complices ou à ses créatures. Ce danger, à supposer qu'il ait jamais existé, est passé ; le Congrès a d'autres moyens de museler un premier magistrat ambitieux. La responsabilité la plus entière en matière de nominations peut être concentrée sur le Président ; moindres sont les influences secrètes auxquelles il est exposé, meilleurs sont ses choix. D'autre part, il faut bien reconnaître que la participation du Sénat aux nominations donne lieu en pratique à moins de tiraillements et de lenteurs qu'on n'aurait pu l'attendre d'une

dualité de contrôle. Les nominations aux sièges du cabinet sont tout naturellement confirmées. Celles des fonctionnaires diplomatiques sont rarement rejetées. De « petits tiraillements » sont fréquents lorsque la majorité du Sénat est en opposition avec l'exécutif ; mais la machine, si elle ne fonctionne pas d'une manière aisée, marche suffisamment bien pour assurer les affaires courantes du pays ; toutefois, un critique européen, surpris qu'un pays démocratique permette que des affaires de cette importance soient traitées portes fermées, incline à penser, comme les auteurs d'une proposition récente au Sénat, qu'on devrait discuter publiquement les nominations au lieu de le faire en session exécutive secrète.

La fonction judiciaire du Sénat consiste à siéger comme Haute Cour pour juger les personnes mises en accusation par la Chambre des Représentants. Les sénateurs « prêtent serment et affirmation », et un vote des deux tiers des membres présents est nécessaire pour une condamnation. J'ai parlé de la procédure en ce qui concerne le Président, au chapitre V. Elle est applicable aux autres fonctionnaires. En outre du président Johnson, sept personnes en tout ont été mises en accusation, ce sont :

Cinq juges Fédéraux, dont trois furent acquittés et deux condamnés, l'un pour violences et ivrognerie, l'autre pour avoir pris parti pour les Sécessionnistes en 1861. L'*impeachment* est le seul moyen possible de se débarrasser d'un juge Fédéral.

Un sénateur, qui fut acquitté pour défaut de compétence, le Sénat ayant considéré que le mandat de sénateur n'est pas une « fonction civile » au sens de l'article III, § 4, de la Constitution.

Un ministre, secrétaire de la guerre, qui, ayant résilié ses fonctions avant d'être mis en accusation, fut acquitté pour ce motif qu'étant simple citoyen il ne pouvait pas être poursuivi.

Bien que cette procédure ait été rarement appliquée, on ne pourrait pas s'en passer ; il vaut mieux que ce soit le Sénat qui juge les cas dans lesquels un élément politique est habituellement mêlé : l'impartialité de la Cour Suprême serait exposée à la critique si des questions de cette nature venaient devant elle. Nombre de sénateurs sont ou ont été des juriconsultes distingués : ils ont, pour être membres compétents d'une cour, tout ce que peut donner la connaissance des lois.

CHAPITRE XII

LE SÉNAT : SON FONCTIONNEMENT ET SON INFLUENCE

La plupart des Américains considèrent le Sénat comme un succès de leur constitution, comme un monument digne de la sagesse et de la prévoyance de ses fondateurs. Les critiques étrangers ont répété cet éloge et l'ont peut-être proclamé, avec une connaissance moins parfaite, plus bruyamment encore.

Les buts pour lesquels le Sénat fut créé, les desseins qu'il devait remplir, sont exposés, sous forme de réponses à des objections, dans cinq lettres (LXI-LV), toutes d'Alexandre Hamilton, dans le *Federalist* (1). Ces buts sont les cinq suivants :

Rassurer l'esprit d'indépendance dans les différents Etats, en donnant à chacun, quelque petit qu'il soit, une représentation égale à celle de tout autre, quelque grand qu'il soit, dans une branche du gouvernement national.

Créer une assemblée, qualifiée par le nombre restreint de ses membres et par leur expérience, pour donner des conseils au Président et le mettre en échec dans l'exercice de ses pouvoirs de nomination aux fonctions publiques et de conclusion des traités.

Restreindre le tempérament impétueux et versatile de

(1) Voir aussi les discours d'Hamilton dans la Convention de New-York. ELLIOT, *Debates*, II, p. 301 et suivantes.

la Chambre populaire, et se garantir ainsi contre les conséquences des accès de passion ou contre les changements subits d'opinion dans le peuple.

Fonder une assemblée, dont les membres plus expérimentés, nommés pour une durée plus longue, et relativement indépendants du peuple constitueraient un élément de stabilité dans le gouvernement de la nation, lui permettant de conserver son caractère aux yeux des puissances étrangères, et de maintenir à l'intérieur et à l'extérieur une politique constante.

Etablir une Cour propre à juger les *impeachments*, remède considéré comme nécessaire pour empêcher les abus de pouvoir de l'exécutif.

Ces cinq buts ont tous été plus ou moins complètement atteints ; le Sénat a conquis dans le gouvernement une place qu'Hamilton osait à peine espérer. Il écrivait en 1788 : « Contre la force des Représentants immédiats du peuple, la seule chose qui pourra sauvegarder l'autorité constitutionnelle du Sénat sera de faire montre d'une politique éclairée et du souci du bien public, ainsi que de la volonté de partager avec la Chambre des Représentants les sympathies et l'appui de la totalité du peuple ».

On peut douter que le Sénat ait surpassé la Chambre dans sa sollicitude pour le bien public ; mais il a certainement montré plus de capacité dans la conduite des affaires publiques, et il a conquis le respect, sinon les sympathies, du peuple par sa puissance intellectuelle continue.

Le *Federalist* ne crut pas nécessaire de constater, et les Américains ne s'en sont généralement pas rendu compte, que ce chef-d'œuvre des auteurs de la Constitution était en réalité un heureux hasard. Personne dans la Convention de 1787 ne songeait à un Sénat tel que celui qui finalement sortit de ses délibérations. Son développement entre les mains de la Convention résulta

de la nécessité de concilier les réclamations opposées des grands Etats et des petits Etats. Grâce à la concession d'une égale représentation dans le Sénat, les petits Etats acceptèrent dans la Chambre des Représentants le principe de la représentation basée sur la population ; une série de compromis entre les avocats du pouvoir populaire, incarné dans la Chambre, et ceux du pouvoir monarchique, incarné dans le Président, conduisit à départir au Sénat les attributions et fonctions qui ont fait du Sénat ce qu'il est. Lorsque les auteurs de la Constitution eurent terminé l'œuvre qu'ils avaient presque inconsciemment parachevée, ils se rendirent compte de son excellence, et ils la défendirent avec des arguments dans lesquels nous retrouvons l'accent d'une sincère conviction. Encore, la conception qu'ils s'en faisaient diffère-t-elle de la réalité vers laquelle elle a évolué. Bien qu'ils eurent créé le Sénat comme une branche de la législation, ils le considéraient comme étant d'abord et avant tout un corps investi de fonctions exécutives. Et, au début, il en fut ainsi. Les traditions de l'ancien Congrès de la Confédération, dans lequel les délégués des Etats votaient par Etat, celles plus anciennes encore des conseils exécutifs qui aidaient de leurs avis les gouverneurs des colonies, pendant qu'elles étaient encore soumises à la Couronne Anglaise, résonnaient encore au Sénat et influençaient l'esprit des sénateurs. C'était une petite assemblée, à l'origine de vingt-six, en 1810 encore de trente-quatre membres seulement, une assemblée qui n'était pas mal organisée pour un travail exécutif. Ses membres, se considérant comme une sorte de congrès d'ambassadeurs de leurs Etats respectifs, avaient l'habitude de demander des conseils et des instructions chacun à sa législature d'Etat. En 1828 encore, un sénateur, après avoir combattu vivement une mesure, déclara qu'il voterait néanmoins pour elle, parce qu'il croyait que son Etat y était favorable (1).

(1) Une déclaration analogue fut faite, en 1883, par un sénateur

Pendant les cinq premières années de son existence, le Sénat siégea portes closes, s'occupant surtout des questions confidentielles relatives aux nominations et aux traités, et de conférences privées avec les ministres du Président. Jusqu'en 1816, il ne fut pas créé, en imitation de ce qui se passait à la Chambre, de ces Comités Permanents, que l'expérience de la Chambre avait démontrés être, dans les assemblées où les ministres exécutifs ne siègent pas, les organes nécessaires pour traiter des questions législatives. En tant que corps législatif, le Sénat n'est ni moins actif ni moins puissant que l'autre branche du Congrès ; c'est le résultat d'un long processus d'évolution, processus possible (ainsi qu'il sera plus complètement exposé plus tard) même sous la Constitution rigide des Etats-Unis, à raison des termes vagues et généraux employés dans les articles qui définissent la compétence du Sénat. Mais en gagnant de l'autorité législative, il n'a pas perdu ses fonctions exécutives, bien que, la plupart du temps, celles qui sont relatives aux traités ne soient exercées qu'après l'avis du Comité permanent des Affaires Etrangères. Et en ce qui concerne ces fonctions exécutives, il a une situation unique dans le monde. Aucun Etat de l'Europe, aucune Colonie britannique, ne confie à une assemblée élective cette participation directe dans le domaine exécutif, dont jouit le Sénat.

Que veut-on dire quand on dit que le Sénat a été un succès ?

Il a réussi en ce qu'il a réalisé le but poursuivi par les auteurs de la Constitution, la création d'un centre de gravité dans le gouvernement, d'une autorité sus-

d'Arkansas comme justification de son vote pour un *bill* qu'il désapprouvait. Mais le fait que, depuis l'origine, les deux sénateurs d'un Etat peuvent voter et votent l'un contre l'autre, démontre que le sentiment intime du sénateur est qu'il représente le peuple et non le gouvernement de son Etat.

ceptible de corriger et de mettre en échec, d'une part, la « témérité démocratique » de la Chambre, de l'autre, l'« ambition monarchique » du Président. Placé entre les deux, il est nécessairement le rival et souvent l'adversaire des deux. La Chambre ne peut rien accomplir sans son concours. Le Président peut être mis en échec par sa résistance. Ses succès sont pour ainsi dire négatifs ou prohibitifs. Moins important a été son travail positif, soit pour l'initiative de lois utiles soit pour l'amélioration des projets envoyés par la Chambre. Mais tout le système de la Constitution Américaine tend à placer la stabilité au-dessus de l'activité, à sacrifier l'énergie productive des corps qu'elle crée à leur force de résistance aux changements dans le mécanisme général du gouvernement. Le Sénat a réussi en se faisant éminent et respecté. Il a drainé à lui les meilleurs talents de la nation, du moins ceux qui s'adonnent à la politique ; il a constitué une suprématie intellectuelle ; il a créé une plate-forme favorable d'où les hommes de talent peuvent parler avec autorité à leurs concitoyens.

A quelles causes faut-il attribuer ces succès ? Hamilton prévoyait que le Sénat serait plus faible que la Chambre des Représentants, parce qu'il ne jaillirait pas aussi directement du peuple, ne parlerait pas autant en son nom, ne jouirait pas auprès de lui de la même considération. C'était une opinion naturelle, notamment au regard de l'analogie qui existe entre la situation du Sénat par rapport à la Chambre des Représentants en Amérique et celle de la Chambre des Lords vis-à-vis la Chambre des Communes dans la Grande-Bretagne, analogie constamment présente à la pensée des hommes de 1787, et qui semblait présager que la Chambre la plus nombreuse et la plus populaire devait absorber et vaincre la plus petite. Mais le Sénat a prouvé qu'il n'était pas moins fort et qu'il avait intellectuellement plus d'influence que l'autre Chambre du Congrès. L'analogie était défectueuse,

car la Chambre anglaise des Lords est héréditaire et le Sénat représentatif. De nos jours, aucune assemblée héréditaire, quelles que soient les capacités, la fortune, la puissance sociale de ses membres, ne peut parler avec l'autorité qui appartient à celle qui parle pour le peuple. Les paroles fameuses de Mirabeau dans la salle des Menus à Versailles : « Nous sommes ici par la volonté du peuple et nous n'en sortirons que par la force des baïonnettes », expriment tout le courant du sentiment moderne. A l'heure actuelle, le Sénat, quoiqu'il ne soit pas choisi par une élection directe populaire, représente le peuple ; et ce qu'il peut perdre en n'étant pas constamment en contact immédiat avec les masses, il le gagne en représentant des républiques aussi anciennes et aussi puissantes que les Etats. Un sénateur de New-York ou de l'Illinois parle pour et est responsable devant des millions d'hommes. Il n'est pas surprenant qu'il ait une autre autorité que les nobles de Prusse à la longue lignée d'aïeux, ou que les pairs de la Grande-Bretagne, dont les domaines s'étendent sur des comtés entiers.

Là est la première raison de la force du Sénat comparé aux chambres hautes des autres pays. Il est bâti sur la base solide de l'élection en dernier lieu par le peuple et de la responsabilité consécutive devant lui. Une seconde cause réside dans le nombre restreint de ses membres. Une petite assemblée éduque mieux ses membres qu'une grande ; chacun d'eux a plus à faire, s'assimile plus vite non seulement les affaires de son comité, mais aussi celles de l'assemblée entière, et éprouve un sentiment plus vif de l'importance de son action personnelle en accomplissant une action collective. Il y a moins de tendance à abuser de la liberté du débat. L'esprit de parti peut y être aussi intense que dans les grandes assemblées, il est, du moins, mitigé par le désir de rester en termes amicaux avec des collègues, quel que soit le peu de sympathie que vous ayez pour eux, que vous devez constamment ren-

contrer, et par le sentiment de l'intérêt commun qu'il y a à soutenir l'autorité du corps. Un sénateur a bientôt fait de connaître tous ses collègues — ils étaient à l'origine 26 seulement — et l'opinion que chacun d'eux a de lui ; il devient sensible à leur appréciation ; il est moins disposé à poser devant eux, alors même qu'il poserait devant le public. Ainsi le Sénat a acquis dans son enfance des habitudes de discuter et de traiter des affaires meilleures que celles qui auraient été acquises par une assemblée importante, et ces habitudes lui restent dans son âge mûr. Sa permanence relative a eu aussi d'heureux résultats. Six ans, qui paraissent en Europe un terme court, sont en Amérique un long terme, lorsqu'on les compare avec les deux ans de mandat de la Chambre des Représentants et de presque toutes les Assemblées d'Etat, et aussi avec les rapides changements de la politique en Amérique. Un sénateur a la faculté d'apprendre à fond son métier et de prouver qu'il l'a appris. Il devient, d'une façon assez sensible, plus indépendant de son collège électoral, ce qui en Amérique, où les politiciens sont à l'affût de toutes les fluctuations qui agitent l'opinion, est un bénéfice net. Néanmoins, il doit être fréquemment à l'œuvre dans son Etat et lutter pour maintenir son influence parmi les politiciens locaux.

La faible importance numérique et la permanence du Sénat ont d'ailleurs une autre influence considérable sur son caractère. Elles contribuent à une des causes principales de son succès, la supériorité intellectuelle de ses membres. Tous les Européens qui ont décrit le Sénat, ont insisté sur la capacité de ceux qui le composent, et la plupart ont suivi Tocqueville, en attribuant cette capacité au système de la double élection. En supposant que le choix des sénateurs par la législature d'Etat ait démontré sa supériorité sur le choix direct par le peuple pour découvrir et sélectionner les hommes les plus capables, ils ont omis la cause réelle. J'ai déjà remarqué

que les législatures ne font guère plus qu'enregistrer et sanctionner officiellement le choix déjà fait par les chefs de parti, peut-être ratifié par la Convention du parti, et j'ai incliné à croire que l'élection directe par le peuple aurait des conséquences plus satisfaisantes. Laissant cependant de côté les observations précédentes, et en repassant l'histoire du Sénat depuis ses cent dernières années d'existence, la véritable explication de sa capacité doit être trouvée dans l'attraction supérieure qu'il exerce sur les hommes les plus éminents et les plus ambitieux. Un sénateur a plus d'autorité qu'un membre de la Chambre, plus de prestige, un mandat plus long, une position plus indépendante. Aussi, tout politicien Fédéral brigue un poste de sénateur, et considère celui de Représentant comme un marche-pied de ce qu'on peut appeler avec raison la Chambre Haute, puisque c'est la Chambre à laquelle les Représentants cherchent à monter. Il n'est pas plus surprenant de voir la capacité moyenne du Sénat dépasser celle de la Chambre, que de voir le ministre moyen d'un cabinet en Europe être supérieur au membre moyen de la législature.

Bien plus, le Sénat façonne ses membres de manière à accroître leur force politique. Plusieurs années de service dans une petite assemblée, avec un travail exécutif important et délicat, valent deux fois de nombreuses années de bousculades dans la foule des Représentants à l'autre extrémité du Capitole. Si le Sénat ne trouve pas un nouvel élu déjà supérieur à la moyenne des politiciens Fédéraux, il doit le rendre tel. Mais, comme il a été dit, une sélection naturelle assoit généralement sur ses bancs les talents les meilleurs du pays qui se soient adonnés à la vie politique, et il n'en serait pas autrement si l'élection avait lieu directement par le peuple.

La plupart des hommes supérieurs du dernier siècle ont siégé au Sénat, et c'est dans cette assemblée qu'ont été prononcées la plupart des discours fameux qui jettent,

bien que trop rarement, une vive lumière sur les fastidieux débats relatifs aux droits des Etats et à l'esclavage, de 1825 à 1860. Un de ces débats, au commencement de l'année 1830, provoqua le superbe panégyrique de la Constitution par Daniel Webster, et fut longtemps appelé par excellence le « grand débat au Sénat (1) ».

Sur les 92 sénateurs qui ont siégé dans le soixante-cinquième Congrès (1909-1914), 36 avaient siégé dans l'autre Chambre du Congrès et 39 avaient fait partie de législatures d'Etat (2). Dans le cinquante-deuxième Congrès (1891-93), sur 88 sénateurs, 34 avaient siégé dans la Chambre des Représentants et 50 dans des législatures d'Etat. Plusieurs avaient été juges ou gouverneurs d'Etat ; plusieurs avaient siégé dans des Conventions d'Etat. Presque tous avaient rempli quelque fonction publique. Un homme, avant d'entrer dans cet auguste conclave, doit avoir acquis une expérience considérable des affaires et de la nature humaine sous ses aspects les moins engageants. Mais l'expérience n'est pas tout gain. La pratique rend parfait dans le mal, non moins que dans le bien. Les habitudes de politique locale et de travail dans la Chambre des Représentants, qui constituent l'entraînement des sénateurs, qui développent dans tous les tempéraments la sagacité et la pénétration, exercent en même temps une influence néfaste sur les tempéraments de qualité inférieure, leur laissant une étroitesse de vue, et leur donnant le goût aussi bien que le talent de l'intrigue.

(1) A cette époque, le Sénat siégeait dans la petite salle qui est maintenant occupée par la Cour Suprême Fédérale.

(2) Je ne puis pas être sûr de l'absolue exactitude effective de ces chiffres, que j'ai relevés dans le *Congressional Directory*, parce que quelques sénateurs ne publient pas toute leur carrière politique. La proportion des sénateurs qui ont été auparavant membres de la Chambre des Représentants a généralement été plus élevée parmi les sénateurs des anciens Etats que parmi ceux des Etats de l'Ouest.

La salle où se réunit le Sénat est rectangulaire, mais la partie occupée par les sièges est en forme de demi-cercle, le vice-président des Etats-Unis, qui remplit les fonctions de président, ayant son fauteuil sur une plate-forme en marbre légèrement élevée, au milieu du diamètre ; les sénateurs sont tous, par suite de la disposition circulaire des rangs, tournés de son côté, assis chacun dans un fauteuil, avec un pupitre en face. Le parquet a une surface à peu près égale à celle de la Chambre des Communes en Angleterre, mais comme il y a sur les quatre côtés de grandes galeries se prolongeant au-dessus des couloirs, la partie supérieure de la salle et son volume total excèdent de beaucoup celle de la Chambre anglaise. Une des galeries est réservée au Président des Etats-Unis, les autres aux dames, aux diplomates, à la presse, au public. Derrière les fauteuils et les pupitres des sénateurs, il y a un espace libre, où des étrangers peuvent être amenés par les sénateurs, qui s'assoient et causent sur des canapés placés en cet endroit. Les membres des législatures étrangères ont également droit d'entrée dans ce « vestibule extérieur du Sénat ». Il existe dans la salle, — surtout lorsque les galeries sont vides — un faible écho, qui oblige la plupart des orateurs à forcer leur voix. Deux ou trois peintures sur les murs relèvent un peu le caractère froid de la pièce, avec son parquet en marbre et ses murs sans fenêtres, la lumière venant au travers de vitraux aménagés dans le plafond.

Un sénateur s'adresse toujours au Président en ces termes : « Monsieur le Président » et désigne ses collègues par le nom de leur Etat : « Le Sénateur d'Ohio », « Le Sénateur de Tennessee ». Lorsque deux sénateurs se lèvent en même temps, le Président en appelle un, en le désignant par son Etat, « Le Sénateur de Minnesota a le parquet (1). » Les sénateurs du parti Démocrate ont

(1) Un ancien Président du Sénat avait l'habitude, pour distinguer les deux Sénateurs de l'Etat d'Arkansas, d'appeler l'un

apparemment toujours siégé à la droite du Président, et les sénateurs Républicains à la gauche ; mais ainsi qu'il a été déjà expliqué, les partis ne se font pas face l'un l'autre. L'impression que le lieu fait sur le visiteur est une impression de gravité telle qu'on la ressent dans un milieu d'affaires, une gravité qui, quoique simple, est empreinte de dignité. Le Sénat a moins l'air d'une assemblée populaire que d'un Congrès de diplomates. La Chambre anglaise des Lords avec son plafond ciselé, ses fenêtres enrichies des portraits des anciens rois, son trône majestueux, son Lord Chancelier en perruque sur le sac de laine, ses bancs d'évêques en manches de linon, sa barrière derrière laquelle les membres de la Chambre des Communes s'entassent les jours de grands débats, n'est pas seulement plus fastueuse et plus pittoresque dans son aspect extérieur, mais s'adresse avec beaucoup plus de force à l'imagination historique, car elle semble apporter le Moyen Age au milieu du Monde Moderne. Le Sénat est moderne, sévère et pratique. Aussi, peu de débats, au Sénat, s'élèvent au niveau des meilleurs débats de la chambre anglaise. En revanche, le Sénat revêt rarement cet aspect de vide et d'insouciance, d'indolence et de vieillesse, qu'offre toujours, sauf à quelques soirées de chaque session, la Chambre des Lords. Les physionomies sont expressives et énergiques, comme il convient à des hommes qui ont appris à connaître le monde et qui y ont beaucoup à faire ; l'endroit paraît consacré aux grandes affaires.

Comme on peut l'attendre du nombre restreint des

d'eux le Sénateur « d'Arkansas » (en prononçant comme c'est écrit avec l'accent sur la pénultième) et l'autre le sénateur « d'Arkansasaw » avec la seconde syllabe brève. Comme les Européens se demandent quelle est la prononciation correcte, je peux dire que les deux sont d'usage courant. Mais la législature d'Arkansas dans une « résolution conjointe », a une fois déclaré qu'« Arkansas » était la bonne prononciation.

auditeurs, aussi bien que de leur tempérament, les discussions dans cette Assemblée sont enclines à être sensées et pratiques. Les discours sont plus courts et moins passionnés qu'à la Chambre, car plus une Assemblée est nombreuse, plus elle est portée à la déclamation. Les débats les moins utiles ont lieu les jours de parade, lorsqu'une série de grands discours est prononcée sur quelque question importante. Chaque sénateur arrive avec un discours soigneusement préparé, qui peut n'avoir que peu de rapport avec ce qui a été dit jusque-là, et tire son feu d'artifice. En fait, les discours sont faits non pour convaincre l'assemblée — personne n'y songe — mais pour maintenir aux yeux du public la réputation d'un homme et pour soutenir sa renommée. La question dont il s'agit a généralement été décidée à l'avance, soit dans un comité, soit dans un « caucus » du parti qui dirige la majorité, ce qui fait que ces longues et sonores harangues ne sont que des foudres de rhétorique à l'adresse de la nation.

Le Sénat comprend actuellement beaucoup de membres possédant une grosse fortune. Quelques-uns, dont le nombre va en augmentant, sont sénateurs parce qu'ils sont riches ; un petit nombre sont riches, parce qu'ils sont sénateurs ; les autres, enfin, sont arrivés au sommet de la politique, grâce aux mêmes talents qui leur ont assuré du succès dans la justice ou dans le commerce. L'élément commercial est plus important aujourd'hui qu'autrefois ; mais les membres sont ou ont été en majorité des juriconsultes. Quelques sénateurs exercèrent d'une façon régulière devant la Cour Suprême, mais c'est maintenant rare. Des plaintes sont parfois élevées contre les tendances aristocratiques que cette richesse est supposée avoir fait naître, et des propos sarcastiques sont tenus sur les somptueux hôtels que des sénateurs ont bâtis sur les nouvelles avenues de Washington. Tout en admettant qu'il y a plus de sympathies pour la classe ca-

pitaliste parmi ces hommes riches qu'il n'y en aurait dans un Sénat d'hommes pauvres, je dois ajouter que le Sénat est bien éloigné d'être une assemblée de classe comme sont les chambres hautes d'Angleterre, de Prusse, d'Espagne ou de Danemark. Il est essentiellement représentatif, aussi bien par sa composition que par sa délégation légale, de toutes les parties de la société américaine ; il dépend trop de l'opinion publique, et il a trop le sentiment de cette dépendance, pour se faire le champion des riches, quoique sans doute il ait plus de sympathie pour eux que la Chambre. Les Sénateurs, cependant, affectent volontiers des prétentions sociales. Ils sont ceux qui approchent le plus d'une aristocratie officielle de ce qui a encore été vu en Amérique. Dans les soirées privées aussi bien que dans les réunions officielles, ils ont le pas, eux et leurs femmes, sur les membres de la Chambre et, naturellement, sur les simples citoyens. Jefferson tressaillerait dans sa tombe s'il apprenait cette tentative pour introduire dans sa démocratie les distinctions européennes de rang ; mais, comme la fonction est temporaire et que le rang disparaît avec la fonction, ces prétentions sont sans inconvénient ; c'est seulement l'égalité universelle sociale de la nation qui les rend dignes de remarque. A part ces petits avantages, la position du sénateur assuré de sa réélection est la plus enviable dans le monde politique de l'Amérique. Elle procure autant de pouvoir et d'influence qu'un homme peut en désirer. Elle lui assure l'oreille du public. Elle est plus permanente que la Présidence ou une fonction du cabinet, exige moins de travail, et implique moins de préoccupations, bien qu'elle en implique encore de grandes, par suite des quémanteurs de places importuns.

Les auteurs européens qui ont écrit sur l'Amérique ont été généralement trop enclins à idéaliser le Sénat. Pleins d'admiration pour sa structure et pour sa fonction, ils ont présumé que les acteurs doivent être dignes de leur

rôle. Ils ont été encouragés dans cette tendance par le langage de plusieurs Américains. Semblables aux Romains, qui ne se lassaient pas de répéter que l'ambassadeur de Pyrrhus avait appelé le Sénat romain une assemblée de rois, les Américains raffinés, honteux de la bruyante Chambre des Représentants, eurent un temps l'habitude de parler du Sénat comme d'une sorte de palais olympien d'hommes d'Etat et de sages. Cela ne fut jamais ; et personne aujourd'hui ne dépeindrait ainsi le Sénat. C'est une réunion d'hommes intelligents et énergiques, qui sont arrivés à leurs fins par les moyens ordinaires des politiciens américains, et dont plusieurs portent les souillures de la bataille. Il y a d'abondantes occasions d'intrigue au Sénat, car la besogne la plus importante est faite dans le secret des salles de comités ou des sessions exécutives ; et nombre de sénateurs sont intrigants. Il y a des occasions d'abuser des pouvoirs sénatoriaux. La pratique de prendre, comme conseils devant la Cour Suprême, des sénateurs ayant contribué par leur influence à faire nommer ou confirmer les juges, a parfois provoqué des scandales (1). Il y a des occasions de corruption et de chantage, dont on sait bien que savent profiter des hommes sans scrupules. De tels hommes sont heureusement rares ; mais quand on connaît l'immoralité des législatures d'un petit nombre d'Etats, leur présence n'est pas faite pour surprendre ; et les autres sénateurs, quoiqu'ils puissent rougir d'eux, sont obligés de travailler avec eux et de les traiter en égaux. Nulle part, la contagion du vice politique n'est aussi rapide et puissante que dans les assemblées politiques, parce que vous ne pouvez pas mettre en quaran-

(1) En 1886, on proposa un *bill* interdisant aux membres de l'une ou de l'autre Chambre du Congrès de paraître comme conseils devant les Cours Fédérales pour une compagnie de chemins de fer ou toute autre corporation, pouvant être affectées, à raison des concessions de terrain à elles faites, par la législation Fédérale.

taine un homme qui a le droit de voter. Vous pouvez personnellement avoir du dégoût pour lui, mais il est l'élu du peuple. Il a le droit de prendre part au gouvernement du pays ; vous lui êtes reconnaissant, lorsqu'il vous sauve dans un vote critique ; vous vous apercevez que, « quand on le connaît, il n'est pas un si mauvais garçon » ; le peuple remarque qu'il donne de bons diners ou qu'il a une femme agréable ; et ainsi vont les choses jusqu'à ce que le manteau du loyalisme de parti ait recouvert le mensonge et la fourberie.

En ce qui concerne les talents, le Sénat ne peut pas être avantageusement comparé à la Chambre anglaise des Lords, car cette assemblée comprend une trentaine de membres éminents, et autant d'hommes ordinaires assistant régulièrement aux séances, avec une multitude de personnes sans distinction, qui font de rares apparitions et ne prennent pas part à la discussion. Si nous comparons le Sénat à la Chambre des Communes, la capacité naturelle moyenne de ses quatre-vingt-seize membres ne dépasse pas celle des quatre-vingt-seize meilleurs membres de la Chambre anglaise. Il y a, dans cette dernière, plus de variété de talents et une culture plus étendue. De son côté, le Sénat l'emporte par la connaissance du droit et des affaires aussi bien que par la sagacité pratique. La Chambre des Communes comprend plus d'hommes capables de faire un bon discours sur un sujet littéraire ou historique ; le Sénat, à côté de juriconsultes éminents peu nombreux, a plus de membres qui pourraient prononcer des harangues populaires entraînant ou diriger les affaires d'une grande compagnie industrielle, ces formes de capacité étant les plus répandues parmi les hommes politiques du Congrès. Un critique américain pénétrant écrivait en 1885 :

« Le Sénat est exactement ce que font son mode d'élection et les conditions de la vie publique dans ce pays. Ses membres sont choisis dans les rangs des hommes politiques remuants, conformé-

ment à une loi de sélection naturelle à laquelle obéissent d'une façon générale les législatures d'Etat ; et, par suite, il est probable qu'il contient les hommes les meilleurs que notre système appelle à la politique. Si ces hommes les meilleurs ne sont pas bons, c'est parce que notre système de gouvernement n'en attire pas de meilleurs par les avantages qu'il offre, et non parce que le pays n'en fournit pas ou ne peut pas en fournir d'une matière supérieure. En réalité, le Sénat n'est naturellement qu'une partie, une partie considérable d'ailleurs, du service public ; et si les conditions générales de ce service sont telles qu'il laisse mourir de faim les hommes d'Etat et nourrisse les démagogues, le Sénat lui-même sera plein de ces derniers, simplement parce qu'il n'y en a pas d'autres disponibles » (1).

Ce jugement est sévère, mais non injuste. Les sénateurs de nos jours sont-ils inférieurs en talent et en intégrité à ceux d'il y a soixante-dix, quarante, vingt ans ? Il n'est pas facile de répondre. Mais il faut admettre, quoique cela soit regrettable, qu'ils sont moins indépendants, moins respectés du peuple, moins influents sur le peuple que leurs prédécesseurs ; leur fortune, qui leur a fait encourir le reproche de manquer des sympathies populaires, compte, sans doute, pour quelque chose dans ce déclin.

La place qu'occupe le Sénat dans le système constitutionnel de l'Amérique ne peut pas être exactement appréciée tant que les autres parties de ce système n'ont pas été décrites. Toutefois, on peut proclamer hautement qu'il a été et qu'il est encore, bien que peut-être moins qu'auparavant, un pouvoir stable et modérateur. On ne peut pas dire, dans le langage de la politique européenne, qu'il représente des principes aristocratiques, ou des principes anti-populaires, ou même des principes conservateurs. Chacun des grands partis a, à son tour, dirigé une majorité au Sénat, et une supériorité de force de l'un sur l'autre a rarement persisté longtemps. Sur aucune des grandes questions qui ont divisé la nation, le Sénat

(1) WOODROW WILSON, *Congressional Government*, p. 194. (V. éd. fr.).

n'a été pendant longtemps décidément opposé à l'autre Chambre du Congrès. Il ne s'est montré guère mieux disposé qu'elle à aller de l'avant dans les problèmes qui se sont posés sur l'extension de l'esclavage. Il fut à peine moins prêt que la Chambre à violer la Constitution en prêtant son appui à Lincoln dans l'exercice de ce qu'on a appelé les pouvoirs de guerre, ou, ensuite, en mettant en échec l'autorité du Président dans le conflit entre le Congrès et Andrew Johnson, malgré son refus de condamner ce dernier, quand il fut mis en accusation par la Chambre. Il subit toutes les fluctuations de l'opinion publique, et, pas plus que la Chambre, il ne se risque à résister à un mouvement populaire, car il est, comme la Chambre, soumis au contrôle des grands partis, qui, tout en lui obéissant, cherchent à tirer profit du sentiment dominant du moment.

Mais les fluctuations de l'opinion agissent sur lui moins énergiquement que sur la Chambre des Représentants. Elles l'atteignent plus lentement et graduellement, grâce à son mode de renouvellement par tiers tous les deux ans, de sorte qu'il arrive quelquefois, qu'avant que dans le Sénat le flot ait atteint son maximum, le reflux a déjà commencé dans le pays. Le Sénat a été un rempart plus fort contre l'agitation, non seulement parce qu'une majorité de sénateurs a toujours quatre ans de mandat devant elle, période durant laquelle l'opinion publique peut changer, mais aussi parce qu'ils sont individuellement plus forts que les représentants. Ils sont moins démocrates, non dans les opinions, mais dans le tempérament, parce qu'ils ont plus de confiance en eux-mêmes, parce qu'ils ont plus à perdre, parce que l'expérience leur a appris combien un sentiment populaire est chose fuyante et combien la continuité dans la politique est chose utile. Aussi, le Sénat a généralement gardé son sang-froid plus que la Chambre des Représentants. Il a exprimé plus exactement l'opinion

de la nation, tout en formant contraste avec son agitation ; et, au moins depuis 1896, il a été le corps que la propriété et les puissances financières cherchent comme appui. A ce point de vue, il constitue dans le gouvernement Fédéral « un frein et un contrepoids ». Des trois grandes fonctions que les Pères de la Constitution le destinaient à accomplir, la première, la protection des droits des petits Etats, n'a plus d'importance ; la seconde, celle de conseiller et de contrôler l'Exécutif dans les nominations aussi bien que dans les traités, a donné naissance à des maux qui compensent peut-être ses avantages. Mais le troisième devoir est encore accompli, et, « la tendance d'une assemblée unique et nombreuse à céder aux impulsions de passions subites et violentes » est souvent, quoique pas toujours, réprimée.

CHAPITRE XIII

LA CHAMBRE DES REPRÉSENTANTS

La Chambre des Représentants, généralement appelée par abréviation la Chambre, représente la nation sur la base de la population, de même que le Sénat représente les Etats.

Mais, même dans la composition de la Chambre, les Etats jouent un rôle important. La Constitution décide (1) que « les représentants et les contributions directes seront répartis entre les différents Etats d'après leurs populations respectives » ; et le Congrès, en vertu de cette disposition, fixe le nombre des membres de la Chambre pour chaque Etat, proportionnellement à la population, d'après le dernier recensement décennal, laissant à l'Etat le soin de créer dans son propre territoire les districts pour et par lesquels les membres seront choisis. Ces districts sont aujourd'hui égaux ou à peu près en étendue ; mais leur arrangement donne libre champ à l'application du procédé appelé « *gerrymandering* » (2), dont le

(1) Constitution art. I, § 2, par. 3 ; cf. Amendement XIV, § 2.

(2) Ainsi appelé d'Elbridge Gerry, un des chefs du parti Démocrate dans le Massachusetts (membre de la Convention Constitutionnelle de 1787, élu Vice-Président des Etats-Unis en 1812). Lorsque les districts furent réorganisés dans le Massachusetts, il imagina une combinaison qui donnait à l'un des districts une forme

parti dominant dans un Etat manque rarement de faire usage à son avantage. Lorsque la législature d'un Etat a négligé de diviser l'Etat en districts congressionnels, après que l'Etat a reçu une augmentation du nombre de ses représentants, le ou les membres additionnels sont élus par les électeurs de tout l'Etat sur un bulletin général et sont appelés « représentants en général ». Récemment, un Etat (le Maine), a élu tous ses représentants d'après ce procédé, et un autre (le Kansas), en a choisi trois par district et quatre sur bulletin général. Il va sans dire que chaque district est compris dans les limites d'un seul Etat. En cas de vacance d'un siège, le gouverneur de l'Etat prend un arrêté pour une élection nouvelle, et lorsqu'un membre désire résigner son mandat, il le fait par lettre au gouverneur.

La première Chambre, celle de 1789, comptait 65 membres seulement, la règle étant qu'il y aurait un

semblable à celle d'un lézard. Stuart, l'artiste bien connu, entrant dans la chambre d'un éditeur qui avait la carte des nouveaux districts pendue au mur au-dessus de son bureau, s'écria : « Tiens, ce district ressemble à une salamandre » (*a salamander*), et, avec son crayon, il fit les yeux et les griffes de cet animal. Dites plutôt un « *gerrymander* », répliqua l'éditeur ; et le nom resta. Le but du *gerrymandering* consiste naturellement à combiner les districts dont chacun a un représentant, de façon à assurer dans le plus grand nombre possible d'eux une majorité pour le parti qui dirige l'opération. On obtient ce résultat tantôt en jetant le plus possible d'électeurs hostiles dans un district qui est de toute façon certainement hostile, tantôt en ajoutant à un district où les partis sont également divisés une localité dans laquelle la majorité d'électeurs favorables est suffisante pour faire pencher la balance. Dans le Mississippi, un district a été découpé (qu'on appelle le district « Gordon de soulier »), qui a 500 milles en longueur et 40 seulement en largeur. Un autre dans la Pennsylvanie ressemble à des haltères. La Caroline du Sud offre quelques merveilleux exemples récents. Dans le Missouri, on a fabriqué un district plus long, si on mesure ses détours, que l'Etat lui-même, et on y a jeté le plus grand nombre possible d'électeurs nègres.

membre par 30.000 personnes. Avec l'augmentation de la population et l'adjonction de nouveaux Etats, le nombre des membres s'accrut. A l'origine, le Congrès fixait la proportion des membres d'après la population, et la Chambre, par suite, augmentait, mais plus tard, par crainte d'une augmentation trop rapide, il a fixé le nombre des membres sans observer un rapport précis entre les membres et la population. D'après un statut de 1891, le nombre des représentants était fixé à 356, ce qui fait, en prenant les chiffres du dénombrement de 1890, un membre par 174.000 âmes environ. Dans le soixante-unième Congrès, 1909, le nombre, d'après le recensement de 1900, atteignait 391. Six Etats : Delaware, Idaho, Montana, Nevada, Wyoming, Utah, ont un représentant chacun ; cinq en ont deux, tandis que New-York en a trente-sept et la Pennsylvanie trente-deux. En dehors de ces membres, il y a aussi des délégués Territoriaux, un par Territoire, régionjouissant d'une sorte de *self-government* mais non encore constituée en Etat (1). Ces délégués siègent et parlent, mais n'ont pas le droit de voter, n'étant pas reconnus par la Constitution. En fait, ce sont simplement des personnes que la Chambre, en conformité d'un statut, admet dans son sein et auxquelles elle permet de lui présenter des observations.

Le quorum de la Chambre, comme celui du Sénat, est fixé à la majorité du nombre total. Jusqu'au cinquante-unième Congrès, on avait l'habitude de considérer comme absents tous les membres qui ne répondaient pas à un appel nominal, mais en 1890, en présence du refus persistant d'un parti de répondre dans le but d'empêcher de traiter les affaires, le *Speaker* Reed affirma le droit de faire entrer dans le calcul du quorum tous ceux qu'il voyait présents. Un règlement fut alors adopté, l'autorisant à

(1) Pour les Territoires, v. ci-après chap. XLVII.

compter ainsi. Cette pratique fut abandonnée au Congrès suivant, mais elle fut reprise en 1894, en substituant deux scrutateurs (*tellers*) au *Speaker*.

La franchise électorale d'après laquelle la Chambre est élue est, pour chaque Etat, la même que celle d'après laquelle les membres de la Chambre la plus nombreuse de la législature d'Etat sont choisis. A l'origine, les franchises variaient beaucoup suivant les Etats ; et ce fut une des raisons principales pour lesquelles la Convention de 1787 laissa à ceux-ci le soin de régler cette question ; aujourd'hui, ce qui est pratiquement le suffrage universel (qui comprend dans quatre Etats le suffrage des femmes) prévaut dans les Etats du Nord et de l'Ouest. Toutefois, un Etat a le droit de limiter le suffrage, comme il lui plaît, et beaucoup d'Etats excluent les personnes condamnées pour délits, les indigents, les illettrés, etc. Le quinzième amendement à la Constitution, passé en 1870, décide que « le droit de vote des citoyens aux Etats-Unis ne sera pas refusé ni même restreint par un Etat pour cause de race, de couleur ou de servitude antérieure » ; de son côté, le quatorzième amendement voté en 1868 dispose que « dans chaque Etat, la base de représentation est réduite proportionnellement au nombre de citoyens mâles exclus du suffrage, sauf pour participation à une rébellion ou à d'autres crimes ». Ceci fut adopté afin de donner aux anciens Etats esclavagistes un motif pour maintenir leur suffrage étendu ; mais il n'en est pas moins vrai que la franchise, d'après laquelle est élue la législature Fédérale, peut différer, et diffère actuellement sur quelques points, dans les diverses parties de l'Union (1).

(1) Rhode-Island, jusqu'en 1888, exigea des électeurs qu'ils eussent une petite propriété ; dans quelques Etats, le paiement d'une capitation est une condition de l'exercice des droits électoraux. Voir le chapitre XL sur les Législatures d'Etat.

Sur les récentes restrictions du suffrage dans les Etats où a

Les membres sont élus pour deux ans, et l'élection a toujours lieu dans les années paires, 1908, 1910, et ainsi de suite. De cette façon, l'élection d'un Congrès sur deux coïncide avec celle du Président. Les admirateurs de la Constitution découvrent dans cet arrangement un autre de leurs « freins » favoris ; car, tandis qu'il donne au Président entrant en charge un Congrès très probablement, bien que non pas nécessairement, de la même nuance politique, il permet au peuple, deux années après, de montrer s'il approuve ou désapprouve sa politique, en envoyant une autre Chambre des Représentants qui peut soutenir ou combattre la politique qu'il a suivie. Dans le cours régulier des choses, la Chambre ne se réunit qu'une année après son élection, quoique le Président puisse la convoquer plus tôt ; par exemple, une Chambre élue en novembre 1908 ne siège pas avant décembre 1909, à moins que le Président ne la convoque en « session extraordinaire » peu après mars 1909, époque à laquelle les pouvoirs de la Chambre précédente expirent. Ces convocations ont eu lieu quatorze fois depuis 1879 ; elles ont si souvent porté malheur au Président qui les a faites qu'une sorte de superstition contre elles s'est formée (1). On se demande souvent si un nouveau Congrès ne devrait pas être tenu par une loi de se réunir dans les six mois qui suivent son élection, car il y a des inconvénients à garder pendant douze mois, sans organisation et sans *Speaker*, une Chambre élue. Mais le pays ne s'intéresse pas assez au Congrès pour lui demander davantage. C'est un singulier résultat du système actuel, que la Chambre

existé l'esclavage jusqu'à la Guerre de Sécession, voir chapitres XCIII et XCIV.

(1) Cette mauvaise chance serait spéciale aux sessions de mai (à ce que prétend Mr. Blaine dans ses *Twenty Years in Congress*) ; cela rappelle un des préjugés contre les mariages célébrés en mai, mentionné par John Knox à propos du mariage de Marie, reine d'Ecosse, et de Darnley.

ancienne continue à siéger pendant près de quatre mois après l'élection des membres de la nouvelle, et qu'une mesure puisse encore être adoptée par un Congrès, à la veille de disparaître, alors que le pays s'est virtuellement prononcé contre elle aux élections générales qui ont déjà eu lieu pour la nomination de son successeur. Dans le cinquante-unième Congrès, la Chambre vota plus de 500 millions de dollars, dans ses *bills* d'appropriation, alors que le nouveau Congrès avait été élu, et qu'elle n'avait plus, en droit strict, d'électeurs.

Les frais d'une élection varient beaucoup de district à district. Quelquefois, surtout dans les grandes villes où la dépense illégitime est plus fréquente et plus difficile à prouver que dans les districts ruraux, ils s'élèvent à la somme de 10.000 dollars ou même davantage ; d'autres fois, ils sont insignifiants (1). On ne peut pas établir une moyenne, aucun état des dépenses en matière d'élections au Congrès n'étant exigé par la loi : mais, en règle générale, un siège coûte moins que ne coûte en Angleterre un siège pour une circonscription de comté (2). On n'attend pas d'un candidat, à moins qu'il ne soit très riche, de payer toute la dépense de sa poche ; il est souvent aidé par les contributions locales de ses amis, parfois par une subvention sur les fonds électo-

(1) Sur la corruption, voir vol. III, chap. LXVII.

(2) Un statut de 1910 exige que les Comités Nationaux, les comités de campagne nationale congressionnelle et toutes les organisations, qui dans deux ou plusieurs Etats influencent ou tâchent d'influencer le résultat d'une élection des représentants au Congrès, tiennent avec le *clerk* de la chambre un compte de toutes les contributions reçues par eux ou qui leur ont été promises, spécifiant les personnes qui ont contribué et le montant de leur contribution.

En Angleterre, la fixation d'un minimum, proportionné au nombre des électeurs, a considérablement réduit le coût des élections. La dépense moyenne, toutes dépenses légales comprises, semble être, dans les collèges de comtés, de 1.200 à 1.500 liv., et dans les bourgs de 500 à 600 livres.

raux du parti dans l'Etat. Toutes les dépenses officielles par exemple celles des employés, des salles de vote, etc., sont supportées par le public. Quoique la corruption ne soit pas rare, proportionnellement bien peu d'élections sont attaquées, car la difficulté de la preuve est augmentée par cette circonstance que la Chambre, qui est l'autorité chargée d'enquêter et de décider, ne doit généralement se réunir qu'une année après l'élection. Comme le membre n'est élu que pour deux ans, et que l'enquête traînerait probablement pendant toute la durée de la première session, cela ne vaut guère la peine de contester son élection dans le but de le mettre dehors pendant la seconde session (1). Dans beaucoup d'Etats, les endroits où l'on boit sont fermés le jour de l'élection.

Il y a parmi les membres de la Chambre peu de jeunes gens et encore moins de vieillards. L'immense majorité a entre quarante et soixante ans. Les juristes abondent, en comprenant dans ce terme à la fois ceux qui sont appelés dans la Grande-Bretagne *barristers* ou avocats et ceux qui sont appelés *attorneys*, aucune distinction n'existant en Amérique entre ces deux branches de la profession. Une analyse de la Chambre dans le cinquantième Congrès montra que 203 membres, c'est-à-dire près des deux tiers du nombre total, s'étaient préparés à la carrière du droit ou l'avaient pratiquée, et dans le Congrès suivant les proportions ont varié, mais peu. Dans le soixante-unième Congrès, la proportion des juristes était légèrement plus grande, notamment parmi les membres du Sud. Viennent ensuite les gens qui sont occupés dans l'industrie ou le commerce, l'agriculture, ou la banque, ou le journalisme, mais aucune de ces occupations n'a compté plus

(1) Il a été une fois proposé de transférer à un tribunal judiciaire le jugement des contestations électorales, qui aujourd'hui sont généralement tranchées d'après des considérations de parti.

de 40 membres (1). Les ministres de la religion sont très rares ; il y en avait, cependant, deux dans le cinquante-deuxième Congrès. Les officiers de terre ou de mer, les personnes dans le service civil des Etats-Unis ne peuvent pas siéger. A peine quelques-uns des hommes qui jouent un rôle important dans les chemins de fer entrent au Congrès, fait de beaucoup de signification, lorsqu'on songe qu'ils sont, en réalité, les hommes les plus influents dans le pays ; et, parmi les nombreux avocats qui sont membres de la Chambre, très peu sont des maîtres du barreau dans leurs Etats respectifs. La raison est la même dans les deux cas. La résidence de Washington rend la pratique du barreau dans une grande ville difficile ou impossible, et des hommes dont le métier est lucratif ne voudraient généralement pas sacrifier leur profession dans le but de siéger à la Chambre, tandis que les directeurs de chemins de fer ou les financiers sont trop absorbés par leurs affaires pour pouvoir se charger des devoirs de représentant. L'absence des hommes des chemins de fer n'implique en aucune manière l'absence de l'influence des chemins de fer, et il est aussi facile pour une compagnie d'exercer une action sur la législation du dehors que du dedans.

La plupart des représentants, y compris presque tous ceux de l'Ouest, ont reçu leur première instruction dans les écoles communales, mais sur le nombre total, il y en a plus de la moitié qui ont pris leurs grades dans un collège ou dans une université. Ceci ne signifie pas nécessairement ce que cela signifierait en Europe, car quelques-uns des petits collèges ne valent pas mieux que les écoles de grammaire anglaises et sont inférieurs aux gymnases allemands. Il est bon de remarquer que, dans

(1) Dans le soixante-et-unième Congrès, il y aurait eu, d'après le *Congressional Directory*, 201 juristes, 63 personnes occupées dans l'industrie, le commerce ou la finance, 23 agriculteurs, 13 journalistes, et 2 médecins. Comme certains membres ne déclarent pas leur profession, aucune analyse complète ne peut être donnée.

les notices sur leur carrière, préparées par eux pour le *Congressional Directory*, les représentants s'étendent souvent sur le fait de leurs grades, ou relatent qu'ils ont reçu « une éducation académique (1) ». Moins de la moitié ont fait partie de la législature de leur Etat. Dans le soixante-unième Congrès (1909-1911), ceux qui en avaient fait partie étaient 159 sur 391. Pas beaucoup sont riches, et peu sont pauvres ; presque aucun n'exerce, au moment de son élection, un métier manuel. Bien entendu, aucun ne pourrait continuer à travailler pendant qu'il siège, car il n'aurait pas de temps à consacrer à son métier, et il n'a pas besoin de son salaire pour satisfaire ses besoins. Rien n'empêche un ouvrier d'être membre du Congrès, mais les classes ouvrières paraissent peu disposées à envoyer un des leurs (2), et le système de nomination s'oppose à ce qu'ils se présentent comme candidats de l'un ou l'autre des grands partis, quoiqu'ils se présentent quelquefois comme hommes du *Labour* ou Socialistes.

Un membre de la Chambre jouit du titre d'Honorable, qui lui est donné non seulement à la Chambre (comme en Angleterre), mais aussi dans le monde en général, par exemple sur les adresses de ses lettres. Comme il partage cette distinction avec les membres des Sénats d'Etats, les hauts fonctionnaires Fédéraux ou d'Etat, et les juges, elle n'est pas considérée comme une haute distinction.

La Chambre n'a pas à s'occuper des fonctions exécutives du Sénat, pas plus de la confirmation des nominations que de l'approbation des traités. En revanche, elle a seule le droit de prendre l'initiative des *bills* de recettes et de mettre en accusation les fonctionnaires,

(1) Dans le soixante-unième Congrès, 197 avaient reçu une éducation « collégiale », 78 une éducation « académique », et 73 une éducation « d'école commune ».

(2) Dans le cinquante-huitième Congrès (1903-1905), il y avait deux membres de l'*union labour*, présentés comme Indépendants.

dispositions empruntées à la Chambre des Communes anglaise en passant par les Constitutions d'Etat, et de choisir le Président, lorsqu'aucun des candidats ne réunit parmi les électeurs présidentiels la majorité absolue. Elle a exercé ce pouvoir considérable en 1801 et en 1825 (1).

En dehors des sessions extraordinaires, chaque Congrès a deux sessions. On les distingue en donnant à l'une le nom de Première ou Longue, à l'autre celui de Seconde ou Courte. La session longue commence à la fin de l'année qui suit l'élection d'un Congrès, et continue, après une interruption à la Noël, jusqu'au mois de juillet ou d'août suivant. La seconde commence en décembre, après l'ajournement de juillet, et dure jusqu'au 4 mars suivant. Une Chambre a en tout, par conséquent, une vie de travail de dix à douze mois. Les *bills* ne tombent pas, comme dans le Parlement anglais, à la fin de chaque session ; ils continuent à courir de la session longue à la courte. Mais tous ceux qui n'ont pas été votés à la date fatale du 4 mars, sont définitivement caducs, car la session étant fixée par statut ne peut pas être prolongée à plaisir (2). Il en résulte, dans la dernière ou dans les deux dernières semaines du Congrès, un terrible effort en vue d'arriver à la solution des affaires. Quelquefois, l'horloge de la Chambre est retournée, afin de donner au *Speaker* qui lui fait face le moyen de permettre de traiter des affaires après qu'il est réellement midi passé le dernier jour. J'ai vu cela fait ouvertement, au milieu de l'allégresse de la Chambre et des galeries.

La Chambre se réunit d'habitude à midi et siège jusqu'à quatre ou six heures, bien que, vers la fin de la

(1) Voir plus haut, chap. v.

(2) Les *bills* du Sénat tombent de même à la fin d'un Congrès. Les tourmentes de neige qui surviennent fréquemment à Washington au commencement de mars, ont provoqué des propositions en vue de prolonger la session jusqu'en avril ou mai, et de fixer à ce moment la date d'entrée en fonctions du Président.

session, les séances soient prolongées. Dans des circonstances extraordinaires, au cas d'obstruction, ou lorsqu'à la fin extrême d'une session des messages vont et viennent entre la Chambre, le Sénat et le Président, elle siège toute la nuit.

Les usages et les règlements de la Chambre, qui diffèrent en bien des points de ceux du Sénat, sont trop nombreux pour être décrits ici. Je ne m'attacherai qu'à quelques points d'un intérêt spécial, choisissant ceux qui mettent en lumière les idées politiques américaines ou qui font ressortir les points de ressemblance et de différence entre le Congrès et le Parlement anglais.

Un serment ou affirmation de fidélité à la Constitution des Etats-Unis est prêté, comme l'exige la Constitution, par tous les membres (1), ainsi que par le *clerk*, le sergent d'armes, l'huissier et le maître de poste.

Le sergent d'armes est le trésorier de la Chambre : il paye à chaque membre son traitement et le *mileage* (dépenses de voyage, tant par mille). Il a la garde de la « masse », et le devoir de maintenir l'ordre, devoir que dans les cas extrêmes, il accomplit en promenant, dans le groupe le plus turbulent, la « masse ». Cet emblème d'autorité, qu'on enlève (comme à la Chambre des Communes) lorsque la Chambre entre en comité, ressemble aux *fasces* romains ; il est en bois d'ébène entouré,

(1) C'est le *Speaker* qui fait prêter serment dans la forme suivante : « Je jure (ou affirme) solennellement que je défendrai la Constitution des Etats-Unis contre tous ennemis, étrangers ou nationaux ; que je lui porte une vraie foi et allégeance ; que je prends cet engagement librement, sans réserve mentale ni intention de m'y soustraire, et que j'accomplirai bien et loyalement les devoirs de la charge que je vais exercer. Que Dieu me prête aide ! » « Allégeance » à un instrument légal aurait paru une expression déplacée dans les temps où la notion de vassalité prit naissance. Cependant, elle représente exactement cette idée que l'obéissance est due à la volonté du peuple qui a pris une forme tangible et permanente dans le document qu'il a rendu.

au milieu et à ses extrémités, de bandelettes d'argent ; chaque baguette se termine d'un côté par une pointe, de l'autre par un globe d'argent sur lequel est un aigle en argent, prêt à prendre son vol. La « masse » a été empruntée à l'Angleterre ; mais, comme elle ne pouvait pas être surmontée d'une couronne, Rome en a fourni le dessin.

Les séances commencent chaque jour par des prières, qui sont dirigées par un chapelain nommé par la Chambre et non pas (comme en Angleterre) par le *Speaker*, et qui peut, bien entendu, être pris dans toute religion. On tire au sort pour les sièges de la session, chaque membre choisissant la place qui lui plaît quand son tour arrive. Bien que les Démocrates soient à la droite du *Speaker*, les membres ne peuvent pas, étant donnée la disposition des fauteuils, siéger en groupes nettement distincts d'après les partis, circonstance qui prive les invectives de beaucoup de leur effet dramatique. On ne peut pas, comme en Angleterre, désigner du doigt, en signe de mépris, « les honorables gentlemen en face ». Chaque membre est tenu de rester découvert dans la Chambre.

Un membre s'adresse au *Speaker* et au *Speaker* seulement, et fait allusion à un autre membre, non point par son nom, mais par « le gentleman de Pennsylvanie », et sans indication spéciale du district que la personne dont il s'agit représente. Comme il y a trente-deux « gentlemen » de Pennsylvanie, et que les dénominations en usage à la Chambre anglaise des Communes (éruudit, galant, très honorable) ne sont pas usitées, les facilités pour distinguer le membre dont il s'agit ne sont pas parfaites. Un membre prend d'habitude la parole de son siège ; mais il peut parler du pupitre du *clerk* ou d'un point plus rapproché du fauteuil du *Speaker*. Un règlement (souvent violé) défend à quiconque de passer entre le *Speaker* et le membre qui a la parole, curieux point de reminiscence de l'usage anglais.

A l'origine (règlement du 17 avril 1789), conformément à la vieille pratique de la Chambre anglaise des Communes (1), les membres votaient en se rangeant à la droite ou à la gauche du fauteuil présidentiel. On trouva que cette pratique présentait des inconvénients, et une résolution du 9 juin 1789 a créé le système actuel : les membres se lèvent de leur siège et sont d'abord comptés par le *Speaker*, mais s'il a un doute, ou si la demande en est faite par un cinquième des membres présents (ce qui ne peut pas être inférieur à un dixième du nombre total de la Chambre), un compte est fait par deux scrutateurs désignés par le *Speaker*, qui se placent dans l'allée centrale et entre lesquels les membres passent. Lorsqu'un appel des oui et des non est réclamé dans les mêmes conditions, le *clerk* fait l'appel de tous les membres de la Chambre et chacun répond oui ou non, ou dit : *je ne vote pas*. Quand toute la liste a été appelée, on l'appelle une seconde fois afin de permettre de voter à ceux qui n'ont pas voté la première fois. Les membres peuvent, alors, modifier leur vote. Ceux qui sont entrés dans la Chambre après le second appel de leur nom, ne peuvent pas voter : mais ils saisissent souvent cette occasion pour se lever et déclarer que, présents, ils auraient voté pour ou contre la motion. Le compte rendu de tout ceci est consigné dans le *Congressional Record* qui contient aussi une liste des membres qui n'ont pas voté et des « *pairs* ».

Ce procédé qui exige tant de temps, car l'appel des noms peut prendre plus d'une heure, constitue un moyen évident et efficace d'obstruction. Il en est très souvent

(1) Ce n'est qu'en 1836 que le système actuel d'enregistrer les noms des membres qui votent en les faisant passer par les couloirs fut introduit à Westminster, résultat significatif de l'Act de Réforme de 1832. Jusqu'à cette époque, un parti restait dans la Chambre et l'autre se retirait dans le couloir, et on se contentait de compter les nombres.

fait usage, car on peut en demander l'application non seulement sur les questions en discussion, mais sur les motions d'ajournement. C'est une règle que la Chambre ne peut pas modifier, car elle fait l'objet d'une disposition expresse de la Constitution, Article I, § 5.

Personne ne peut parler plus d'une fois sur la même question, à moins qu'il ne soit l'auteur de la proposition pendante ; dans ce cas, il lui est permis de répliquer après que tous les membres qui voulaient parler ont parlé. Toutefois, cette règle est souvent violée.

Les discours sont limités à une heure, mais ce temps peut être étendu par un consentement unanime, et en comité de la Chambre entière, ils peuvent être limités à cinq minutes. Cette règle d'une heure autant que j'ai pu l'apprendre, produit d'excellents résultats, et ne tend pas à amener les discours à cette durée, comme une chose régulière. Un membre est libre d'abandonner à d'autres collègues une partie de son temps, et c'est une pratique courante. L'orateur dira : « Je cède le parquet au gentleman d'Ohio pour cinq minutes », et ainsi de suite. Un membre qui s'est une fois assuré le parquet de cette façon exerce sur le débat une grande influence.

Le grand remède contre la prolixité des débats et contre l'obstruction est la question dite préalable, qui est demandée dans la forme : « La question principale sera-t-elle maintenant posée ? » et qui, s'il y est répondu affirmativement, clôt incontinent le débat et conduit la Chambre à voter directement sur la question principale (1). Il n'est pas permis de discuter la proposition de poser la question principale, mais cela ne détruit pas le droit du membre qui rapporte la mesure de conclure la discussion par sa réplique. Tout membre peut proposer la clôture du débat sans avoir besoin de l'autorisation du *Speaker* : l'adoption de cette proposition n'exige que

(1) Voir Règle XVII.

la simple majorité des présents. Quand la Chambre a décidé de se constituer en comité, comme la clôture du débat ne peut pas être demandée en comité, le résultat de cette décision est d'assurer cinq minutes au promoteur de l'amendement, et cinq minutes au membre qui le premier « obtient le parquet » (qui a la chance de parler), pour s'y opposer : aucun autre membre n'a le droit de parler. Un membre qui propose une résolution ou fait une motion demande d'ordinaire, en même temps, la question préalable, de façon à empêcher sa proposition d'être discutée.

La clôture par question préalable, établie pour la première fois en 1811, est d'un usage journalier, et elle est considérée comme si essentielle à la bonne marche des affaires, que je n'ai jamais trouvé un membre ou un fonctionnaire qui veuille s'en passer. Les sénateurs eux-mêmes, qui s'opposent à son introduction dans leur assemblée plus petite, reconnaissent qu'elle doit exister dans une assemblée nombreuse comme la Chambre. Qu'il n'en soit pas beaucoup abusé, cela est attribué à la crainte de déplaire au peuple et au désir qu'à la Chambre d'une discussion pleine et sincère, ce qui conduit parfois la majorité à refuser la question préalable quand elle est demandée par un membre de son parti, ou en faveur d'une motion à laquelle elle est favorable : « On n'opposerait pas, me disait-on, la question préalable à quiconque discute un sujet de bonne foi et avec bon sens. D'un autre côté, sans elle, nous n'obtiendrions jamais même des *bills urgents* ».

Malgré ce puissant outil pour l'expédition des affaires, l'obstruction, ou, comme on l'appelle en Amérique, le « *filibustering* », n'est pas inconnue. On la pratique couramment, en multipliant les motions pour l'ajournement du débat, ou pour une « prise de repos » (suspension de séance) ou pour un appel par oui ou par non. Dans l'intervalle de deux motions de ce genre, quelque affaire

doit être interposée, mais comme un discours constitue une « affaire », cette condition n'est pas difficile à remplir. Aucun discours n'est autorisé sur ces motions d'obstruction ; cependant, elles peuvent faire perdre beaucoup d'heures continues, et si la minorité obstructionniste est forte, elle réussit généralement, sinon à faire rejeter la proposition, du moins à extorquer un compromis. Il faut rappeler qu'à raison de la disposition constitutionnelle indiquée plus haut, la Chambre, en cette matière, n'est pas souveraine, même sur sa propre procédure. Que des règles ne soient pas adoptées, comme elles pourraient l'être, pour éteindre davantage le *filibustering*, cela est dû en partie à cette disposition, et aussi à la conception, qu'il est prudent de laisser à la minorité quelques moyens accessibles de se rendre antipathique, et à la conviction qu'il existe à un gros abus de tels moyens des obstacles d'égale force (1). Ces obstacles sont au nombre de deux. Le premier est le fait que le *filibustering* ne réussit, en règle générale, que lorsqu'il est pratiqué par la presque totalité du parti qui se trouve en minorité, et qu'une section importante de la Chambre ne prendra la peine de s'associer à ce mouvement que s'il s'agit d'une question réellement sérieuse. Il y a quelques années, soixante-dix ou quatre-vingts membres essayèrent une obstruction systématique contre une mesure qu'ils blâmaient, mais leur nombre fut insuffisant et la tentative échoua. Par contre, à une date plus éloignée, pendant les troubles de la « *Reconstruction* » qui suivirent la guerre, l'opposition du solide parti Démocrate, alors en minorité, réussit à faire repousser un *bill* plaçant cinq des Etats du Sud sous un gouvernement militaire. L'autre obstacle réside dans la crainte d'un blâme populaire.

(1) En 1890, une règle fut adoptée, déclarant « qu'aucune motion dilatoire ne sera accueillie par le *Speaker* ». Elle lui laisse naturellement le soin de décider ce qui est dilatoire (Règle XVI, par. 10).

Si la nation voit les affaires publiques arrêtées, et le vote des lois nécessaires retardé par une obstruction factieuse, elle fera porter son mécontentement à la fois sur les chefs du *filibustering* individuellement et sur l'ensemble du parti compromis. Quelque violent que soit l'esprit de parti, il existe toujours dans les deux partis une marge d'hommes modérés que l'usage injustifiable des modes légaux d'opposition aliénera. Et comme de tels hommes peuvent exercer une influence sur les scrutins de la prochaine élection, le respect qu'inspire leur opinion refroidit la passion des politiciens du Congrès. Ainsi, le sentiment général est que, de même que le pouvoir de *filibustering* est une sauvegarde dans les cas extrêmes contre les abus du système de clôture par « la question préalable », de même le bon sens de la communauté est une sauvegarde, à son tour, contre les autres abus qui n'ont pas été prévus par les règlements. Un ancien *Speaker*, qui avait acquis une grande expérience en dirigeant la majorité et la minorité de la Chambre, me déclarait qu'il tenait les règlements pris dans leur ensemble comme aussi proches de la perfection que des règlements peuvent l'être. Cela sent l'optimisme officiel. Nous connaissons tous l'attachement que ceux qui ont vieilli en pratiquant un système portent à ses défauts aussi bien qu'à ses mérites. Encore est-il vrai de dire que les membres du Congrès ne se plaignent pas plus de la procédure sous laquelle ils vivent, et qui paraît tyrannique au critique anglais, que les membres de la Chambre anglaise des Communes ne se plaignent des méthodes moins rigides de leur vieille et illustre assemblée (1). Je ne connais pas de meilleur exemple du *self-control* et de la bonne humeur des Américains que la manière dont la minorité de la Chambre se

(1) Les règles de procédure de la Chambre des communes sont devenues maintenant beaucoup plus strictes qu'elles n'étaient en 1888, quand ce qui est ci-dessus a été pour la première fois écrit.

soumet généralement au despotisme de la majorité : elle se console en pensant que cela est tout à fait conforme aux règles du jeu et que son tour viendra naturellement un jour. User du pouvoir de clore le débat aussi strictement à Westminster qu'à Washington révolutionnerait la vie de la Chambre des Communes. Mais la Chambre des Représentants est une assemblée d'une nature très différente. Elle est, comme la Chambre des Communes, un corps législatif, s'il est difficile de la considérer comme un corps gouvernant. Mais elle n'est pas un corps discutant. Elle fonctionne au moyen et par ses comités, dans lesquels la discussion n'est réfrénée par aucun pouvoir de clôture ; et la Chambre entière ne fait guère plus par ses votes qu'enregistrer les conclusions que lui soumettent ses comités. Une question seule, celle des revenus, c'est-à-dire les impôts et les crédits, fait l'objet d'une véritable discussion par la Chambre en général. Et, bien que le pouvoir de limiter le débat soit souvent exercé pour expédier ces affaires, il est rarement exercé tant que toutes les opinions y relatives n'ont pas trouvé l'occasion de s'exprimer.

Les règles concernant la procédure en comité de la Chambre entière, sont, en général, semblables à celles de la Chambre anglaise des Communes ; toutefois, le président de ce comité n'est pas (comme c'est l'habitude en Angleterre) un président permanent des Voies et Moyens, mais une personne désignée chaque fois par le *Speaker*. Un règlement, qui n'est pas exactement observé, défend à un membre de parler deux fois sur une question tant que tous les membres qui désirent parler n'auront pas parlé (1).

La Chambre a le pouvoir de se constituer en séance

(1) L'expédition rapide des affaires en Comité de la Chambre entière peut être obtenue en limitant (par un vote de la Chambre) la discussion à un temps déterminé.

secrète chaque fois que des communications confidentielles sont reçues du Président ou qu'un membre l'informe qu'il a à faire des communications d'un caractère secret. Mais ce pouvoir, quoique exercé dans les premiers temps, est maintenant tombé en désuétude. Chaque parole est enregistrée par les sténographes officiels et publiée dans le *Congressional Record*, et les immenses galeries ne sont jamais vides.

Le nombre des *bills* présentés à la Chambre, chaque année, est considérable ; et il a régulièrement augmenté. Dans le trente-septième Congrès (1861-63), le chiffre total des *bills* présentés fut de 1046, dont 613 *bills* de la Chambre et 433 *bills* du Sénat. Dans le cinquante-et-unième Congrès (1889-91), le nombre alla encore croissant ; il fut (en y comprenant les résolutions conjointes) de 19.646, dont 14.328 furent présentés à la Chambre et 5.318 au Sénat (1). Dans le soixantième, il y eut une augmentation plus considérable, car les *bills* et les résolutions conjointes présentés à la Chambre atteignirent 28.707, ceux présentés au Sénat 9.681, au total : 38.388. Dans la Chambre anglaise des Communes, le nombre des *bills* publics présentés fut, dans la session de 1892, de 335 (dont 20 venaient des Lords), sans compter 80 *bills* ayant un caractère simplement provisoire. En 1908, le nombre total des *bills* de toute nature présentés fut de 482, dont 297 étaient des *bills* publics, 56 des *bills* ayant un caractère provisoire, et 127 des *bills* privés. Evidemment, l'Amérique est un pays beaucoup plus grand et plus de deux fois aussi peuplé, mais la compétence législative du Congrès est incomparablement plus étroite que celle du Parlement britannique, étant donné que ce qui a trait au domaine législatif des *bills* publics ou privés appartient en Amérique, pour la plus grande part, aux différents

(1) Sur ce chiffre, 2.201 passèrent dans les deux Chambres et 2.171 furent approuvés par le Président.

Etats. Les *bills* de beaucoup les plus nombreux du Congrès sont ceux qu'on appellerait en Angleterre des *bills* « privés » ou « locaux et personnels », c'est-à-dire ceux qui ne créent pas un règlement général, mais s'appliquent seulement à des cas particuliers. Tels sont les nombreux *bills* qui donnent satisfaction aux personnes qui réclament contre le gouvernement Fédéral, et qui accordent ou rétablissent des pensions à des individus qui prétendent avoir servi dans les armées du Nord pendant la Guerre de Sécession. Ce n'est qu'à une très faible extension que peut atteindre le nombre des *bills* en matière de lois ordinaires privées, car la plus grande partie de ce sujet appartient à la législation d'Etat. La proportion des *bills* qui passent aux *bills* qui sont rejetés est très faible, pas seulement un trentième (1).

En Amérique comme en Angleterre, et même à un degré plus marqué, les *bills* n'aboutissent pas, bien moins parce qu'ils sont repoussés directement que parce qu'ils n'atteignent pas la troisième lecture, mode de rejet que la bonne nature de la Chambre ou la volonté de ses membres de ne pas s'infliger d'humiliation les uns aux autres préfèrent au rejet direct, même si le manque de temps n'était pas pour les comités une excuse suffisante de ne pas rapporter ces *bills*. On raconte à Washington que bien peu nombreux sont les *bills* que présentent les Représentants avec l'espoir de les voir adopter. On les propose pour être agréables à quelques personnes ou à

(1) Dans la session du Parlement britannique de 1908, 74 *bills* publics (sur 297 qui furent présentés), devinrent lois, dont 25 émanaient de l'initiative privée ; 55 *bills* ayant un caractère provisoire furent aussi votés. Le nombre de *bills* publics présentés a augmenté en Angleterre depuis 1867, bien que moins rapidement qu'en Amérique, mais les membres privés, c'est-à-dire non officiels, ont la plus grande difficulté à faire passer leurs *bills*, des changements récents dans la procédure parlementaire ayant réduit leurs chances.

quelques localités, et il est bien entendu à la Chambre qu'ils ne doivent pas être pris au sérieux. Quelquefois, il existe un motif moins avouable. Les grandes compagnies commerciales et spécialement les compagnies de chemins de fer, se trouvent souvent en rapports, à l'occasion des concessions de terrains ou pour d'autres motifs, avec le gouvernement Fédéral. Des *bills* sont présentés au Congrès, qui proposent d'enlever à ces compagnies quelques-uns de leurs privilèges, ou d'établir ou de favoriser des entreprises rivales, mais dont l'objet réel est d'exercer un chantage sur ces riches compagnies, qui savent que souvent il en coûte moins d'acheter son ennemi que de le battre, soit par des manœuvres immorales de couloir, soit par la force de son droit dans un combat ouvert. Plusieurs grandes compagnies ont ainsi à entretenir à Washington un état-major permanent, pour résister aux attaques législatives dirigées contre elles, quelquefois dans un simple but de chantage, d'autres fois pour conquérir une popularité locale.

Le titre et les attributions du *Speaker* de la Chambre ont été empruntées à son célèbre modèle anglais. Mais le caractère de la fonction est entièrement différent de l'original. Le trait saillant chez le *Speaker* de la Chambre anglaise des Communes est son impartialité. Il a été, il est vrai, choisi par un parti, parce qu'en Angleterre majorité signifie parti. Mais on attend de lui, pendant qu'il se rend de sa place sur les bancs au fauteuil, qu'il secoue et laisse derrière toutes ses attaches et toutes ses sympathies de parti. Une fois revêtu de la perruque et de la robe de ses fonctions, il n'a plus d'opinions politiques, et il doit traiter exactement de la même façon ses amis politiques et ceux qui ont été jusqu'alors ses adversaires, le ministre le plus ancien ou le plus puissant et le membre le plus jeune ou le moins populaire. Ses devoirs consistent à faire respecter les règlements, et, d'une façon générale, à maintenir dans les débats l'ordre et le décorum, y compris le

choix, lorsque plusieurs membres se lèvent en même temps, de celui qui doit prendre part à la discussion. Ce sont là des devoirs de haute importance, et sa position est des plus éminentes, mais ni ces devoirs, ni cette position n'impliquent de pouvoir politique. Cela n'a pas grande importance pour un parti anglais au Parlement, que l'occupant du fauteuil soit venu de ses rangs ou des rangs hostiles. Le *Speaker* peut, par sa façon de présider, abaisser ou relever le ton et l'action productive de la Chambre : mais une coutume aussi puissante que la loi lui interdit de venir en aide à son propre parti, même par des conseils privés. Il est libre de donner des renseignements sur la jurisprudence parlementaire, mais il doit se mettre à la disposition de tous les membres également.

En Amérique, le *Speaker* a un immense pouvoir politique et on lui permet, on attend même de lui, qu'il s'en serve dans l'intérêt de son parti. Il gouverne et dirige la Chambre à peu près comme Morny et Rouher dirigeaient et gouvernaient la Chambre française sous Louis Napoléon. Lorsqu'il donne la parole à des membres, il désigne de préférence ceux de son parti. Il décide en leur faveur tels points d'ordre qui ne sont pas clairement tranchés par les règlements. Son autorité sur la marche des affaires est si considérable qu'il peut fréquemment avancer ou retarder des *bills* privés ou des motions d'une façon qui détermine leur sort. Une fois, un *Speaker* des plus respectés alla jusqu'à signifier qu'il ne permettrait pas qu'un *bill*, auquel il était fortement hostile, soit présenté à la Chambre, et il y arriva en refusant de reconnaître le membre qui désirait le présenter. Quoique le *Speaker* prononce rarement un discours à la Chambre, il peut, et c'est ce qu'il fait en pratique, donner en particulier des conseils aux autres *leaders* de son parti, et quand ils « entrent en *caucus* » (c'est-à-dire quand ils tiennent une réunion de parti pour décider de leur attitude sur quelque question pendante), il est présent et donne un conseil.

Habituellement, il est le membre le plus éminent du parti qui ait un siège à la Chambre, et en réalité, il en est à peu près le *leader*, autant, du moins, que la direction confidentielle de sa politique le permet. Sa plus importante prérogative est toutefois la nomination des nombreux comités permanents déjà mentionnés. Dans le premier Congrès (avril 1789), la Chambre essaya le système de la nomination des Comités par l'élection ; mais celui-ci fonctionna si mal, qu'en janvier 1790, le règlement suivant fut voté : « Tous les Comités seront nommés par le *Speaker* à moins qu'il n'en soit autrement et spécialement décidé par la Chambre ». Ce règlement a été, depuis cette époque, également adopté par les divers Congrès qui se sont succédés (1). Non seulement le *Speaker*, au commencement de chaque Congrès, choisit tous les membres de chacun de ces comités, mais même il désigne le président de chacun et remet ainsi la direction des affaires entre les mains d'un homme qui lui convient (2). Le président est naturellement toujours pris dans le parti qui dirige la Chambre, et le comité est composé de façon à assurer la majorité à ce parti. Etant donné que la législation et tout ce que la Chambre a pu s'arroger de contrôle sur l'administration courante appartiennent à ces comités, leur composition détermine pratiquement l'action de la Chambre sur toutes les

(1) En Angleterre, les comités qui ont à s'occuper des affaires publiques sont nommés par la Chambre, c'est-à-dire en pratique par les « *whips* » des différents partis, bien que quelquefois une discussion à la Chambre conduise à l'adjonction d'autres membres. Les comités hybrides sont nommés partie par la Chambre, partie par le Comité de Sélection. Les comités de *bills* privés sont désignés par le Comité de Sélection. Celui-ci est une petite assemblée des membres les plus âgés et les plus expérimentés, qui sont censés représenter loyalement tous les partis et tous les groupes d'opinion.

(2) En 1910, une modification dans les règlements a été faite, qui a réduit le pouvoir du *Speaker*, en en confiant une partie à un Comité.

questions d'importance, et comme les présidences des comités les plus importants sont des postes de beaucoup d'influence, la distribution de ce poste est un puissant instrument de patronage, par lequel un *Speaker* peut s'attirer de l'appui, ainsi qu'à la section de son parti, à laquelle il appartient, récompenser ses amis, donner aux politiciens l'occasion de se distinguer, ou étouffer pratiquement leur carrière au Congrès. Le *Speaker* est naturellement loin d'être libre dans la distribution de ces places. Il a été obligé d'assurer sa propre élection au fauteuil présidentiel par des promesses aux principaux membres et à leurs amis ; et, tout en exécutant ces promesses, il doit aussi ne pas perdre de vue les désirs des groupes importants ou des types d'opinions, faire plaisir à certains Etats en donnant à leurs représentants les plus en vue une place dans un bon comité, éviter les nominations qui pourraient alarmer les intérêts particuliers. Ces préoccupations entourent l'exercice de son pouvoir de trouble et d'anxiétés. Encore après tout est-ce un pouvoir, pouvoir qui, dans les mains d'un homme intelligent et ambitieux, acquiert une telle importance, qu'il n'est pas exagéré d'appeler cet homme la seconde figure politique des Etats-Unis, et qui, en temps ordinaire et dans des mains intelligentes, exerce sur les destinées des hommes et sur le cours des événements intérieurs une influence supérieure à celle du Président, bien qu'elle ait moins de durée et moins d'éclat dans le monde (1).

(1) « La nomination des comités comprend la distribution du travail à chacun des membres. Elle signifie la détermination de la nuance que prendront les affaires. Elle décide pour ou contre toutes les grandes questions de politique, ou peut en décider ; car, si les *Speakers* peuvent grandement différer entre eux en force de caractère, et dans le désir de donner une direction positive aux affaires, l'homme le plus faible ne peut pas échapper à la nécessité de combiner les nominations en vue du caractère probable des

Le choix du *Speaker* est dès lors un événement politique de la plus haute importance, et quelquefois toute la politique du Congrès dépend de la question de savoir si l'homme élu représente l'une ou l'autre des deux tendances divergentes dans la majorité. Vient ensuite la répartition des membres dans les comités, point critique dans l'histoire du Congrès, et point qui est guetté avec un ardent intérêt. Le *Speaker* se consacre à ce travail pendant les quinze jours qui suivent son installation, avec une attention comparable à celle d'un premier ministre d'Europe composant un Cabinet. Le parallèle va plus loin ; et de même que les présidences des principaux comités peuvent être assimilées aux offices des cabinets d'Europe, de même le *Speaker* est un grand chef de parti, en même temps que le président d'une assemblée délibérante.

Bien qu'on attende de lui qu'il serve son parti dans toutes les directions possibles, il ne doit pas avoir recours à tous les moyens possibles. Aussi bien dans la direction des débats que dans la formation des comités, il est tenu, à l'égard des adversaires, à une certaine modération. Il ne doit pas ouvertement violer les règlements de la Chambre à leur désavantage, quoiqu'il puisse décider contre eux toutes les questions douteuses. Il doit leur donner une part raisonnable dans « le parquet » (c'est-à-

mesures qui seront agitées. D'ailleurs, le pouvoir du *Speaker* ne s'arrête pas là. Tous les règlements sont plus ou moins flexibles. Le cours des précédents n'est jamais consistant ou uniforme. L'opinion du *Speaker*, à un moment critique, fera pencher la balance. Mr. Randall, en sa qualité de *Speaker*, fut cause de l'adoption par la Chambre des propositions du comité électoral de 1877. S'il avait désiré une tentative révolutionnaire dans le but d'empêcher la proclamation de l'élection de Hayes, il n'est pas douteux, du moins pour ceux qui ont l'expérience du Congrès, qu'il n'ait pu rendre le choc inévitable ». Extrait d'un article de la *Nation* de New-York du 4 avril 1878, par un membre expérimenté du Congrès.

dire dans le débat). Il doit leur accorder dans les comités une représentation convenable.

Le *Speaker* a une situation élevée. Il reçoit 12.000 dollars par an. Au point de vue des préséances, il vient immédiatement après le Vice-Président, et sur le même rang que les juges de la Cour Suprême. La société de Washington a été troublée une fois par une réclamation de la femme d'un *Speaker*, tendant à obtenir le pas sur les femmes de ces juges, prétention si étrange dans un pays démocratique, qu'on s'efforça d'arranger l'affaire sans prendre de décision formelle.

CHAPITRE XIV

LA CHAMBRE AU TRAVAIL

Un Anglais s'attend à trouver dans la Chambre des Représentants la reproduction de sa Chambre des Communes. Il a d'autant plus de raisons de le croire, qu'il sait que la première a été copiée sur la seconde, qu'elle lui a emprunté beaucoup de ses règlements et de ses expressions techniques, et qu'elle considère la procédure de la Chambre anglaise comme un magasin de précédents pour se guider (1). Cette notion est fautive. Il existe naturellement des ressemblances. Mais un parlementaire anglais qui observe la Chambre au travail est plus frappé par les points de différences que par ceux de ressemblances. La vie et l'esprit des deux corps sont entièrement différents.

(1) Le Sénat et la Chambre des Représentants ont accepté le *Manual of Parliamentary Practice* de Jefferson comme gouvernant la Chambre, chaque fois que leurs propres règlements (ou les règlements joints du Congrès) ne sont pas applicables. Ce manuel, préparé par le Président Jefferson, est basé sur les précédents anglais.

La dernière édition de ce manuel (1909), avec les Règlements de la Chambre en appendice, est enrichie de notes remarquables de Mr. Asher C. Hinds, alors *clerk* à la table du *Speaker*. Pour une idée favorable des Règlements de la Chambre, tels qu'ils apparaissent à ceux qui sont familiarisés avec ce corps, référence peut être faite aux articles sur ce sujet de l'*American Review of Reviews* d'avril 1909 et de l'*American Political Science Review* de mai 1909.

La salle des séances de la Chambre est dans l'aile méridionale du Capitole, le Sénat et la Cour Suprême occupant l'aile nord. Elle est plus de trois fois grande comme la Chambre anglaise des Communes, avec un parquet à peu près égal en surface à celui de Westminster-Hall, 139 pieds en longueur, 93 en largeur et 36 en hauteur. La lumière vient du plafond. Sur chaque côté, de profondes galeries couvrent les couloirs et peuvent contenir 2.500 personnes. Les proportions sont si bien observées, que ce n'est qu'en constatant combien un homme paraît petit à l'autre extrémité de la salle et combien la voix ordinaire s'assourdit, que l'on se rend un compte exact des vastes dimensions de l'édifice. Les sièges sont disposés en rangs concentriques tournés du côté du *Speaker*, dont le magnifique fauteuil de marbre est placé sur une plate-forme élevée de marbre et faisant légèrement saillie dans la salle ; en face du *Speaker*, sont les secrétaires ; en dessous, la masse ; en face des secrétaires, les sténographes officiels ; à droite, le siège du sergent d'armes. Chaque membre a un fauteuil tournant, avec en face un large pupitre où il écrit et garde ses papiers. Derrière ces sièges court une balustrade, et derrière la balustrade se trouve un espace vide où sont admis certaines classes d'étrangers ; des sofas y sont disposés le long du mur ; on y laisse parfois fumer, même les étrangers, notwithstanding le règlement.

Quand vous entrez, votre première impression est une impression de bruit et de tumulte, un bruit comparable à celui des vagues courtes et brusques des mers d'Ecosse déferlant sous la rafale contre les rochers de la côte. Les couvercles des pupitres qui se lèvent et s'abaissent, le grincement des plumes, les battements de mains pour appeler les *grooms*, petits garçons agiles qui courent dans les couloirs, les piétinements nombreux des pieds, le murmure des conversations sur le parquet et dans les galeries, font un vacarme que le *Speaker* avec les coups

secs de son marteau ou les orateurs forçant leurs voix aiguës, ne peuvent que difficilement dominer. Ce n'est pas seulement le bruit qui donne l'impression de désordre. Souvent trois ou quatre membres sont debout en même temps, chacun criant pour appeler l'attention du *Speaker*. D'autres, fatigués de rester assis, se lèvent pour se dégourdir ; pendant ce temps, le visiteur de l'Ouest, long, maigre et flegmatique, est appuyé sur la balustrade, mâchant son cigare et considérant cette scène avec peu de respect. On ne peut pas concevoir des conditions moins favorables pour les orateurs, et on n'est pas surpris d'apprendre que les débats étaient plus animés et pratiques dans la salle beaucoup plus petite que la Chambre occupait autrefois.

Non seulement la salle actuelle est si grande, que seul un organe puissant et bien entraîné peut la remplir, mais les pupitres et les sièges donnent à l'orateur la sensation de s'adresser à un mobilier plutôt qu'à des hommes, tandis que, très peu de membres semblent écouter les discours. Il est vrai qu'ils sont assis dans la salle, au lieu de courir à chaque moment dans les couloirs, mais ils sont plus occupés à parler ou à écrire ou à lire les journaux qu'à suivre les débats. Il n'est pas facile de suivre la discussion, car une voix perçante peut seule dominer le bruit du murmure ; parfois les journaux en rendant compte d'un discours plus efficace que d'ordinaire, constatent que : « Le discours de M. un tel ou un tel a attiré autour de lui les auditeurs de toutes les parties de la Chambre. » Ils ne pouvaient pas l'entendre de l'endroit où ils étaient assis, et ils ont quitté leurs places pour s'entasser dans les corridors, près de lui. « Parler à la Chambre », dit un écrivain américain, « c'est comme essayer de s'adresser aux personnes qui sont dans les Broadway omnibus depuis le trottoir en face d'Astor House... Des hommes d'intelligence déliée et d'élocution moyennement bonne se sont plaints, avec désespoir, qu'à la Chambre des Représen-

tants le simple effort physique pour être entendu contre somme tous leurs pouvoirs, de sorte qu'une tension intellectuelle devient impossible. Le remède naturel est dans les discours écrits ou dans le silence habituel et que l'on craint de plus en plus de rompre. »

Il est dur, en donnant à sa voix son diapason le plus élevé, de parler avec calme et bon sens, ou de développer un projet compliqué. Les organes vocaux d'un orateur réagissent sur sa manière d'être, et sa manière d'être sur la substance de son discours. Il est dur aussi de tonner contre une majorité sans scrupule ou contre une minorité factieuse, lorsque elle n'est pas assise en face de vous, mais à côté, et peut-être trop occupée avec ses paperasses pour se tourner de votre côté et vous écouter. Les Américains considèrent ce fait comme un avantage, parce qu'il empêche les scènes de désordre. Ils peuvent avoir raison ; mais ce que l'ordre gagne, l'éloquence le perd. On admet généralement que les pupitres encouragent l'inattention, en permettant aux membres de faire leur correspondance, mais bien que presque tout le monde reconnaisse qu'il serait préférable de s'en passer, bien peu croient qu'une proposition de les enlever aboutisse (1). Les vastes galeries augmentent aussi l'espace que la voix doit remplir, mais le public les aime et protesterait probablement contre le transfert dans un local plus petit. Il est surprenant de voir combien parfois les galeries restent bien remplies, malgré une succession de discours assommants. Le fait de fumer scandalise les Anglais, mais pas plus que la pratique des Anglais de garder le chapeau sur la tête dans les deux Chambres du Parlement ne scandalise les Américains. Les interruptions, les réflexions au milieu d'un discours ne sont pas plus fréquentes — les jours où

(1) Un statut a été adopté, en 1903, pour réduire l'étendue du hall de la Chambre, enlever les pupitres, et, par suite, fournir plus de sièges.

j'ai assisté à des séances, ils le paraissent beaucoup moins — que dans la Chambre des Communes. Les marques d'approbation sont aussi plus rares, comme c'est le cas général en Amérique. Un battement de mains, des claquements de pupitres remplacent le « Ecoutez, écoutez ». Les applaudissements viennent quelquefois des galeries, et il est arrivé parfois qu'à la fin d'une session, en bas les membres et au-dessus les étrangers dans les galeries ont entonné en même temps un chant populaire. J'ai même entendu un solo de sifflet extrêmement bien exécuté.

Il y a peu de bons discours. Je ne veux pas dire seulement que la véritable éloquence, celle qui exprime des pensées profondes avec des paroles éloquentes, est rare ; elle l'est dans toutes les assemblées. Mais, dans la Chambre des Représentants, un discours étudié sur un sujet important a une tendance à devenir non une exposition ou un argument mais un morceau de déclamation apprêtée et bruyante. Son auteur est souvent assez sage pour envoyer directement aux reporters ce qu'il a écrit, après en avoir lu à haute voix une faible partie à la Chambre. Une fois son discours imprimé *in extenso* dans le *Congressional Record* (ce qu'il peut obtenir promptement), il en fait faire des copies et les distribue à ses électeurs. De cette façon, tout le monde est content et on gagne du temps (1)

Qu'il n'y ait pas beaucoup de bonne besogne dans les discussions (par là, j'entends une succession de discours relativement courts s'appliquant à une question pratique et la mettant en lumière par le contact des intelligences), cela tient, non pas au défaut de talent de la part des membres, mais aux conditions défavorables dans lesquelles fonctionne la Chambre. La majeure part du tra-

(1) On m'a dit qu'autrefois les discours pouvaient être imprimés dans le *Record* comme une chose toute naturelle, mais que, un membre s'étant servi de ce privilège pour faire imprimer et mettre en circulation un poème, ce droit fut restreint.

vail pratique est faite dans les comités permanents, pendant qu'à la Chambre beaucoup de temps est perdu en discussions oiseuses, et que membres après membres s'étendent sur de vastes questions qu'il n'est pas possible d'amener à une conclusion définie. Beaucoup de discours prononcés dans ces conditions ont une valeur comme exposé de faits, mais le débat, dans son ensemble, est de cinq minutes qui ont lieu, lorsque la Chambre impose cette limite, en Comité de la Chambre entière pour l'examen des *bills* rapportés par un comité permanent, sont souvent pleines de vie et d'esprit, et produisent des sujets qui provoquent le plus d'intérêt et donnent lieu aux meilleures discussions sont ceux concernant l'établissement des impôts et l'affectation des crédits, plus particulièrement ceux relatifs aux travaux publics, améliorations aux rivières et aux ports, constructions de bâtiments Fédéraux et ainsi de suite. Ce genre d'affaires est certainement, pour la plupart des membres, le point le plus intéressant du Congrès, celui qui met en jeu les plus subtiles qualités du tacticien, et offre les tentations les plus violentes à une conscience peu solide. Comme théâtre ou école d'éloquence politique ou de sagesse politique, la Chambre a été inférieure non seulement au Sénat, mais à la plupart des assemblées Européennes. Et elle ne jouit pas d'une grande considération chez elle. Ses débats sont très succinctement rapportés dans les journaux de Washington, ainsi que dans ceux de Philadelphie et de New-York. Ils ne sont pas beaucoup lus, sauf aux époques de grande excitation, et n'instruisent ou n'influencent que peu l'opinion politique.

Ce n'est là évidemment qu'une partie des fonctions d'une législature. Une assemblée peut dépêcher ses affaires avec succès et même jeter de l'éclat, sans briller par beaucoup de lumières géniales. Mais les lois sur les matières publiques que la Chambre adopte sont insuffi-

santes en quantité, et généralement médiocres en qualité. Bien plus, la Chambre a une tendance à écarter toutes les questions réellement importantes et urgentes : elle se livre à des escarmouches tout autour, mais rarement elle les attaque de front, ou prend une décision marquant un pas en avant. Si on fait cette observation à un Américain, il répond qu'il n'y a maintenant que bien peu de très graves questions dans la compétence du Congrès, et que, dans son pays, les représentants ne doivent pas essayer d'aller plus vite que leurs commettants. Cette dernière remarque est éminemment vraie : elle exprime un sentiment qui a été poussé si loin, que le Congrès conçoit comme de son devoir de suivre l'opinion publique et non de chercher à la diriger. Le mal dont on souffre actuellement n'est jusqu'ici pas grave. Mais, le critique européen ne peut pas échapper à cette impression qu'un jour, peut-être, le Congrès se trouvera aux prises avec un danger public sérieux, et qu'à l'heure présente il est à peine à la hauteur de son devoir de guider et d'instruire l'intelligence politique de la nation.

Dans toute assemblée, on doit s'attendre à une abondance de paroles vaines et prétentieuses, à de nombreux discours destinés évidemment à la galerie, et à de nombreux *bills* dont l'objet est d'être mis en circulation, mais non point d'être examinés sérieusement. Toutefois, la Chambre paraît se laisser aller plus librement dans cette voie qu'aucune autre chambre de même rang. Ses galeries sont larges et contiennent 2.500 personnes. Mais elle parle et vote, je ne veux pas dire pour les galeries, car les galeries peuvent rarement l'entendre, mais comme si toutes les fractions de l'opinion américaine étaient présentes dans la salle. Elle adopte à l'unanimité des résolutions que peut-être aucun membre n'approuve dans son for intérieur, mais contre lesquelles personne ne se soucie d'élever des objections, parce qu'on ne considère pas la chose comme en valant la peine. Cette habitude

l'expose quelquefois à une réprimande, telle que celle qui lui fut faite par Bismarck, lorsqu'elle vota une résolution de condoléances au Parlement allemand, à l'occasion de la mort de Lasker, résolution évidemment inoffensive, mais tellement superflue qu'elle était presque indiscrette. Une pratique inconnue aux Européens est naturellement mal comprise par eux et quelquefois provoque du ressentiment. On présente souvent à la Chambre des *bills* proposant de poursuivre des résultats impossibles par des moyens absurdes, qui étonnent l'étranger et peuvent même provoquer de l'inquiétude dans les autres pays, alors qu'en Amérique peu de personnes y font attention et que nul ne croit qu'il vaille la peine d'en exposer l'inanité. Les hommes d'Etat d'Amérique gardent leurs poches pleines de la vague monnaie de compliments vides et de phrases pompeuses, et sont si habitués à l'éparpiller dans la foule, qu'ils sont surpris de voir prendre au sérieux à l'étranger une résolution complimenteuse, ou un *bill* électoral destiné à flatter à l'intérieur quelque section de l'opinion. La Chambre est particulièrement portée à s'égarer dans cette voie, car, n'ayant aucune responsabilité en matière de politique étrangère, et peu de sentiment de sa propre dignité, elle applique aux affaires internationales les habitudes des réunions électorales.

Lorsqu'un Anglais considère la Chambre au travail et qu'il converse avec ses membres dans les couloirs, il est naturellement amené à faire des comparaisons entre la valeur intellectuelle de cette assemblée et celle de la Chambre des Communes. Ses amis Américains l'ont préparé à croire à une infériorité marquée. Ils aiment à rabaisser les membres du Congrès. Les New-Englanders et les New-Yorkais, à l'esprit cultivé, le font par dédain intellectuel, et de façon à remplir le rôle qu'ils jouent inconsciemment quand ils parlent à des Européens. Les gens de l'Ouest, plus grossiers, agissent de même,

parce qu'ils ne supporteraient pas que les membres du Congrès semblent ou soient, en quelque façon que ce soit, supérieurs à eux-mêmes, car cela blesserait l'égalité républicaine. Un étranger qui a pris à la lettre tout ce qu'il entend est par suite surpris de découvrir tant de caractère, de finesse d'esprit et d'intelligence vive, quoique limitée, chez les représentants. Leur capacité moyenne pratique n'est pas au-dessous de celle des membres de la Chambre des Communes. Il est vrai que de grandes lumières, telles que celles qui ornent la Chambre anglaise, sont absentes; il est vrai aussi qu'il y en a peu qui aient reçu une haute éducation, ayant développé leurs goûts et élargi leurs horizons. Le manque de tels hommes rabaisse singulièrement la moyenne. Elle est relevée, en revanche, par l'absence à peu près totale, de deux classes jusqu'ici bien représentées dans le Parlement Britannique, l'homme riche, stupide parvenu, qui a acheté un mandat public, et le jeune homme peut-être tout aussi ignorant, amateur de sports ou fashionable, qui, ne connaissant rien de la politique et ne s'en souciant pas, est venu à elle grâce à un comté ou (avant 1885) à un petit bourg, par la force de ses états de famille. Peu de membres du Congrès tombent à un niveau intellectuel aussi bas que ces deux sortes de personnes, car tous ont à peu près certainement fait leur chemin par leur énergie et leur savoir-faire, acquérant « tout le temps » la connaissance des hommes et des choses. En ce qui concerne la largeur d'esprit, la faculté de voir clair dans les problèmes politiques, les représentants ne sont guère au-dessus de la classe d'où ils viennent, celle des juristes de second ordre ou des propriétaires, moins souvent des marchands ou manufacturiers. Ils n'ont pas la prétention d'être des hommes d'Etat dans le sens européen du mot, car leurs professions, qui les ont faits adroits et actifs, leur ont laissé peu d'occasion d'acquérir de telles capacités. En ce qui concerne les manières, ils ne sont pas policés, parce qu'ils n'ont pas vécu dans un mi-

lieu policé; toutefois, ils ne sont pas grossiers, car pour réussir dans la politique américaine, on doit être poli et accueillant. Le niveau du langage parlementaire et généralement des manières a eu une tendance à s'améliorer depuis ces quelques dernières dizaines d'années; et les scènes de violence et de confusion, telles que celles qui bouleversent parfois la Chambre française, et qui étaient communes à Washington avant la guerre de Sécession, sont maintenant rares.

En résumé, la différence la plus frappante entre la Chambre des Représentants et les assemblées populaires européennes est sa plus grande homogénéité. Le type est marqué; les individus s'écartent peu du type. En Europe, toutes sortes de personnes sont entraînées dans le tourbillon de la législature, — nobles et propriétaires fonciers, juristes, médecins, hommes d'affaires, artisans, journalistes, hommes de savoir, hommes de science. En Amérique, cinq représentants sur six sont purement et simplement des politiciens, membres d'une classe aussi bien définie que n'importe laquelle de celle que nous venons de mentionner parmi les classes d'Europe. Le peuple américain, bien que composé d'immigrants de tous pays et bien qu'il occupe un continent tout entier, a une tendance à devenir plus uniforme que la plupart des grands peuples de l'Europe, et ce caractère est frappant dans sa législation.

La tête d'un membre du Congrès (1) ambitieux repose mal à l'aise, car les chances sont presque égales qu'il perde son siège à la prochaine élection. On remarqua, en

(1) L'expression « membre du Congrès » est usitée dans le langage courant pour désigner un membre de la Chambre des Représentants, bien qu'il doive naturellement comprendre aussi les sénateurs. De même, en Angleterre, « membre du Parlement » signifie membre de la Chambre des Communes, quoiqu'il s'applique à toutes les personnes qui ont des sièges dans la Chambre des Lords

1788; que la moitié des membres de chaque législature d'Etat successive étaient de nouveaux membres; cette moyenne s'est longtemps maintenue dans la législature Fédérale, la proportion des membres qui gardent leur siège d'un Congrès au suivant étant plutôt inférieure à la moitié. Dans ces dernières années, la réélection est devenue plus fréquente, et dans le soixante-unième Congrès (1909-1911), 74 membres seulement sur 391 n'avaient pas encore rempli ces fonctions. Seize membres les avaient remplies durant neuf termes antérieurs, ou davantage, c'est-à-dire durant 18 ans ou davantage. En Angleterre, la proportion des membres réélus d'un Parlement à un autre Parlement est supérieure. On peut juger par là de l'influence considérable que le changement constant dans la composition de la Chambre américaine doit avoir eu sur son efficacité législative.

J'ai gardé pour la fin le caractère de la Chambre, que les Européens trouvent le plus étrange.

Elle a deux partis, mais ils n'ont pas de tête. Il n'y a ni Gouvernement, ni Opposition. On peut difficilement dire qu'il y a des *leaders* et jusqu'à 1900, il n'y avait pas de *whips* (1). Aucun titulaire d'emploi Fédéral, aucune personne touchant un traitement Fédéral ne peut en être membre. L'opposition qui peut exister, et qui existe souvent entre la majorité et le Président et son Cabinet, ne paraît pas singulière aux Américains, parce qu'ils partent de cette théorie que l'autorité législative doit être distincte de l'autorité exécutive. Du moment que les ministres ne siègent pas, il n'y a pas de représentant officiel de l'Administration. Il n'y a pas non plus de représentant permanent sans caractère officiel. Et de même qu'il n'y a pas de membre qui fasse prévaloir ses opinions dans le débat, de même il n'y en a pas dont ce soit le devoir d'être toujours sur place pour surveiller les membres

(1) V. sur les *Whips*, ch. XIX, ci-après.

qui votent, assurer un quorum, et indiquer aux amis quelle direction suit la masse du parti.

S'il faut trouver un chef à la majorité, ce chef est le *Speaker*, qui a été choisi par elle comme l'homme le plus capable et le plus influent; mais, comme le *Speaker* ne prend que rarement part au débat (bien qu'il puisse le faire en quittant son fauteuil et en se faisant remplacer), le président du comité le plus important, celui des Voies et Moyens, jouit d'une sorte de prépondérance, et approche plus que tout autre de la position de *leader* (1) de la Chambre. Mais il n'a pas toujours assez d'autorité pour s'assurer le concours, dans le débat, des meilleurs orateurs de son parti, donnant la parole tantôt à l'un tantôt à l'autre, à la manière d'un premier ministre en Angleterre, et, par suite, imprimant à la discussion sa direction générale.

La minorité n'a pas besoin de choisir d'une façon expresse un chef, et il n'y a pas habituellement chez elle d'homme que ses antécédents désignent comme pratiquement le premier, mais il y a généralement quelqu'un qui est considéré comme le chef, et la personne qui a été mise en avant comme candidat du parti à la Présidence, qui a bénéficié de ce qu'on appelle la « nomination complimenteruse » a, en quelque sorte, un droit vague à être considéré comme tel. Cet honneur comporte peu de réelle autorité. Une fois, le *Speaker* du précédent Congrès, qui avait reçu une nomination complimenteruse de cette nature de la part des républicains contre le candidat que la majorité avait élu, loin d'être traité en *leader* fut, immédiatement après, laissé par son parti, sur une motion qu'il fit, en une minorité ridiculement petite. Naturellement, lorsqu'une question passionnante surgit, un homme de capacité marquée et de connaissances spé-

(1) Le Président du Comité des Appropriations dispose, peut-être, d'autant de pouvoir réel.

ciales deviendra souvent le *leader* virtuel de l'un ou de l'autre parti, pour les besoins des débats sur cette question. Mais il ne commandera pas nécessairement les votes de son parti.

Comment alors la Chambre fonctionne-t-elle ?

S'il s'agissait d'une Chambre analogue à celles de France ou d'Allemagne, divisée en quatre ou cinq fractions d'opinion, dont aucune n'a une majorité stable, elle ne fonctionnerait pas du tout. Mais, aux Etats-Unis, les partis sont peu nombreux et fortement unis. Habituellement, il y en a deux seulement, à peu près égaux en force, au point que la majorité ne peut pas se permettre de se diviser en groupes comme en France. Aussi, sur toutes les grandes questions nationales, sur lesquelles le sentiment général du parti a été déclaré, et la majorité et la minorité votent en masse, tandis que sur les questions moins importantes, beaucoup de latitude est permise.

Si la Chambre était, comme la Chambre anglaise des Communes, un corps en quelque sorte exécutif et législatif, — dont le concours et l'appui journaliers sont nécessaires pour la marche du Gouvernement, — elle ne pourrait pas fonctionner sans *leaders* ni *whips*. Cela, elle ne l'est pas. Elle ne crée pas, ne contrôle pas, ne détruit pas l'Administration, qui relève du Président, émanation lui-même d'un mandat populaire direct.

« Et cependant », peut-on répliquer « la Chambre a d'importantes fonctions à remplir. C'est elle qui fait les lois. Les finances dépendent d'elle. Elle fixe les tarifs, vote les crédits pour les services civils et militaires, tout en prenant des mesures pour remédier aux défauts que l'expérience doit faire découvrir dans le fonctionnement de tout gouvernement, de tout système de jurisprudence. Comment peut-elle satisfaire aux besoins qui la sollicitent sans *leaders* et sans organisation ? »

Pour la critique européen, elle n'y paraît pas satisfaire. Elle vote les crédits nécessaires, mais sans sagesse, don-

nant quelquefois trop, d'autres fois pas assez d'argent, et sans prendre de mesures suffisantes pour assurer l'emploi exact des sommes votées. Depuis de nombreuses années, elle tâtonne sur le problème des tarifs et sur le problème de la circulation de la monnaie. Elle produit peu de lois utiles et laisse de côté de nombreuses questions importantes et pratiques. Un Anglais est tenté d'attribuer ces échecs au fait qu'il n'y a pas de *leaders*, que personne n'est responsable de l'abandon des affaires, de l'insuccès des *bills*, de l'imprudente répartition des fonds publics. « En Angleterre, dit-il, le ministère du jour supporte le blâme de tout ce qui va mal dans la Chambre des Communes. Ayant une majorité, il doit être capable de faire ce qu'il désire. S'il prétend que ses propositions ont été contrecarrées, et qu'il ne lui est pas possible, par suite de la procédure défectueuse de la Chambre, de réaliser ses projets, il est réfuté et écrasé par la réplique que, dans ce cas, il n'avait qu'à modifier la procédure. A quoi est bonne sa majorité, si ce n'est à assurer la productivité du Parlement ? En Amérique, il n'est personne contre qui de pareilles charges puissent être portées. Bien qu'une sottise ou une méchanceté évidentes de la part de la majorité aboutissent à la discréditer collectivement aux yeux du public et puissent la compromettre aux prochaines élections présidentielles ou congressionnelles, encore une responsabilité, pour être effective, devrait-elle porter sur un petit nombre de *leaders* en vue. N'est-ce pas le manque de tels hommes, de ces hommes qui peuvent attirer les regards du pays et que les membres ordinaires veulent suivre, qui est la cause de quelques-uns de ces défauts reprochés au Congrès, de ses hésitations, de ses inconséquences et changements, de ses ignobles abandons à quelques cliques méprisables, de son manque absolu de dignité, de sa frayeur des questions embarrassantes, enfin de sa tendance à l'intrigue ? »

Deux hommes d'Etat américains auxquels ces cri-

tiques furent soumises y firent la réponse suivante : « Ce n'est pas par manque de *leaders* que le Congrès a négligé de trancher les questions auxquelles il est fait allusion, mais parce que la division de l'opinion dans le pays, concernant ces questions, a été fidèlement reflétée dans le Congrès. La majorité n'a pas été assez forte pour faire son chemin ; et cela est arrivé, non seulement parce que les méthodes de travail employées fournissent des occasions abondantes de résistance, mais encore plus parce qu'une indication ou un mandat distinct en faveur d'un règlement particulier de ces questions n'ont pas été reçus du pays. Il n'appartient pas au Congrès d'aller plus vite que le peuple. Lorsque le pays sait et dit ce qu'il veut, le Congrès ne manque pas d'agir. » Cette réponse est significative en ce qu'elle montre la différence fondamentale de la conception que les Américains ont des positions et devoirs respectifs d'un corps représentatif et de la nation en général, et de celle qui a jusqu'ici prévalu en Europe. Les Européens ont considéré la législature comme appartenant à la classe dirigeante. En Amérique, cette classe n'existe pas. Les Européens croient que la législature doit être constituée par les hommes les meilleurs du pays ; les Américains estiment qu'elle doit être un parfait échantillon moyen du pays. Les Européens pensent qu'elle doit guider la nation, les Américains qu'elle doit suivre la nation.

Sans organisation d'aucune sorte, une assemblée de près de 400 hommes serait une foule ; aussi la nécessité a trouvé dans le système des comités l'équivalent de l'organisation de parti européenne. Ce système sera expliqué dans le chapitre suivant : il suffit pour le moment d'observer que lorsqu'une question, qui a été (comme le sont tous les *bills*) renvoyée devant un comité, revient devant la Chambre pour être examinée, le Président de cette Commission est considéré comme un *leader pro hac vice*, et les membres qui ne connaissaient rien de

l'affaire peuvent être guidés par son discours ou son conseil donné en particulier. Si son conseil ne les persuade pas, ou s'il est suspect, parce qu'il appartient au parti adverse, ils cherchent leur direction auprès de l'auteur du *bill*, s'il est de leur parti, ou de quelque autre membre du Comité, ou de quelque ami en qui ils ont confiance. Lorsqu'un débat s'élève à l'improviste sur une question importante, les membres sont souvent embarassés pour voter. Au moment de passer au vote, ils font demander par quelqu'un l'appel par « oui » et « non », et pendant qu'il est procédé à cette lente opération, ils vont de l'un à l'autre, questionnant sur ce qu'ils doivent faire, et ils donnent leurs votes au second appel, s'ils ne sont pas prêts au premier. Quand la question présente pour le parti une sérieuse importance, la majorité demande un ajournement, par exemple pour deux heures. La Chambre alors s'ajourne, chaque parti « entre en *caucus* » (le Président annonce quelquefois le fait), et discute la question portes closes. Puis la Chambre se réunit de nouveau, et chaque parti vote en masse conformément à la décision prise dans le *caucus*. En dépit de ces expédients, les votes de surprises et d'égratignure ne sont pas rares.

J'ai parlé du bruit de la Chambre des Représentants, de son air d'agitation et de confusion, qui contrastent avec la gravité posée du Sénat, de l'absence de dignité dans son attitude, ainsi que dans la tenue et dans l'aspect de ses membres en particulier. Et cependant, malgré tout cela, il y a quelque chose de puissant en elle, quelque chose qui n'est pas indigne du continent pour lequel elle légifère.

Cette immense salle grise, pleine d'un vacarme perpétuel, cette multitude de figures vives et ardentes, ce bruissement de pieds nombreux allant et venant, ce public irrévérencieux observant des galeries, et cherchant à se frayer un passage jusque sur le parquet, tout cela parle à l'imagination du spectateur d'une puissante démocra-

tie, destinée, dans un siècle, à former une moitié de l'humanité civilisée, dont les intérêts se débattent ici. De les hommes ne sont pas grands, les intérêts et les problèmes sont vastes et gros de conséquences. Ici, comme souvent en Amérique, l'on pense plus à l'avenir qu'au présent. De quelles terribles luttes ce hall ne peut-il pas devenir le théâtre dans des âges encore éloignés, quand les Parlements d'Europe se seront effondrés dans l'insignifiance ?

CHAPITRE XV

LES COMITÉS DU CONGRÈS

La difficulté la plus constante d'un gouvernement libre est d'avoir de grandes assemblées, qui satisfassent rapidement et aisément aux besoins législatifs et exécutifs. Nous constatons cette difficulté dans les assemblées primaires composées de milliers de citoyens, comme celles de l'ancienne Athènes ou de Syracuse ; nous la retrouvons dans les assemblées représentatives plus petites des pays modernes. Pour venir à bout de cette difficulté, trois méthodes ont été essayées.

L'une laisse à l'assemblée à résoudre très peu de questions, relativement simples, réservant toutes les autres à un corps composé de moins de membres, et plus permanent, ou à des fonctionnaires exécutifs. C'était le système des Romains, chez lesquels les *comitia* (assemblées primaires) étaient convoqués seulement pour élire des magistrats et adopter des lois, qui étaient courtes, claires et soumises en bloc, sans possibilité d'amendement, par un simple Oui ou Non. Une autre méthode est d'organiser les assemblées en partis bien tranchés, chacun reconnaissant un ou plusieurs *leaders* et guidé par eux, de sorte que le plus souvent et pour la plupart des projets, les membres vont par rangs et par files sans exercer de volonté propre, mais manœuvrent comme des bataillons au commandement. Ceci a été le système anglais depuis l'époque de la reine Anne, environ. Il a été, à l'origine

conduit au moyen d'une corruption étendue, et tant que cette phase n'a pas été achevée, il n'est pas devenu un objet d'admiration pour l'univers. Il a été ré-
cemment reproduit dans les Parlements des Etats européens les plus modernes et dans ceux des colonies Britanniques. La troisième méthode, qui peut être combinée plus ou moins avec la deuxième, divise l'Assemblée en plusieurs corps plus petits, auxquels peuvent être soumises les questions législatives et administratives, soit pour être résolues définitivement, soit pour être rapportées devant l'assemblée entière. C'est le système des comités, appliqué dans une certaine mesure en Angleterre, à un degré plus intense en France sous les noms de bureaux et commissions, et plus que partout aux Etats-Unis. Un exposé de ses règles et de son travail est essentiel pour comprendre le caractère du Congrès et les relations qui existent entre la branche législative et la branche exécutive du Gouvernement Fédéral.

Quand le Congrès se réunit pour la première fois, en 1789, les deux Chambres se trouvèrent, comme les législatures d'Etat l'ont été aussi et le sont encore, sans membres officiels et sans *leaders* (1). Le Sénat s'occupa surtout d'affaires exécutives et, jusqu'en 1816, ne nomma pas de comités permanents. Mais la Chambre avait des *bills* à discuter, des projets de taxation à étudier, de difficiles questions de dépenses, surtout celles concernant la dette nationale, à examiner. A défaut de personnes dont la mission officielle fut de requérir d'elle, comme les ministres anglais, qu'elle fit fonctionner la machine gouvernementale en rédigeant des projets et en donnant une forme à la matière première

(1) Le Congrès de la Confédération (1781-1788) a été une sorte de Congrès diplomatique de délégués d'Etats : il a fourni peu de précédents dont le Congrès puisse tirer parti sous la nouvelle Constitution.

de son travail, elle fut obligée de nommer des comités. Au début, il y en eût très peu ; même en 1802, nous n'en trouvons que cinq.

Comme le nombre des membres de la Chambre augmentait et que le flot des affaires montait, des comités supplémentaires furent nommés ; et, comme la Chambre fut de plus en plus occupée par de grandes questions politiques, les affaires secondaires furent de plus en plus laissées à la décision de ces corps élus. A l'exemple de toutes les législatures, la Chambre chercha constamment à étendre sa vue et son étendue, et le moyen le plus facile pour elle était de se pourvoir d'yeux nouveaux et de nouvelles mains sous forme de nouveaux comités. Les membres n'étaient pas, comme leurs contemporains de la Chambre anglaise des Communes, des hommes bien élevés, paresseux pour la plupart ; c'étaient des travailleurs, animés du désir de s'occuper. Il leur était impossible de parler tous à la Chambre ; mais tous pouvaient discourir dans un comité. Un corps permanent dégage fatalement une sorte d'organisation. On avait le choix ici entre la création d'un Comité souverain, qui contrôlerait toutes les affaires, comme un ministère anglais, et la répartition des affaires entre un certain nombre de comités, dont chacun se chargerait d'une catégorie particulière d'objets. Cette dernière alternative se recommandait, non seulement parce qu'elle promettait une division utile du travail, mais aussi parce qu'elle était conforme à l'égalité républicaine. Elle prévalut, par suite, et le système actuel, une fois élaboré, vint lentement à maturité.

Afin d'éviter une répétition de détails fastidieuse, je m'en suis tenu à la description de la Chambre des Représentants et de ses comités le système y étant plus pleinement développé qu'au Sénat. Mais de très courtes observations sur le Sénat peuvent servir à empêcher les malentendus.

Il y avait au Sénat, dans le soixante-unième Congrès (1909), soixante-douze comités, nommés pour deux ans, ce qui est la durée d'un Congrès (1). Ils sont choisis, ainsi que leur président, non par le magistrat qui préside, mais par le Sénat lui-même votant au scrutin. Dans la pratique, ils sont choisis par les *caucus* de la majorité et de la minorité réunis en assemblée secrète, et, ensuite, nommés en bloc par un vote du Sénat. Chaque comité se compose de trois à dix-sept membres, très peu en ayant moins de cinq ou plus de quatorze ; tous les sénateurs font partie de plus d'un comité, quelques-uns de quatre ou même davantage. Le président est nommé par le Sénat et non par les comités. Il existe aussi des comités spéciaux (*select committees*), nommés pour un objet spécial et durant seulement une session. Les comités du Sénat siègent parfois durant les vacances. Tous les *bills* proposés vont, après une première et une seconde lecture (qui sont accordés tout naturellement) à un comité permanent, qui les examine et les corrige, et les rapporte devant le Sénat.

Il y avait dans le soixante-unième Congrès, soixante-deux comités permanents de la Chambre, c'est-à-dire désignés en vertu de règlements permanents et par conséquent régulièrement formés au début de chaque Congrès. Chaque comité se compose de trois à vingt membres, les nombres les plus communs étant sept et dix-neuf. Tout membre de la Chambre fait partie de quelque comité ; pas beaucoup figurent dans plusieurs. A côté de ces comités, des *select committees*, qui excèdent rarement dix membres et s'occupent d'affaires

(1) Quoique le Sénat soit un Corps permanent, il se règle pour quelques-uns de ses actes, sur la réélection de la Chambre tous les deux ans ; il en est de même en Angleterre où les pairs sont l'objet d'une nouvelle convocation au commencement de chaque Parlement.

particulières d'intérêt courant, sont nommés de temps en temps. On trouvera, à la fin de ce chapitre, une liste complète des comités. Les plus importants comités permanents sont les suivants : Voies et Moyens ; Appropriations ; Elections ; Banque et Monnaie ; Comptes ; Rivières et Ports ; Justice (comprenant les modifications dans le Droit privé aussi bien que dans les Cours de justice) ; Chemins de fer et Canaux ; Affaires étrangères ; Affaires navales ; Affaires militaires ; Affaires insulaires ; Domaines publics ; Agriculture ; Pétitions ; et les diverses Commissions pour les dépenses des différents départements de l'administration (guerre marine, etc.).

Les membres de tout comité permanent sont nommés par le *Speaker* au début de chaque Congrès et siègent pendant ses deux sessions ; ceux d'un *select committee* sont aussi désignés par le *Speaker*, après que la Chambre a créé le *committee*. Le membre nommé le premier est le président.

A quelqu'un de ces comités permanents, tous les *bills*, sans exception, sont renvoyés. La seconde aussi bien que la première lecture est accordée tout naturellement et sans débat, car il n'y aurait pas le temps de discuter le nombre considérable de *bills* qui sont présentés. A la seconde lecture, le *bill* est renvoyé, d'après les règles générales, à un comité ; mais des doutes s'élèvent souvent sur la question de savoir quel est le comité approprié, car un *bill* peut avoir trait à un sujet commun à deux ou plusieurs compétences, ou comprendre des dispositions dont quelques-unes relèvent d'une compétence, d'autres d'une autre. Les discussions qui peuvent naître à ce sujet entre plusieurs comités conduisent à de vifs débats et à des votes, car le sort de la mesure peut dépendre de celui des deux chemins possibles qu'elle prendra, l'un pouvant la conduire devant un tribunal d'amis, l'autre devant un tribunal d'en-

nemis. Ces discussions sont tranchées par le vote de la Chambre elle-même.

N'ayant pas été discuté, encore moins adopté en principe par la Chambre, un *bill* arrive devant son comité sans aucune présomption en sa faveur, mais plutôt tel qu'une âme tremblante qui se tient dans les enfers debout devant Minos. C'est le sort du plus grand nombre, et à la plupart un triste destin est réservé. Le comité peut recueillir des renseignements sur ce *bill*, écouter ses partisans et ses détracteurs. Elle entend généralement le membre qui l'a proposé, car il arrive rarement que ce dernier siége dans le comité. Les membres intéressés se rendent au comité, et exposent devant lui leur cas, et non point devant la Chambre, sachant qu'elle n'aura ni le temps, ni la volonté de les écouter. Le comité peut apporter au *bill* tels amendements qu'il lui plaît et quoiqu'il ne puisse pas formellement le supprimer, il peut pratiquement le faire en fournissant un rapport défavorable, ou en reculant le rapport jusqu'à la fin de la session, ou en ne le rapportant pas du tout.

Par l'un ou l'autre de ces moyens, les dix-neuf vingtièmes des *bills* proposés trouvent la mort, une mort que la majorité mérite sans aucun doute, et les membres s'y attendent si bien qu'ils tendent à se soucier très peu à la fois de la forme et de la substance de leurs propositions. Une motion peut être faite à la Chambre pour que le comité fournisse immédiatement son rapport, et, lorsque le *bill* revient, la Chambre peut naturellement le rétablir dans sa forme primitive. Toutefois, ces expédients réussissent rarement, car peu nombreux sont les projets qui offrent un intérêt suffisant pour décider une assemblée impatiente et surchargée de besogne à prendre un travail supplémentaire sur ses propres épaules ou à rejeter la décision d'un comité.

Les délibérations des comités sont ordinairement se-

crètes. Les témoignages ont souvent lieu portes ouvertes, mais les journaux n'en rendent pas compte, à moins que la question n'excite l'intérêt public ; même les décisions prises font, en règle générale, l'objet d'une très brève note. Il n'est pas dans l'ordre de discuter à la Chambre les actes d'un comité tant qu'ils n'ont pas été formellement rapportés ; et le rapport présenté ne mentionne ordinairement pas comment les membres ont voté et ne contient qu'un court aperçu de ce qui s'est passé. Aucun membre parlant à la Chambre n'est autorisé à en révéler plus long.

Un comité n'a théoriquement pas le droit de prendre l'initiative d'un *bill* ; toutefois, comme il peut soit modifier celui qui lui est soumis, soit, si aucun ne lui a été proposé concernant le sujet qu'il cherche à traiter, s'arranger pour en faire présenter un et se le faire renvoyer, son pouvoir dans la limite de ses attributions est sans bornes. Par suite, le caractère de toutes les mesures qui sont adoptées ou même examinées par la Chambre relativement à une branche particulière de la législation dépend de la composition du comité compétent sur cette branche. Quelques comités, comme ceux des affaires nationales, des affaires militaires et ceux des dépenses des divers départements, font de l'administration plutôt que de la législation. Ils peuvent convoquer devant eux les fonctionnaires des départements, et les interroger sur leurs méthodes et sur leur attitude. D'autorité, ils n'ont pas, les fonctionnaires étant seulement responsables devant leur chef, le Président, qui peut refuser de permettre au fonctionnaire de comparaître ; mais le pouvoir d'interroger suffit pour mettre en échec, sinon pour diriger, l'action d'un département, puisque des statuts impératifs peuvent suivre et que le département, qui désire quelquefois des lois et toujours de l'argent, a de puissants motifs pour rester en bons termes avec ceux qui contrôlent la législation et la bourse. C'est dans ces co-

mités principalement, que les branches législative et exécutive du gouvernement se touchent l'une l'autre. Encore le contact, bien qu'étant la chose la plus importante dans un gouvernement, est la chose que la nation remarque le moins et qu'elle a les moyens les plus insuffisants de surveiller.

L'examen auquel les comités administratifs soumettent les départements est tellement étroit et constant qu'il absorbe une grande partie du temps des fonctionnaires et contrarie sérieusement l'exécution de leurs devoirs. Non seulement ils sont fréquemment convoqués pour déposer : ils sont requis de fournir des rapports minutieux sur des affaires qu'un membre du Congrès pourrait vérifier par lui-même. Néanmoins, les comités de la Chambre ne sont pas certains de découvrir les abus ou la corruption, car des comités spéciaux du Sénat ont, à diverses reprises, constaté des manœuvres ténébreuses qui avaient supporté l'épreuve d'une investigation de la Chambre sans exciter le soupçon.

Après qu'un *bill* a été discuté et amendé par le comité, il est rapporté à la Chambre et repris quand le comité est appelé à son tour. Le membre désigné par ses collègues a une heure pour faire son rapport. Il emploie rarement toute cette heure ; il en abandonne une partie à d'autres membres, adversaires aussi bien qu'amis, et conclut ordinairement en demandant la question préalable. Ce moyen écarte les amendements subséquents et ne laisse qu'une heure, avant que les votes soient recueillis. Etant donné qu'en moyenne chaque comité (à l'exception des deux ou trois importants) ne dispose que de deux heures, dans les dix mois entiers du Congrès, pour présenter tous ses *bills* et les discuter, il est clair que peu de projets peuvent être examinés à la Chambre et chacun très brièvement. On n'arrive guère à faire aboutir un *bill* qu'en prononçant la suspension, dans les six derniers jours de la session, des

ordres permanents : cette décision ne peut être prise qu'à la majorité des deux tiers.

Quels sont les résultats de ce système ? Il détruit l'unité de la Chambre comme corps législatif. Depuis que le travail pratique de la préparation des lois s'effectue dans les comités, l'intérêt des membres s'y concentre, et ils se préoccupent moins de ce qui se passe dans l'assemblée entière. C'est comme commissaire qu'un membre travaille réellement. En fait, la Chambre est devenue moins une assemblée législative qu'une immense liste sur laquelle les comités sont choisis.

Il empêche la capacité des meilleurs membres de s'exercer sur une partie quelconque de la législation, quoique importante. Les hommes qui ont le plus de talent et d'expérience sont choisis pour être présidents de comités ou pour siéger dans deux ou trois des plus grands. Pour les autres comités, il ne reste que les simples soldats de la Chambre, dont presque une moitié est nouvelle à l'ouverture de chaque Congrès. Il en résulte que chaque comité (à l'exception des deux ou trois importants mentionnés), se compose de personnes ordinaires, et qu'il est impossible, à moins de créer un *select committee* spécial, d'obtenir ce qu'on appellerait en Angleterre « un fort comité », c'est-à-dire un comité dont les membres sont pour moitié, au moins, des hommes exceptionnellement capables. Cet inconvénient n'est pas suppléé par une discussion à la Chambre, car le temps manque pour la faire.

Il entrave le débat. Tous les critiques étrangers ont remarqué combien rares, à la Chambre des Représentants, sont les réels débats, au sens européen du mot. L'habitude même du débat, l'attente du débat, l'idée que le débat sera nécessaire ont disparu, si ce n'est en ce qui concerne les questions de recettes et de dépenses, le centre de gravité ayant glissé de la Chambre aux comités.

Il amoindrit la cohésion et l'harmonie de la législation. Chaque comité va son propre chemin avec ses propres *bills*, exactement comme s'il faisait des lois pour une planète, et les autres comités pour d'autres planètes. D'où un défaut de politique et de méthode dans l'action du Congrès. Le progrès est un hasard ; les parties ont peu de relations entre elles ou avec le tout.

Il donne des facilités pour pratiquer une influence clandestine et même corruptrice. Dans un petit comité, la voix de chaque membre mérite bien qu'on se l'assure, et elle peut l'être avec peu de danger d'un scandale public. La presse ne peut pas, même quand les portes des salles de comité restent ouvertes, rendre compte des actes de soixante corps ; l'œil de la nation ne peut pas suivre et observer ce qui s'y fait ; d'autre part, les actes subséquents à la Chambre sont trop précipités pour permettre la découverte des marchés suspects passés dans le voisinage du Capitole et parachevés par des votes donnés dans un comité. Je ne pense pas que la corruption, dans ses formes les plus grossières, domine à Washington. Elle apparaît surtout dans sa forme plus douce de tripotages réciproques, ou (comme on le dit) de « *log-rolling* ». Mais les organisations de comité ont fait naître et font vivre la classe des « *lobbyists* » professionnels, personnes qui font le métier de « voir » les membres, et d'obtenir par persuasion, importunité, ou par l'usage de stimulants, le vote de *bills* publics ou privés, qui entraînent un bénéfice pour leurs promoteurs.

Il réduit les responsabilités. En Angleterre, si un *Act* mauvais est accepté ou un bon *bill* rejeté, le blâme retombe, en premier lieu, sur le ministère au pouvoir, dont l'autorité sur la majorité aurait été en état d'empêcher les votes, ensuite sur le parti qui a soutenu le ministère, enfin sur les membres pris individuellement, qui sont inscrits comme l'ayant appuyé et ayant voté pour lui à la

Chambre. Le fait qu'un *select committee* a recommandé l'*act* ou le *bill* — et relativement peu de *bills* passent par un *select committee* — ne serait pas une excuse à la faute du ministère et de la majorité. Mais, aux États-Unis, les ministres ne peuvent pas être blâmés, puisque les membres du cabinet ne siègent pas au Congrès ; la Chambre ne peut pas être blâmée, puisqu'elle a seulement suivi la décision de son comité ; le comité peut être une assemblée obscure, dont les membres sont trop insignifiants pour mériter une censure. Il n'est pas impossible que le président soit un homme de marque, mais le peuple n'a pas le loisir de s'intéresser à soixante présidents : il connaît le Congrès et rien que le Congrès : il ne peut pas suivre les actes de ceux que le Congrès a choisis pour leur déléguer ses fonctions. Aucun discrédit ne s'attache au parti dominant, parce qu'il ne pouvait pas contrôler les actes de onze hommes dans la salle de comité. Ainsi, le mécontentement public trouve rarement une victime, et toute personne intéressée est délivrée de la crainte salubre de se nuire à elle-même et à son parti par négligence, perversité ou malhonnêteté. C'est seulement quand un scandale a éclaté, assez sérieux pour exiger une enquête, que la responsabilité du membre à l'égard de ses électeurs et du pays est dûment posée dans le pays.

Il affaiblit l'intérêt de la nation aux travaux du Congrès (1). Sauf aux époques fiévreuses, où de graves ques-

(1) « Le doute et la confusion de pensée qui doivent nécessairement exister dans l'esprit de la grande majorité des votants en ce qui concerne le meilleur moyen d'exercer leur volonté pour influencer l'action d'une assemblée, dont l'organisation est si complexe, les actes apparemment si dépendants du hasard, la responsabilité si disséminée, jettent les collèges électoraux aux mains des politiciens locaux, plus visibles et plus tangibles que les *leaders* du Congrès, engendrent une profonde méfiance du Congrès, des corps dont on ne peut pas prévoir d'avance les actions d'après les promesses écrites sur les drapeaux lors des élections, ou d'après

tions doivent être réglées, la masse des vraies affaires se traite, non dans le grand hall de la Chambre, mais dans le labyrinthe des salles de comités et dans les couloirs qui les entourent. Ce qui se passe à la vue du public n'est guère plus qu'une sanction, pure formalité, à dire vrai précipitée et souvent inconsciente, de décisions prises derrière la scène, et dont la raison et les motifs ne sont pas révélés. Ainsi, le peuple cesse de regarder le Congrès de cet œil pénétrant que tout maître doit tenir fixé sur son agent. Des actes passent inaperçus, dont les conséquences se révèlent si graves, peu de mois plus tard, que les journaux se demandent comment il a pu arriver qu'on les laissât passer.

Le pays souffre naturellement du manque de clarté et de direction sur les affaires publiques, que les débats du Congrès devraient lui fournir. Mais ceci est beaucoup plus justement imputable aux défauts de la Chambre, que les comités sont chargés de corriger, qu'aux comités eux-mêmes. Le temps que le travail de comité laisse pour les séances de la Chambre serait assez long pour permettre une discussion convenable, s'il existait une meilleure procédure pour la diriger.

Il jette le pouvoir dans les mains des présidents de comités, surtout, naturellement, de ceux qui s'occupent des finances et des grands intérêts matériels. Ils deviennent, en réalité, une seconde série de ministres devant lesquels les départements tremblent, et qui, bien qu'ils ne puissent ni nommer ni destituer un directeur de poste ou un douanier, ont la faculté, en légiférant, de déterminer la direction de la branche d'administration qu'ils surveillent. Ce pouvoir n'est pas nécessaire-

les programmes développés dans les réunions. » — Woodrow Wilson, *Congressional Government*, livre plein de pensées, dont la plupart des remarques restent vraies aujourd'hui, quoiqu'il ait été publié il y a un quart de siècle.

ment accompagné de responsabilités, parce qu'il est, pour une large part, exercé en secret.

Il met la Chambre à même de traiter un bien plus grand nombre d'actes et d'affaires qu'elle ne pourrait entreprendre autrement, et il a l'avantage de mettre ceux dont c'est le devoir de refondre ou d'amender un *bill*, à même de recueillir des dépositions. Il remplace le système d'interroger des ministres dans la Chambre, qui prévaut dans la plupart des chambres européennes ; et il permet de contrôler minutieusement le travail des départements administratifs.

Il met les membres de la Chambre à un travail auquel leur éducation antérieure les a préparés beaucoup mieux qu'à celui de faire des lois ou de soutenir des discussions « dans le grand style ». Ce sont des hommes d'affaires rusés et subtils, aptes à soutenir une causerie dans un comité, moins aptes à soutenir de larges questions de politique et à tenir des discours élevés dans une assemblée. Les comités sont par suite de bonnes assemblées laborieuses, mais des assemblées qui confirment les membres du Congrès dans les habitudes intellectuelles qu'ils apportent avec eux, au lieu de les élever à la plateforme plus haute des questions et des intérêts nationaux.

En résumé, nous pouvons dire qu'avec ce système la Chambre expédie une somme considérable de travail, et en fait la partie négative, l'élimination des *bills* sans valeur, d'une manière parfaite. A supposer les comités supprimés et aucune autre organisation mise à leur place, le travail ne pourrait pas être fait. Mais la plus grande partie de ce travail, y compris la plupart des *bills* privés, ne devrait pas venir du tout devant le Congrès ; et la plus grande partie de ce qui reste, c'est-à-dire la législation publique, on la traite avec des méthodes qui ne permettent ni de voter rapidement les mesures les plus nécessaires, ni de discuter convenablement celles qui sont poussées en avant.

Pourquoi, en présence de ces imperfections, le système de la législation de comité est-il maintenu ?

Il est maintenu, parce qu'il n'y en a pas de meilleur qui ait été ou, comme la plupart des gens le pensent, qui puisse être imaginé. « Nous avons, disent les Américains, « près de quatre cents membres à la Chambre, dont la plupart ne demandent qu'à parler, et dont presque tous sont d'une assiduité constante. Les *bills* proposés sont si nombreux que, dans nos deux sessions, l'une de sept ou huit mois, l'autre de trois, il n'en est pas un vingtième, qui ait pu être convenablement discuté à la seconde lecture ou en comité de la Chambre entière. Si même ce vingtième était discuté, il ne resterait pas de temps pour surveiller les départements d'Etat. Cette surveillance, elle-même, du moment qu'elle implique des enquêtes, doit être faite dans les comités. En Angleterre, un grand et fort comité, qui est le ministère du jour, se charge de toutes les affaires les plus importantes, et s'occupe même des *bills* des membres privés. Votre Chambre des Communes ne pourrait travailler une seule séance sans un tel comité, et la preuve en est le fait que, quand vous êtes laissés pour un peu de temps sans ministère, la Chambre s'ajourne. Nous ne pouvons avoir un comité de ce genre, parce qu'aucun fonctionnaire ne siège au Congrès. Nous ne pouvons pas non plus organiser la Chambre sous des *leaders*, parce que les hommes influents ont parmi nous peu d'autorité, puisqu'ils sont étrangers à l'exécutif, et ne sont investis par le peuple d'aucun titre à la fonction de *leader* (1). Nous ne pouvons pas

(1) En Angleterre, le premier ministre et le *leader* de l'opposition (souvent un ex-premier ministre) ont été reconnus comme *leaders*, non seulement par les candidats qui, à la dernière élection générale, ont déclaré leur volonté de soutenir l'un ou l'autre, mais aussi par les simples soldats de leurs partis respectifs. Ces *leaders* ont ainsi une sorte de droit à l'obéissance de leur suite, bien qu'on puisse manquer à ce devoir. En Amérique, aucun candidat ne s'engage à

non plus créer un comité dirigeant de la majorité, car il serait désapprouvé comme une institution anti-démocratique. Par suite, notre seule ressource est de diviser la multitude peu maniable en petites assemblées capables de s'occuper d'affaires particulières. Chacune d'elles est puissante sans doute dans sa propre sphère, mais cette sphère est si petite qu'aucun dommage grave ne peut en résulter. Les actes votés peuvent ne pas être les meilleurs possibles, la législation de l'année peut ressembler à une couverture rapiécée, dont chaque morceau diffère du reste par la couleur et le tissu. Mais, comme nous n'avons pas besoin de beaucoup de législation, et que le champ presque entier de la loi-privée ordinaire est en dehors du domaine du Congrès, le mal est plus léger que vous ne le croyez en Europe. Si nous faisons la législation plus facilement, nous pourrions en avoir trop ; et en essayant de lui donner le caractère plus défini que vous suggérez, nous pourrions la rendre trop audacieuse et de trop grande portée. Que notre système soit bon ou mauvais, c'est le seul possible sous notre Constitution, et le fait qu'il n'a pas été directement créé par cet instrument, mais qu'il a été dégagé par l'expérience de quatre ou cinq générations, montre combien fortes doivent être les tendances dont le travail naturel a amené sa naissance ».

Note au chapitre XV.

Liste des comités permanents et des *select committees* de la Chambre dans le soixante-unième Congrès, deuxième session (mise à jour jusqu'à avril 1910).

Voies et Moyens ; Appropriations ; Justice ; Banque et aider un *leader* congressionnel particulier. Ce serait estimé mal-séant de sa part. Son obéissance est pour son parti ; mais ses électeurs n'attendent pas de lui qu'il soutienne une personne donnée, quoique éminente.

Monnaie ; Frappe, Poids et mesures ; Commerce entre Etats et Etranger ; Fleuves et Ports ; Marine marchande et Pêcheries ; Agriculture ; Elections (3 comités) ; Affaires étrangères ; Affaires militaires ; Affaires navales ; Postes et Courriers ; Terrains publics ; Affaires des Indes ; Territoires ; Chemins de fer et Canaux ; Manufactures ; Mines et leur exploitation ; Monuments publics et leurs dépendances ; Voies ferrées du Pacifique ; Dignes et Améliorations de la rivière du Mississipi ; Education ; Travail ; Milice ; Patentes ; Pensions d'invalidité ; Pensions ; Pétitions ; Pétitions de la guerre ; Pétitions du domaine privé ; District de Colombie ; Revision des lois ; Dépenses du département d'Etat ; idem du département du Trésor ; idem du département de la guerre ; idem du département de l'Intérieur ; idem du département de la Justice ; idem de celui de l'Agriculture ; idem du département du Commerce et du Travail ; idem du département des Edifices publics ; Règlements ; Comptes ; *Mileage* ; Livres ; Imprimerie ; Enregistrement des *bills* ; *Select committees* — Réformes dans le Service civil, Elections du Président et du Vice-Président ; Recensement ; Ventilation et Acoustique ; Trafic des liqueurs alcooliques ; Arrosage des terres arides ; Immigration et Naturalisation ; Arts industriels et Expositions ; Distribution des papiers inutiles dans les départements exécutifs (joint).

CHAPITRE XVI

LA LÉGISLATION DU CONGRÈS

La législation est plus spécialement et exclusivement l'affaire du Congrès, qu'elle n'est l'affaire des Parlements dirigeants, tels que ceux d'Angleterre, de France et d'Italie. Aussi, pour juger du mérite du Congrès comme machine productrice, nous devons examiner la qualité de la législation qu'il crée.

Les acts du Congrès sont de deux sortes, publics et privés. Laissant de côté pour le moment les acts privés, bien qu'ils prennent une large part du temps du Congrès (1), occupons-nous des acts publics. Ils sont de deux catégories, ceux qui traitent de la loi ou de son administration, et ceux qui ont trait aux finances, c'est-à-dire qui décident de la création du revenu et de son affectation. Je consacre ce chapitre à la première catégorie, et le suivant à la seconde.

On peut examiner l'œuvre législative à divers points de vue. J'en suggère un petit nombre seulement, au regard desquels la qualité du travail peut être appréciée, et je me propose de rechercher quelle sécurité offrent les procédés législatifs et les habitudes du Congrès pour la réalisation des objets désirables suivants :

1° La valeur de la substance d'un *bill*, c'est-à-dire son efficacité pour améliorer et accroître le bien public ;

(1) On trouvera quelques observations sur les *bills* privés dans la note A à ce chapitre, à la fin de ce volume.

- 2° La qualité de la forme d'un *bill*, c'est-à-dire son arrangement et la précision scientifique de son style ;
- 3° L'harmonie et la consistance d'un act dans ses rapports avec les autres acts de la même session ;
- 4° L'examen et la critique convenables dans la discussion d'un *bill* ;
- 5° La publicité d'un *bill*, c'est-à-dire la manière de le porter à la connaissance du pays, de façon à ce que l'opinion publique puisse être pleinement exprimée à ce sujet ;
- 6° L'honnêteté et le courage de l'assemblée législative dans le rejet d'un *bill* (quoique fait pour être populaire), que son jugement désapprouve ;
- 7° La responsabilité de quelques personnes ou d'un corps de personnes dans l'adoption d'une mesure, c'est-à-dire la distribution, à ceux qui le méritent, de l'éloge ou du blâme, suivant le caractère bon ou mauvais de l'act voté.

Les critiques que l'on peut adresser à la pratique américaine, sous les chefs précédents, seront rendues plus claires par une comparaison avec la pratique anglaise. Voyons donc d'abord comment les *bills* et les acts anglais supportent les épreuves, que nous allons appliquer à l'œuvre du Congrès.

En Angleterre, les *bills* sont de deux classes : ceux proposés par le ministère du jour comme conseiller responsable du souverain, et ceux proposés par des membres privés. Au point de vue de la loi et de la forme, aucune différence n'existe entre ces classes. Dans la pratique, il y a la plus grande différence du monde, car un *bill* du gouvernement a derrière lui la responsabilité du ministère et probablement le poids de la majorité qui garde le ministère en fonction. Le ministère dispose de plus de la

moitié du temps de travail de la Chambre, et il a donc des facilités bien plus grandes pour faire aboutir ses *bills*. Presque tous les *bills* les plus importants, ceux qui mettent en jeu de grosses questions politiques, sont des *bills* de gouvernement, tellement que parfois l'adversaire d'un *bill* d'un membre privé arguera que la Chambre ne devrait pas permettre au membre de le proposer, parce qu'il est de trop grande envergure pour des mains non officielles. Ces prémisses posés, nous pouvons aborder les sept points ci-dessus indiqués :

1° En Angleterre, comme les *bills* les plus importants sont des *bills* de gouvernement, leur politique est sûre d'avoir été pesée avec le plus grand soin. Le ministère a tout intérêt à s'en préoccuper, les destinées d'un *bill* d'intérêt important étant les propres destinées du ministère. S'il est rejeté, le ministère tombe. Un *bill* particulièrement difficile est généralement rédigé par un comité du cabinet, et ensuite discuté par le cabinet en entier, avant d'apparaître au Parlement. Les *bills* de second ordre sont arrêtés dans les départements par le chef parlementaire, aidé des fonctionnaires permanents.

2° En Angleterre, les *bills* de gouvernement sont préparés par les rédacteurs officiels du gouvernement, deux jurisconsultes éminents assistés de plusieurs auxiliaires, qui constituent un bureau pour ce besoin. Les membres privés qui sont juristes rédigent souvent leurs propres *bills* ; ceux qui ne le sont pas font généralement appel à un légiste. La rédaction des *bills* de gouvernement s'est améliorée ces dernières années, et les fautes de style qu'on constate encore dans les acts anglais sont dus surtout aux amendements faits à la hâte dans le comité de la Chambre entière.

3° L'harmonie d'un *bill* de gouvernement avec les autres de la même session est garantie par les soins des rédacteurs officiels, aussi bien que par ce fait qu'ils émanent tous d'un seul et même ministère. Cette sauve-

garde n'existe pas dans le cas de *bills* de membres privés, mais c'est naturellement le devoir du ministère de veiller sur ces essais législatifs, et de pousser le Parlement à en supprimer tout ce qui est incompatible avec une autre mesure adoptée, ou dont l'adoption est projetée dans la même session.

4° Les *bills* compliqués et difficiles qui ne soulèvent aucune controverse politique sont quelquefois renvoyés à un *select committee* qui les examine, et, après les avoir amendés, en fait le rapport à la Chambre. Ils sont ensuite examinés, d'abord en comité de la Chambre entière, puis par la Chambre elle-même sur rapport du comité de la Chambre entière. Aujourd'hui, ces *bills* sont souvent renvoyés à ce qu'on appelle les Grands Comités, c'est-à-dire, composés d'au moins cinquante membres nommés à chaque session pour examiner les affaires d'une nature spéciale ; la discussion dans ces comités remplace la discussion dans le comité de la Chambre entière. Bien des *bills*, cependant, ne vont jamais devant des *select committees* ou des grands comités. Tandis que les mesures qui excitent la passion politique ou touchent à quelque intérêt puissant (tels que ceux des propriétaires fonciers, ou des chemins de fer, ou des négociants en liqueurs) sont longuement débattues, les autres peuvent passer inaperçues. La quantité considérable de travail et la prolixité avec laquelle sont discutées certaines sortes d'affaires sont cause que l'on précipite les autres affaires sans les examiner suffisamment.

5° Sauf dans les cas de discussions à des heures indues, les actes du Parlement sont si longuement relatés par les principaux journaux et commentés par eux, que les *bills*, même ceux des membres privés, arrivent généralement à la connaissance de ceux qu'ils peuvent intéresser. Le plus souvent, il y a un débat à la deuxième lecture et ce débat attire l'attention.

6° Un *bill* de gouvernement est, par le fait même de

son existence, exposé à la critique malveillante de l'opposition, qui a intérêt à discréditer le ministère en rabaisant son œuvre. Quant aux *bills* des membres privés, c'est le devoir certain de quelque ministre de veiller sur eux, et de faire qu'ils soient amendés ou rejetés, s'il les trouve défectueux. Ce devoir est accompli moins fidèlement qu'on pourrait le désirer, mais, peut-être, aussi bien qu'on peut l'espérer de la faiblesse de la nature humaine, souvent tentée de se concilier un partisan ou un « intérêt », en laissant voter une mesure qui aurait dû être arrêtée.

7° La responsabilité de tout ce qui se passe à la Chambre retombe sur le ministère du jour, parce qu'il est le *leader* de la majorité. S'il permet à un membre privé de faire passer un mauvais *bill*, s'il l'arrête quand il essaie de faire voter un bon *bill*, il est en théorie non moins coupable que s'il faisait voter un mauvais *bill* de lui-même. En conséquence, quand la deuxième lecture d'une mesure importante est demandée, c'est le devoir d'un membre du ministère de se lever, dans plus le bref délai possible, et de faire connaître si le ministère accepte la mesure, s'y oppose, ou reste neutre. En pratique, la neutralité équivaut à l'acceptation, tellement la responsabilité du ministère est engagée devant le pays. On n'attend pas de l'Opposition, en tant que corps organisé, qu'elle prenne parti sur les *bills* autres que ceux qui ont une haute portée politique. Il va sans dire que les membres privés sont aussi tenus comme strictement responsables de leurs votes, ces votes étant tous recueillis et publiés le lendemain matin. Les deux partis cherchent naturellement, l'éloge ou reçoivent le blâme du pays pour leur attitude vis-à-vis des *bills* importants, et quand une session a produit peu d'acts ou des acts sans valeur, l'Opposition accuse le Ministère de paresse ou d'incapacité.

Les règles et les usages que j'ai décrits sont des auxi-

liaires de valeur pour l'œuvre législative, et la législation écossaise et anglaise est dans son ensemble de bonne qualité, c'est-à-dire que ses dispositions sont telles que l'opinion publique les réclame (soit à bon droit soit injustement), et répondent bien au but qu'elle se proposent.

Appliquons maintenant la même épreuve à la législation du Congrès. Ce qui suit se réfère surtout à la Chambre, mais s'applique dans son ensemble au Sénat, où les comités jouent aussi un rôle important.

Ni dans l'une, ni dans l'autre des Chambres du Congrès, il n'y a de *bills* de gouvernement. Toutes les mesures sont présentées par des membres privés, parce que tous les membres sont privés. Le *bill* qui approche le plus du *bill* anglais de gouvernement est celui qui est présenté par un membre en vue de la majorité, à la suite d'une décision prise dans le *caucus* congressionnel de cette majorité. Le fait arrive rarement. Il faut par conséquent comparer le *bill* ordinaire du Congrès à celui d'un membre privé anglais, plutôt qu'à une mesure gouvernementale, et s'attendre à y trouver les défauts inhérents à la première classe. La seconde différence est que, tandis qu'en Angleterre l'examen et l'amendement des *bills* les plus importants ont lieu dans le comité de la Chambre entière et ceux des autres *bills* publics dans un des comités permanents introduits en 1883, ces opérations, à la Chambre des Représentants, se font dans un petit comité de vingt membres ou moins, souvent de sept. Au Sénat, les comités font aussi la plus grande partie de la besogne, mais le comité de la Chambre entière examine parfois le *bill* d'une façon complète.

Après avoir indiqué ces différences, je passe aux sept points mentionnés plus haut.

1° La qualité de la substance d'un *bill* porté devant le Congrès dépend entièrement de la sagesse et du soin de

son introducteur. Il peut, s'il se défie de lui-même, prendre conseil de ses alliés politiques concernant ce *bill*. Mais il n'y a aucune sécurité que le *bill* représente aucune opinion ou connaissance autres que celles de celui qui le présente. Le *bill* peut modifier l'organisation d'un département exécutif, mais le membre qui l'introduit ne peut pas exiger des renseignements sur le département, et, si le *bill* passe, il n'aura aucune action sur l'exécution de ses dispositions. D'autre part, les fonctionnaires du gouvernement n'introduisent pas eux-mêmes de *bills*, bien qu'ils puissent en préparer ; et s'ils trouvent un membre du Congrès voulant en présenter, ils sont obligés de laisser complètement dans ses mains la défense et la conduite du projet.

2° La rédaction d'un *bill* dépend de la peine que prend son auteur et de son savoir-faire. Les *bills* du Sénat sont ordinairement bien rédigés, parce que beaucoup de sénateurs sont des juristes expérimentés. Les *bills* de la Chambre sont souvent informes et obscurs. Il n'existe pas, dans les départements exécutifs ou en connexion avec le Congrès, d'office légal, chargé du devoir de préparer des *bills* ou de s'assurer que la forme dans laquelle ils passent est techniquement satisfaisante.

3° L'harmonie entre les diverses mesures de la même session n'est assurée que par le fait que toutes celles qui ont trait aux mêmes matières doivent être soumises au même comité. Toutefois, il arrive souvent qu'il y a deux ou plusieurs comités, dont les sphères de compétence empiètent l'une sur l'autre, de telle sorte que sur deux *bills* se rapportant à des questions parentes, l'un peut aller au Comité A, l'autre au Comité B. Que les vues politiques qui prévalent dans ces deux corps soient différentes, et ils rapporteront à la Chambre des *bills* contenant des dispositions contradictoires. Seule la vigilance inaccoutumée de la part de quelque membre intéressé peut empêcher ces *bills* de passer à la fois. Ce fait ne présente pas de

grands inconvénients, parce que, sur la multitude de *bills* proposés, peu sont rapportés et moins encore deviennent des lois.

4° La fonction d'un comité, dans l'une ou l'autre Chambre du Congrès, ne s'étend pas seulement à l'examen et à l'amendement des *bills* qui lui sont envoyés, mais pratiquement à leur rédaction nouvelle, si le comité désire une législation, ou à leur rejet en retardant le rapport jusqu'à la veille de la clôture de la session, s'il pense qu'aucune législation n'est nécessaire. Tout comité est, en fait, un petit bureau de législation pour les affaires qui sont de sa compétence. Il a pour cet objet l'avantage du temps, du droit de recueillir des témoignages, et du fait que quelques-uns de ses membres ont été choisis à raison de leurs connaissances des matières dont il a à s'occuper, ou de l'intérêt qu'ils peuvent y avoir. En revanche, le comité souffre du défaut de publicité de ses débats et de la tendance de tout petit corps secret aux intrigues et aux compromissions, compromissions dans lesquelles les principes généraux de politique sont sacrifiés au sentiment personnel ou à l'intérêt égoïste. Les *bills* qui y entrent noirs ou blancs en sortent gris. Ils peuvent perdre toute leur couleur distinctive ; ou bien être formés en un mélange de dispositions à peine concordantes. Le membre qui a proposé un *bill* peut ne pas avoir un siège dans le comité, et, par suite, ne pas être à même de protéger son enfant. D'autres membres de la Chambre, maîtres du sujet mais non membres du comité, ne peuvent être entendus qu'à titre de témoins. Bien qu'ensuite il y ait toutes facilités pour discuter le *bill* dans le comité, il en sort souvent sous une forme non satisfaisante ou est tranquillement supprimé, parce qu'il n'y a pas l'impulsion de l'opinion générale de la Chambre ou du public pour lui faire traverser le comité. Quand le *bill* revient à la Chambre, le président ou un autre membre rapporteur du comité demande la question

préalable, après quoi aucun amendement ne peut être présenté. Le débat prend fin et le *bill* est promptement voté ou rejeté. Au Sénat, il y a plus de chances de discussion, car le Sénat, ayant plus de temps et moins d'orateurs, peut reviser les décisions de ses comités, quand il y a quelque intérêt sérieux.

5° Comme le dépôt ou la deuxième lecture d'un *bill* ne donnent lieu à aucun débat, le public n'est pas nécessairement informé des mesures qui sont soumises au Congrès. Une importante mesure est naturellement suivie par les journaux et devient ainsi connue, mais les mesures de second ordre passent inaperçues.

6° Le caractère bon enfant des Américains et la tendance des membres de leurs législatures à s'obliger l'un l'autre, en usant de bons procédés réciproques, disposent les gens à laisser passer tout *bill* qui ne lèse pas les intérêts d'un parti ou d'une personne. Ce caractère bon enfant compte moins dans un comité, qui a des vues personnelles et les met à exécution. Mais, dans la Chambre, il y a peu d'opinions, quoique beaucoup d'impatience. La Chambre n'a pas le temps de peser les mérites d'un *bill* qui lui est rapporté. Les membres ne l'ont jamais entendu discuter. Ils ne savent, de ce qui s'est passé au comité, que ce que leur apprend le rapport. Si la mesure est, d'une manière évidente, contraire aux principes de son parti, la majorité la rejettera ; si aucune question de parti n'est soulevée, elle adopte généralement l'avis du comité.

7° Ce qui a déjà été dit montre que, sauf les *bills* très importants ou qui impliquent directement des questions de parti, la législation entraîne peu de responsabilité effective. Le membre qui propose un *bill* n'est pas responsable, par cette raison que le comité en règle générale modifie son *bill*. On s'inquiète peu du comité, et les détails de ce qui se passe entre les quatre murs de sa salle ne sont pas publiés. Les grands partis de la Chambre

sont très faiblement responsables, car les *leaders* ne sont pas tenus de faire connaître une opinion, et un vote émis sur un *bill* qui n'implique pas une question de parti est rarement un strict vote de parti. Pris individuellement, les membres sont sans doute responsables, et un membre qui vote contre une mesure populaire, qui est par exemple bien vue des ouvriers, en souffrira (1). Mais la responsabilité d'individus, dont la plupart sont insignifiants, et la moitié destinée à disparaître à la prochaine élection, semblables à des flocons de neige dans une rivière, constitue pour le peuple peu de garantie.

La meilleure défense qu'on puisse faire de ce système est qu'il s'est développé comme un moyen d'éviter des maux pires. C'est, en réalité, un système pour faire des lois au moyen d'un certain nombre de comités. Chaque comité recevant des suggestions sous forme de *bills*, recueillant des renseignements sur eux, et les critiquant dans un débat, règle ses mesures et les dépose devant la Chambre, sous une forme qui semble rendre inutiles les amendements dans le détail, en laissant à l'assemblée tout entière le soin d'en accepter ou rejeter l'économie générale par un simple vote. Examiné à ce point de vue, ce système peut être comparé à celui des Romains de la République, d'après lequel l'assemblée générale du peuple approuvait ou désapprouvait un *bill* en bloc, sans pouvoir d'amendement, système qui avait l'avantage de faire des lois claires et simples. A Rome, toutefois, les *bills* ne pouvaient être proposés que par un magistrat sous sa responsabilité officielle ; ils étaient, par suite, relativement peu nombreux, et certainement rédigés avec soin. Les membres des comités

(1) Le membre qui a agi ainsi se met dans un mauvais cas, car il a rarement l'occasion d'expliquer, par un discours à la Chambre, les raisons de son vote : il se trouve, par suite, exposé à l'accusation d'avoir été « acheté » par des capitalistes.

législatifs américains n'ont aucun entraînement spécial, aucune expérience officielle, peu d'éloges ou de reproches à attendre, et aucun moyen de s'assurer que la Chambre, très affairée, en viendra jamais à se prononcer sur leurs propositions. Il n'y a d'autre concordance entre les vues d'un comité et celle d'un autre, que celle qui peut résulter du fait que la majorité dans les deux appartient au même parti.

Ajoutez aux considérations exposées ci-dessus le fait que la Chambre, dans ses quelques mois d'existence, n'a pas le temps d'expédier un vingtième des nombreux milliers de *bills* qui lui sont soumis, qu'elle en laisse de côté par suite l'énorme majorité sans les examiner (quoique quelques-uns des meilleurs puissent être dans cette majorité), et qu'elle adopte la plupart de ceux qu'elle vote, par une violation de la règle qui exige un vote spécial pour chaque affaire (1). Et la merveille après cela n'est pas que la législation soit défectueuse, mais qu'un peuple puissamment pratique tolère un mécanisme aussi vicieux. On peut suggérer quelques raisons qui tendent à expliquer ce phénomène.

La confection des lois est une chose difficile dans tous les pays libres, d'autant plus difficile, peut-être, que le pays est plus libre, car les voix discordantes sont plus nombreuses et moins susceptibles de contrôle. L'Amérique a quelquefois sacrifié la commodité pratique à son aversion pour l'autorité.

Les Américains surpassent toutes les autres nations dans leur pouvoir de tirer le meilleur parti d'une mauvaise situation, d'obtenir les plus grands résultats de pauvres matériaux ou de méthodes rudimentaires. Bien des choses dans ce pays fonctionnent mieux qu'elles ne

(1) Ce résultat peut être atteint par un vote des deux tiers des membres durant les six derniers jours d'une session, et les premier et troisième lundis de chaque mois.

devraient ou pourraient fonctionner, pour ainsi dire, dans tout autre pays, parce que le peuple est d'une alerte subtilité pour atténuer les inconvénients qui résultent de sa propre précipitation ou de son irréflexion, et parce qu'il a une grande capacité de s'aider lui-même.

Sachant qu'ils possèdent cette qualité, les Américains sont contents de laisser sans la réformer leur machine politique. Les personnes qui proposent des réformes étendues sont suspectées comme des théoriciens et des rêveurs. La faculté nationale d'invention, féconde dans le domaine de la mécanique et de l'art de gagner de l'argent, dépense peu de sa force dans les détails des méthodes gouvernementales, et l'intérêt porté au développement matériel tend à diminuer l'intérêt ressenti pour la politique. Néanmoins, un certain changement d'attitude est témoigné par la beaucoup plus grande attention que l'on donne maintenant dans les Universités à l'enseignement des principes et de la pratique du gouvernement et de l'administration.

L'absence de législation sur des points où une législation est nécessaire produit moins d'inconvénients que dans des pays comme l'Angleterre et la France, où le Parlement est le seul corps légiférant. Les pouvoirs du Congrès sont limités à relativement peu de sujets ; on suppose rarement que ses fautes affectent le bien-être général du peuple ou la saine administration de la loi ordinaire.

Les défauts des *bills* votés par la Chambre sont souvent corrigés par le Sénat, où la discussion, si elle n'est pas conduite dans un esprit public plus pur, est au moins plus lente et plus complète. Le système des comités produit dans ce corps aussi quelque peu de la même flaccidité et de la même absence de couleur dans les *bills* votés. Mais les sottises de fond et de forme d'une Chambre sont souvent corrigées par l'autre, et beaucoup de mauvais *bills* tombent par suite d'un désaccord d'opinion entre les deux Chambres.

Le *Speaker* a sur les affaires de la Chambre un contrôle qui pratiquement équivaut à un veto sur les *bills* et ceux qui périssent de sa main ne sont pas peu nombreux.

Le veto du Président frappé de mort quelques-unes des mesures vicieuses. Il ne se préoccupe pas des défauts de forme ; mais quand un *bill* lui paraît contraire à la saine politique, il est de son devoir constitutionnel de le désapprouver, et de rejeter sur le Congrès la responsabilité de passer « par dessus son veto », par un vote des deux tiers. Un bon Président accepte cette responsabilité.

CHAPITRE XVII

LES FINANCES DU CONGRÈS

Les finances constituent un département de la législation assez important et assez distinct pour nécessiter un chapitre à part : aucune législature ne consacre une aussi large proportion de son temps que ne le fait le Congrès à l'examen des *bills* financiers. Ces *bills* sont de deux sortes : ceux qui créent des revenus d'impôts, et ceux qui ordonnent l'application des fonds publics aux diverses dépenses du gouvernement. Actuellement, le Congrès se procure toutes les ressources dont il a besoin au moyen d'impôts indirects (1), et surtout de droits de douane et d'excise ; ainsi les *bills* d'impôts sont pratiquement des *bills* de tarif, les droits d'excise variant relativement peu d'une année à l'autre.

La manière dont ces deux genres de *bills* sont votés diffère de celle en usage dans la plupart des pays de l'Europe. En Angleterre, à laquelle naturellement l'Amérique peut être le plus facilement comparée, bien que la levée et la dépense de l'argent soient sous le contrôle absolu de la Chambre des Communes, celle-ci ne peut, en ces matières, prendre l'initiative d'aucune proposition. Elle n'accorde jamais d'argent et n'ordonne jamais la

(1) Durant la Guerre Civile, des impôts directs furent levés (dont les revenus sont cependant retournés depuis aux Etats), et bien d'autres impôts, en dehors de ceux mentionnés dans le texte, ont été établis à diverses époques.

création de ressources qu'à la requête de la Couronne. Une fois par an, le Chancelier de l'Echiquier dépose devant elle, en même temps qu'un état détaillé des recettes et des dépenses des douze derniers mois, des évaluations de dépenses (*estimates*) pour les douze mois qui viennent, et des suggestions pour les moyens de pourvoir à la dépense par l'impôt ou par l'emprunt. Il résume ces suggestions dans des résolutions, sur lesquelles, quand la Chambre les a acceptées, on base des *bills* créant des impôts ou autorisant l'émission d'un emprunt. La Chambre peut naturellement corriger les *bills* dans leurs détails, mais aucun membre privé ne propose jamais de *bill* d'impôt (*taxing bill*), car cela ne concerne que le ministère, de remplir le Trésor public (1). Les *estimates*, préparés par les divers départements administratifs (armée, marine, ministère des Travaux, ministère des Affaires Etrangères, etc.), et revus par la Trésorerie, spécifient avec beaucoup de détail les évaluations des dépenses proposées, et remplissent trois gros volumes ou davantage, qui sont remis à chaque membre de la Chambre. Ces *estimates* sont débattus en comité de la Chambre entière, des explications étant demandées aux ministres qui représentent le Trésor et les différents départements, et ils sont adoptés dans une longue série de votes séparés. Les membres peuvent proposer de réduire des crédits particuliers, mais non de les augmenter. Aucun crédit n'est jamais accordé pour le service public, s'il n'a été sollicité

(1) Un membre privé peut, naturellement, proposer une résolution entraînant une dépense supplémentaire, mais cela même est en désaccord avec la stricte doctrine constitutionnelle et avec la pratique ; les hommes d'Etat de la dernière génération attribuent à cette doctrine une grande valeur, parce qu'elle restreint la tendance des assemblées législatives à céder aux demandes qui émanent de sections ou classes et qui peuvent faire peser sur le pays de lourdes, et peut-être d'inutiles charges. — Voir les observations de Mr. Gladstone à la Chambre des Communes, 22 mars 1886.

par la Couronne par l'intermédiaire de ses ministres. Les demandes de la Couronne ne doivent jamais dépasser les besoins actuels, et, par suite, les propositions ministérielles de taxation sont calculées avec grand soin, afin de produire juste l'argent nécessaire pour couvrir facilement les dépenses prévues pour l'année suivante. On estime qu'un ministre des finances commet une faute presque aussi grande en surtaxant le peuple sans nécessité qu'en lui demandant des impôts trop élevés, au point d'être laissé en déficit. Si, en fin d'année, un excédent important apparaît, les impôts pour l'année suivante sont réduits en proportion, en supposant que les dépenses restent les mêmes. Tout crédit accordé par le Parlement tombe de droit à la clôture de l'année financière.

Aux Etats-Unis, le Secrétaire du Trésor envoie annuellement au Congrès un rapport contenant le relevé des recettes et des dépenses nationales, ainsi que la situation de la dette publique, le tout accompagné d'observations sur le système d'impôts et de suggestions sur ses améliorations. Il adresse aussi sa « Lettre Annuelle » contenant les *estimates*, formés par les divers départements, des sommes nécessaires pour le service public des Etats-Unis pour l'année suivante (1). Jusqu'ici, le Secrétaire ressemble à un ministre des Finances européen, sauf qu'il communique avec la Chambre au moyen de papiers, au lieu de faire son rapport et ses propositions verbalement. Là, s'arrête la ressemblance. Tout ce qui reste, en fait de législation budgétaire, est l'œuvre du Congrès et de ses comités, le Président n'ayant rien de plus à voir en cette matière, quoiqu'il puisse envoyer des messages, pressant le Congrès de voter de l'argent pour tel besoin qu'il considère comme important (2).

(1) Cette lettre est devenue aujourd'hui un gros volume. Dans cette lettre, le secrétaire du Trésor n'endosse ni ne critique les *estimates*.

(2) Aujourd'hui cependant, le Président a reçu par un statut le

La besogne de trouver de l'argent appartient à un comité unique, le comité permanent des Voies et Moyens composé de dix-neuf membres. Son président est toujours un homme influent dans le parti qui dirige la majorité à la Chambre. Ce comité prépare et rapporte à la Chambre les *bills* nécessaires à l'établissement ou au maintien des divers droits de douanes, droits d'excise, etc. Le rapport du Secrétaire a été envoyé par la Chambre à ce comité, mais celui-ci ne base pas nécessairement ses *bills* sur ce rapport ou en tient le compte qu'il lui plaît. Il ne prend pas non plus comme point de départ l'*estimate* des sommes nécessitées par le fonctionnement du service public. Il ne le fait pas, parce qu'il ne le peut pas : il ignore, en effet, quels subsides proposeront les comités de dépenses, et les *estimates* contenues dans la lettre du Secrétaire ne fournissent aucune base solide de conjecture. Il ne le fait pas, pour cette autre raison que les droits de douanes ont eu pour objet principal, depuis un grand nombre d'années, non la création de revenus, mais la protection des industries américaines, en soumettant les produits étrangers à un tarif très élevé. Ce tarif, augmenté en 1890 (et de nouveau en 1897 et modifié en 1909) a produit un revenu excédant de beaucoup les besoins ordinaires du gouvernement. Les deux tiers de la dette de la guerre ayant été payés, les impôts ordinaires furent réduits à un tiers de ce qu'ils étaient à la fin de la guerre ; encore ce tarif, qui subit peu de modification jusqu'en 1890, donna constamment des excédents qui s'accumulèrent dans le Trésor National. Mais, cette année-là, fut voté un Act de pension (*Pension Act*), qui augmentait les dépenses au point presque d'absorber même l'excédent croissant. Le comité des Voies et Moyens n'avait ainsi eu aucun motif de proportionner la taxation aux dépenses.

pouvoir d'examiner les *estimates* et de faire des recommandations les concernant.

La première semblait devoir être toujours en excédent aussi longtemps que le tarif protecteur serait maintenu, et le tarif protecteur était maintenu pour des raisons commerciales ou politiques, étrangères aux finances nationales (1). Des finances plus récentes, il serait difficile de parler sans entrer dans le champ des controverses.

Quand les *bills* sur les revenus viennent à être débattus en comité de la Chambre entière, des causes similaires les empêchent d'être examinés au point de vue purement financier. Le débat se cantonne sur les articles du tarif qui entraînent une perte ou un gain pour les groupes influents. On se préoccupe peu de la somme nécessaire, et de confectionner les *bills* de façon à ce qu'ils produisent cette somme et pas plus. Il en est de même au Sénat des *bills* des voies et moyens. Les comités de l'une et l'autre Chambre n'ont pas forcément de communications avec le Trésor. La personne qui a la plus grande responsabilité, celle qui présente le plus d'analogies avec un Chancelier anglais de l'Echiquier ou avec un Ministre des Finances français, est le président du comité des Voies et Moyens de la Chambre. Mais il n'a avec le Trésor aucun lien officiel, et il n'est pas tenu d'échanger un mot ou une lettre avec son état-major. Il ne peut pas non plus, naturellement, compter sur une majorité à la Chambre. Quoi

(1) Pendant longtemps, on se débarrassa des excédents en payant la dette ; mais, quand les financiers se furent mis à soutenir qu'une certaine partie de la Dette devait être conservée pour les besoins de la banque et de la circulation, de grandes discussions s'élevèrent sur le point de savoir comment on disposerait des sommes qui s'étaient accumulées. L'Act de Pension, quoique destiné primitivement à récompenser les survivants des Armées du nord dans la guerre civile, semble avoir eu aussi pour but d'appauvrir le Trésor et d'écarter ainsi une raison de réduire le tarif protecteur. Depuis que les dépenses de pensions ont augmenté, que les dépenses militaires et navales ont augmenté, et bien que le tarif ait été élevé et que le revenu des douanes ait crû, les dépenses ont parfois (comme par exemple en 1909) été supérieures aux revenus.

qu'il soit un homme influent, il n'est pas un *leader* ; cela veut dire qu'il n'a pas à prétendre aux votes de son parti, dont bien des membres peuvent désapprouver ses propositions et en entraîner le rejet. C'est ce qui arriva en 1886, quand le président de ce comité, un homme de valeur, et peut-être, après le *Speaker*, la personne la plus considérable de la majorité Démocrate, fut battu dans sa tentative de réforme du tarif.

La besogne de dépenser l'argent appartenait au comité des Appropriations mais, en 1883, un nouveau comité, celui des Rivières et des Ports, reçut un large domaine de dépense, et, en 1886, divers *bills* de subsides furent soumis à divers comités permanents. Le comité des Appropriations prend pour base mais n'adopte pas les *estimates* envoyés par le Secrétaire du Trésor, car ordinairement, les *bills* d'appropriation qu'il prépare font dans ces *estimates* de grandes et souvent téméraires réductions. Le comité des Rivières et des Ports propose des subventions en argent pour ce qu'on appelle « des améliorations intérieures », nominalement, pour venir en aide à la navigation, mais en réalité, pour diriger un flot d'argent public vers l'Etat ou les Etats, où doit s'exécuter chaque « amélioration ». Il est gaspillé de cette façon plus d'argent que la parcimonie du comité des Appropriations ne peut en sauver. Chacun des autres comités permanents, y compris celui des pensions, source de gaspillage sans fin (1), propose des subventions en argent, ignorant ou négligeant les propositions des autres comités

(1) La dépense annuelle pour les Pensions était, en 1887, de 75.000.000 de dollars (15.000.000 de livres). D'après le statut de 1890, elle s'éleva en 1894, à 142.092.818 dollars, avec 994.762 pensionnés sur les listes, 39 ans après la fin de la guerre de Sécession. En 1908, 43 ans après la guerre, elle fut de 153.892.467 dollars. La somme totale dépensée en pensions pour service dans les armées du Nord durant la guerre de Sécession seule atteignait, en 1908, 3.533.593.025 dollars (environ 707.000.000 de livres).

tés, et ne se laissant, pas plus que leurs membres ne le désirent, guider par l'exécutif. Toutes les dépenses proposées doivent être complétées par des *bills* d'appropriation, mais le comité des Appropriations ne peut pas examiner leur opportunité.

Tout *bill* de recettes doit naturellement venir devant la Chambre, et la Chambre, quelles que soient les autres choses qu'elle peut négliger, ne néglige jamais de discuter de la taxation et des crédits d'argent. Ceux-ci sont discutés aussi complètement que le permet le poids du travail ; et ils sont souvent augmentés par l'insertion de nouveaux crédits que des membres intéressés à obtenir de l'argent ont votés pour un besoin particulier ou une préoccupation régionale. Ces *bills* vont alors au Sénat, qui les transmet sans délai à ses comités. Le comité des Finances du Sénat s'occupe des *bills* de recettes, celui des Appropriations des *bills* de subsides. Ils reviennent ensuite tous devant le Sénat entier. Bien qu'il ne puisse pas proposer de nouveaux crédits, le Sénat s'est depuis longtemps arrogé le droit d'amender les *bills* d'appropriation, et il le fait librement, ajoutant des crédits et souvent élevant le total des crédits. Quand les *bills* font retour à la Chambre, celle-ci rejette d'ordinaire les amendements. Le Sénat les maintient, et on nomme un comité de Conférence, composé généralement de trois sénateurs et de trois membres de la Chambre, qui établit à la hâte et en secret un compromis, accepté généralement dans les derniers jours de la session et à contre-cœur par une Chambre accablée de travail. Même ainsi augmenté par ce comité, le crédit voté est souvent trouvé insuffisant, et à la session suivante un *Bill* de crédits additionnels (*Deficiency Bill*), est introduit, contenant une seconde série de crédits pour les départements.

Le lecteur européen se demandera comment tout ceci est ou peut être fait par le Congrès sans communications fréquentes du ou au gouvernement exécutif. Ces com-

munications existent, car les ministres désireux d'assurer des crédits suffisants à leurs départements respectifs, se concertent avec les présidents et se présentent devant les comités pour donner des renseignements sur les besoins de leurs départements. Mais le Congrès ne se guide pas d'après eux, comme il le faisait à l'origine, d'après Hamilton et Gallatin. Si la Chambre réduit leurs *estimates*, ils se tournent vers le Sénat et lui demandent le rétablissement des *estimates* supprimés. Si le Sénat leur manque, il ne leur reste que la ressource d'un *Deficiency Bill* à la session suivante. Si un département est réduit à la misère au point de ne pouvoir faire son travail, tandis qu'un autre obtient des crédits excessifs qui l'invitent au tripotage et au gaspillage, ce sont les comités et non l'exécutif, que le peuple doit blâmer. Si par un système de coulage, des sommes considérables sont gaspillées pour des travaux publics inutiles, aucun ministre n'a une occasion d'intervenir, ni le droit de protester. Un ministre ne peut pas, comme en Angleterre, amener le Congrès à la raison par une menace de démission, car une démission en masse du Cabinet le laisserait très indifférent, à moins naturellement que les membres du Congrès les plus visiblement intéressés ne soient si ouvertement coupables, que le peuple ne soit excité à une désapprobation vigoureuse.

Ce qui a été exposé ici peut se résumer ainsi :

Il n'y a, en pratique, aucune connexité entre la politique de la recette du revenu et la politique de la dépense du revenu, car elles sont laissées à différents comités, dont les vues peuvent être opposées, et la majorité dans la Chambre n'a pas de *leaders* attitrés pour faire remarquer les contradictions ou faire triompher telle ou telle opinion. Dans le quarante-neuvième Congrès, un ardent libre échangiste fut président du comité des Voies et Moyens, chargé de proposer les impôts, tandis qu'un protectionniste non moins intransigeant pré-

sidait celui des Appropriations, chargé de la dépense.

Aucune relation n'existe entre le chiffre des dépenses et le chiffre des recettes proposés pour une année. Sans le fait que les hauts tarifs ont généralement, quoique pas toujours, produit un excédent annuel considérable, des kracks financiers auraient pu être fréquents et sérieux.

Le savoir et l'expérience des fonctionnaires permanents, soit en ce qui concerne la productivité des impôts et les bénéfices ou les pertes fortuites qui peuvent résulter de leur perception, soit en ce qui concerne la nature des diverses sortes de dépenses et leur utilité comparative, ne peuvent être mis à profit que par leurs dépositions dans les comités. Leurs opinions ne sont pas exposées à la Chambre par un chef parlementaire, ni éprouvées dans un débat à l'aide d'arguments qui lui seraient adressés et à chacun desquels il devrait répondre.

Il est bien difficile de réprimer la tendance des représentants à ruiner le trésor public, en assurant des crédits à leurs amis ou électeurs, ou en se lançant dans des tripotages financiers, dont ils doivent tirer quelque considération personnelle. Si la majorité du comité des Appropriations ou la Chambre elle-même se doutent d'un tripotage, le crédit proposé peut être rejeté. Mais ce n'est le devoir de personne en particulier, de rechercher les tripotages et de les déjouer en les dévoilant publiquement.

La nation est parfois embarrassée par une politique financière, qui varie d'année en année, et qui n'est contrôlée par aucun *leader* responsable, et elle ressent moins d'intérêt qu'elle le devrait pour les discussions du Congrès, en qui elle n'a pas confiance (1).

(1) « Le fait digne de remarque, que les débats même les plus complets dans le Congrès ne réussissent pas à éveiller dans les esprits du peuple un intérêt véritable et actif, a eu ses illustrations les plus frappantes au cours de notre législation financière, car, quoique les débats qui ont eu lieu dans le Congrès sur les questions

Le résultat sur les finances nationales est malheureux. Un publiciste américain, penseur émérite, écrit à ce sujet : « Aussi longtemps que le côté « débit » du compte national sera établi par un groupe d'hommes et le côté « crédit » par un autre, les deux groupes travaillant séparément et en secret sans responsabilité publique et sans l'intervention du fonctionnaire officiel qui est nominativement responsable ; aussi longtemps que ces groupes, composés en grande partie de membres renouvelés tous les deux ans, n'accorderont leur attention aux affaires que pendant les sessions du Congrès, et ainsi passeront dans la préparation des projets tout le temps qu'ils devraient consacrer à la discussion publique de projets déjà mûrs, à tel point qu'un budget colossal est enlevé sans discussion dans une semaine ou dix jours, — aussi longtemps les finances iront de mal en pis, et cela, quel que soit le parti au pouvoir. Aucune autre nation sur la financière aient été si fréquents, si prolongés et si complets, absorbant dans toutes les sessions une grande partie du temps de la Chambre, ils semblent dans presque tous les cas avoir fait à peine impression sur le sentiment public. L'Act de Monnayage de 1873, par lequel l'argent fut démonétisé, avait été soumis au pays bien des années avant d'être adopté, ayant été à plusieurs reprises examiné dans les comités du Congrès, plusieurs fois imprimé et discuté sous une forme ou sous une autre, et ayant finalement obtenu d'être accepté, apparemment par son absolue persistance et opportunité. L'Act de Reprise de 1875 aussi avait eu un sort analogue d'examen répétés par des comités, d'impressions répétées, et d'une discussion complète par le Congrès ; et cependant, quand le *Bland Silver bill* de 1878 fut en voie de passer à travers l'engrenage parlementaire, quelques-uns des journaux les plus importants du pays déclarèrent avec confiance que l'Act de Reprise avait été adopté inconsidérément et à la hâte ; plusieurs membres du Congrès s'étaient plaints précédemment que le projet de démonétisation de 1873 avait été poussé subrepticement aux diverses étapes de son adoption, et que le Congrès avait été trompé en l'adoptant, sachant à peine ce qu'il faisait ». *WOODROW WILSON Congressional Government*, p. 148. Cette réflexion, cependant, ne s'appliquerait pas à la discussion des tarifs de 1890 et de 1909.

terre ne se lance dans une telle entreprise, et ne pourrait le faire sans se mettre bientôt dans son tort, notre salut provenant jusqu'ici d'un revenu énorme ».

On peut répondre à cette critique que le revenu énorme et ce fait que le tarif est établi dans un but de protection plutôt que de profit ne sont pas seulement le salut du Gouvernement des Etats-Unis sous le système actuel, mais aussi la raison d'être de ce système. Si le tarif était créé dans un but de revenu seulement, des droits ne seraient pas imposés plus lourds que le service public ne l'exige, et une meilleure méthode d'équilibre des comptes publics serait suivie. L'Amérique est le seul pays au monde, pour lequel la difficulté a été non pas de trouver de l'argent, mais de le dépenser (1). Mais il est également vrai que le Congrès contracte des habitudes de prodigalité et qu'il devrait les changer.

Comment expliquer, si tout ceci est vrai, que les finances de l'Amérique aient été si florissantes et en particulier que la dette de la Guerre Civile ait été payée avec une régularité et une rapidité telles, que de 3.000.000.000 de dollars (15.000.000.000 francs) en 1865, elle soit descendue jusqu'à 1.000.000.000 de dollars (5.000.000.000 fr.) en 1890 ? Un résultat aussi brillant n'est-il pas la preuve d'une continuité de gestion prudente et habile des revenus nationaux ?

La rapide diminution de la dette semble due aux causes suivantes :

(1) Pendant les vingt-huit ans qui finissent en 1892, il y a eu des excédents : le plus faible de 2.334.000 dollars en 1874, le plus fort de 145.543.000 dollars en 1882. L'excédent pour l'année finissant le 30 juin 1890 a été d'environ 44.000.000 de dollars. Les recettes de douanes seules en 1890 dépassent de 48.000.000 de dollars environ celles de 1885. Le revenu total de l'année finissant le 30 juin 1892 s'est élevé à 425.000.000 de dollars, et les dépenses totales à 415.000.000, les recettes des douanes ayant diminué, et les dépenses, particulièrement pour les pensions, ayant augmenté. En 1899, et dans plusieurs autres années depuis, il y a eut des déficits.

A la prospérité du pays qui, après une période de dépression commerciale, a, depuis vingt-cinq ans, développé ses étonnantes ressources naturelles à tel point qu'il a produit une somme de richesse, non seulement plus grande, mais probablement plus largement répandue dans la population que dans aucune autre partie du monde (1).

Aux habitudes dépensières du peuple, qui se permet un luxe tel que les masses n'en jouissent dans aucun autre pays, et qui, par suite, paie plus qu'aucun autre peuple de contributions indirectes. Le fait que le revenu Fédéral provient des droits de douane et d'excise rend le peuple beaucoup moins sensible au poids des impôts qu'il ne le serait s'il payait directement.

A l'absence jusqu'en 1899 des charges navales et militaires, qui pèsent si lourdement sur les Etats européens.

Au maintien d'un tarif excessivement élevé à la prière de personnes intéressées, qui ont gagné l'oreille publique et peuvent influencer le Congrès. C'est l'acceptation de la politique de Protection, plutôt que la conviction raisonnée de la nécessité d'amortir la dette publique, qui a causé la conservation d'un tarif, grâce aux excédents importants et constants duquel la dette a été réduite.

Les Européens, qui admirent et envient la promptitude avec laquelle la dette de la Guerre Civile fut réduite, furent, ces années-ci, disposés à prêter aux Américains de brillants talents financiers. En réalité, la chose vraiment admirable dans la conduite du peuple américain ne fut pas le choix judicieux qu'il fit de procédés spéciaux pour se procurer des ressources, mais sa bonne volonté à accepter, durant la guerre et immédiatement

(1) En 1907, le revenu total de toutes sources du Gouvernement National fut de 846.725.340 dollars, et en 1908, de 792.604.782 dollars. La dépense totale fut en 1907, de 762.488.753 dollars, et, en 1908, de 850.674.983 dollars. La dette totale publique portant intérêt était en 1908 de 897.503.990 dollars.

après, une taxation lourde et sans précédents. L'intérêt (réel ou supposé) des classes industrielles a causé le maintien du tarif qui fut établi à cette époque ; la nature, en donnant au peuple un pouvoir de dépense qui a rendu le tarif merveilleusement producteur, a fait le reste.

Avec le système des finances du Congrès que nous venons de décrire, l'Amérique gaspille des millions chaque année. Mais sa richesse est si grande, son revenu si élastique, qu'elle n'est pas sensible à la perte. Elle a le glorieux privilège de la jeunesse, le privilège de commettre des erreurs, sans souffrir de leurs conséquences.

CHAPITRE XVIII

LES RAPPORTS DES DEUX CHAMBRES

La création par la Constitution de 1789 de deux Chambres aux Etats-Unis, au lieu d'une seule qui existait sous la Confédération, a été ordinairement attribuée, en Europe, à une simple imitation de l'Angleterre ; et un savant écrivain est allé jusqu'à avancer que si l'Angleterre avait possédé trois chambres, comme les Etats-Généraux de France, ou quatre comme la Diète de Suède, une moisson de législatures à trois ou à quatre chambres, pour obéir à l'exemple de l'heureuse et chanceuse Angleterre, aurait germé sur le monde. Toutefois, la division du Congrès en deux Chambres, et pas davantage, se justifie par de meilleures raisons que la déférence à l'égard des précédents anglais ; et tant d'exemples indiscutables de cette déférence peuvent être notés qu'il n'est pas nécessaire d'en chercher partout. Sans insister sur le fait de l'existence dans les treize Etats originels, à l'exception de deux (1), de deux chambres, la Convention de 1787 avait deux puissants motifs pour s'arrêter à ce chiffre, l'un de principe et de théorie, l'autre de convenance immédiate.

(1) La Pennsylvanie et la Georgie : le premier s'adjoignit un Sénat en 1789 ; l'autre en 1790. Voir plus loin Chap. xxxix sur les Législatures d'Etat.

Le principal avantage de la division d'une législature en deux branches est que l'une peut réfréner la précipitation et corriger les erreurs de l'autre. Cet avantage est obtenu au prix d'un peu de retard et de la faiblesse qui résulte du partage de l'autorité. Si une législature est constituée en trois ou plusieurs branches, l'avantage est à peine augmenté, le retard et la faiblesse sont immensément aggravés. Deux chambres peuvent être organisées pour travailler ensemble d'une façon presque impossible à plus de deux. Comme dit le proverbe : « Deux est compagnie, trois ne l'est pas. » S'il y a trois chambres, deux intrigueront sûrement, et probablement se ligueraient contre la troisième. Les difficultés qu'il y a à faire aboutir un projet sans sacrifier son unité de principe, à fixer les responsabilités, à tenir en éveil l'attention du public, sérieuses avec deux chambres, deviennent énormes avec trois ou davantage.

A ces considérations s'ajoutait la raison pratique que la division du Congrès en deux chambres fournissait un moyen d'aplanir la discorde qui faisait rage entre les petits et les grands Etats. Ces derniers luttèrent pour que la représentation des Etats au Congrès fût proportionnée à leurs populations respectives, les premiers pour une représentation égale pour tous, en tant que républiques souveraines. Les uns et les autres obtinrent satisfaction par le projet qui créait deux chambres, dans l'une desquelles le premier principe fut reconnu et dans l'autre, le second. Le pays resta une fédération vis-à-vis du Sénat ; il devint une nation à l'égard de la Chambre. Il n'y avait pas de raison d'être pour une troisième chambre.

Les caractères respectifs des deux corps sont entièrement différents de ceux que revêtent en Europe les Chambres appelées hautes et basses. En Europe, il y a toujours, une différence de couleur politique, qui généralement repose sur une différence de composition personnelle. La chambre haute y représente soit

l'aristocratie du pays, soit la richesse, soit les hauts fonctionnaires, soit l'influence de la Couronne et de la Cour, tandis que la chambre basse représente le peuple. Entre le Sénat et la Chambre, aucune différence semblable. Tous deux représentent également le peuple, le peuple entier et rien que le peuple. Les membres de ces assemblées, pris individuellement, sortent des mêmes classes de la société ; quoique, parce qu'il y a proportionnellement plus d'hommes riches au Sénat qu'à la Chambre, l'influence du capital y ait été depuis peu plus marquée. Tous deux ont été formés par les mêmes influences sociales, et les prétentions sociales d'un sénateur expirent avec son mandat. Tous deux sont possédés par les mêmes idées, gouvernés par les mêmes sentiments, sont également conscients de leur dépendance vis-à-vis de l'opinion publique. L'une n'a jamais été, comme la Chambre anglaise des Communes, un favori populaire, et l'autre jamais, comme la Chambre anglaise des Lords, un épouvantail populaire.

Ce qui est plus étrange peut-être, c'est que les deux branches du Congrès n'ont pas montré ce contraste de sentiments et de politique auquel on pourrait s'attendre par suite des méthodes différentes d'après lesquelles elles sont élues. A la Chambre, les grands Etats sont prédominants : dix sur quarante-huit (moins du quart) ont une majorité absolue de 393 représentants (1). Au Sénat, ces mêmes dix Etats ont seulement vingt membres sur quatre-vingt-seize, moins d'un quart du chiffre total. En d'autres termes, ces dix Etats sont plus de seize fois aussi puissants à la Chambre qu'au Sénat. Mais, de même que la Chambre n'a jamais été l'organe des grands Etats, ni disposée à agir dans leur intérêt, de même le Sénat n'a

(1) Ceci se réfère au soixante-deuxième et dernier congrès, augmenté par l'admission de l'Arizona et du Nouveau Mexique.

pas été la citadelle des petits Etats, car la politique Américaine n'a jamais roulé sur un antagonisme entre ces deux sortes de républiques. Les questions relatives aux droits des Etats et au plus ou moins d'extension des pouvoirs du gouvernement national ont joué un rôle primordial dans l'histoire de l'Union. Mais, bien qu'il soit naturel de supposer que les petits Etats soient particulièrement jaloux des droits des Etats, la tendance à les soutenir n'a pas été plus forte au Sénat qu'à la Chambre. Dans une phase de la lutte de l'esclavage, il arriva que le Sénat fut sous le contrôle des esclavagistes, alors que la Chambre ne l'était pas ; et alors naturellement le Sénat se fit le champion de la souveraineté des Etats. Mais cette attitude fut purement accidentelle et disparut avec sa cause transitoire.

Les différences réelles entre ces deux corps sont dues au nombre plus restreint des membres du Sénat, et par suite aux facilités plus grandes de la discussion, à leur capacité quelque peu supérieure, et aux habitudes que les fonctions exécutives donnent individuellement aux sénateurs et ont donné au corps entier.

En Europe, où la question de l'utilité des secondes chambres est activement agitée, on fait contre ces chambres deux objections, l'une qu'elles privent la première chambre ou chambre populaire d'hommes capables, l'autre, qu'elles aboutissent à des impasses et par suite à un arrêt dans la marche du gouvernement. Sur le bien fondé de ces deux objections, on peut s'attendre que l'expérience de l'Amérique fournisse quelque lumière.

Quoique le Sénat enlève à la Chambre un grand nombre d'hommes de mérite, il n'est pas du tout certain, quelque paradoxale que puisse paraître l'observation, que la Chambre gagnerait beaucoup à les retenir. Les défauts de la Chambre sont dus, non pas tant au manque de talent des individus, qu'à ses méthodes défectueuses et no-

tamment à l'absence de direction. Ce sont des imperfections que l'adjonction de vingt ou trente hommes de mérite ne supprimerait pas. Quelques-uns des comités seraient plus forts et le travail s'y ferait d'autant mieux. Mais la Chambre, dans son ensemble, (à supposer le maintien de ses règlements et de ses usages) ne serait pas un pouvoir notablement plus grand dans le pays. D'autre part, les mérites du Sénat doivent être attribués à ce qu'il élève les talents qu'il tire de la Chambre à une plus haute efficacité, et qu'il offre à ces talents une sphère dans laquelle ils peuvent se développer avec de meilleurs résultats. Si le Sénat et la Chambre étaient réunis en un seul corps, le pays pourrait souffrir plus de la perte du Sénat qu'il ne profiterait de l'amélioration de la Chambre, car le corps uni aurait les qualités de la Chambre et non celles du Sénat.

Fréquents sont les désaccords entre les deux Chambres. Chacune est jalouse et agressive. Chacune est disposée à apporter des modifications aux *bills* qui viennent de l'autre : le Sénat, en particulier, frappe sans pitié sur ces enfants favoris de la Chambre, les *bills* d'appropriation. Le fait qu'une Chambre a adopté un *bill* est une bien petite raison pour l'autre de l'adopter ; le Sénat rejeterait vingt *bills* de la Chambre aussi vite qu'un seul. Cependant, des impasses, des dissentiments sur les questions graves, qui arrêtent la machine de l'administration, ne sont pas communs. Ils provoquent rarement de l'excitation et de l'inquiétude en dehors de Washington, parce que le pays, se rappelant les exemples antérieurs, comprend que les choses sûrement s'arrangeront, et sait que chaque Chambre céderait, si elle était clairement condamnée par l'opinion publique. Le gouvernement exécutif reste indifférent, et le pis qui peut arriver est la perte d'un *bill*, qui peut être voté quelques mois plus tard. Même entre les deux corps, il n'y a pas une grande animosité dans ces conflits, car les motifs de querelle ne

sont pas profonds. Quelquefois, c'est l'amour-propre qui est en jeu, le sensible amour-propre d'une assemblée. Parfois, l'une ou l'autre Chambre joue pour l'avantage d'un parti. Cet acharnement qui, dans les luttes semblables d'Europe, naît de l'esprit de classe est absent, parce qu'il n'y a pas de distinction de classes entre les deux chambres américaines : le pays semble assister à un match d'escrime plutôt qu'à un combat à outrance.

J'insiste sur cette identité substantielle de caractère de la Chambre et du Sénat, parce qu'elle explique le fait, surprenant pour un Européen, que deux autorités parfaitement coordonnées, dont ni l'une ni l'autre n'a pas plus le droit que son rival de prétendre parler au nom de la nation entière, s'arrangent pour marcher ensemble. Leurs querelles sont professionnelles et personnelles, plutôt que conflits de principes opposés. Les deux corps ne sont pas, dans la nation, des éléments hostiles luttant pour la suprématie, mais des serviteurs d'un même maître, qu'une parole de blâme apaisera.

Il faut, cependant, rappeler que dans les pays comme l'Angleterre, la France et l'Italie, la chambre populaire est dans des rapports très étroits avec le gouvernement exécutif, qu'elle a virtuellement installé et qu'elle soutient. Dans ces pays par suite, un conflit entre les deux chambres est un conflit auquel l'exécutif prend part, impliquant des questions qui peuvent être de la plus extrême urgence, et ceci naturellement intensifie la lutte. La résistance opposée par la Chambre des Lords en Angleterre ou par le Sénat en Italie à un projet de loi, émanant du ministère responsable de la défense et de la paix du pays, et approuvé par la Chambre représentative, est autrement sérieuse que ne peut l'être, en Amérique, une collision entre le Sénat et la Chambre (1).

(1) On peut imaginer naturellement un cas dans lequel le Président demanderait le vote d'une législation, comme fit Lincoln

Les Etats-Unis sont le seul grand pays du monde (car la République Australienne est à peine une exception), où les deux Chambres soient réellement égales et coordonnées. Un tel système pourrait difficilement fonctionner et serait dans l'impossibilité de durer, si l'exécutif était la créature de l'une des chambres ou des deux, ou si elles n'étaient pas toutes deux en contact avec le peuple souverain, bien que ce contact ne soit pas, par suite du système de nomination (V. ci-après III^e partie), si immédiat qu'il paraît l'être.

Quand chaque Chambre persiste dans son opinion, la procédure régulière est la nomination d'un comité de conférence, composé généralement de trois membres du Sénat et de trois de la Chambre, parfois cependant d'un plus grand nombre. Ces six commissaires se réunissent à huis-clos, et règlent généralement les affaires par un compromis, qui fournit le moyen à chaque parti de se retirer avec honneur. Quand il s'agit d'appropriations, une somme intermédiaire entre la plus petite que la Chambre propose d'accorder et la plus grande réclamée par le Sénat est adoptée. Dans le cas d'impossibilité de transaction, et si le Président, dont on conçoit que l'action peut donner un appui moral (appuyé par la possibilité d'un veto) à l'une ou l'autre Chambre, n'intervient pas, le conflit continue jusqu'à ce qu'un parti cède, ou finit par un ajournement, entraînant naturellement la chute de la mesure sur laquelle on n'a pu se mettre d'accord. La Chambre essaya à une certaine époque de contraindre le Sénat à la soumission, en ajoutant aux *bills* d'appropriation ce qu'on appelle des « riders », c'est-à-dire en joignant ou en « épinglant » (pour employer l'expression anglaise) des articles de législation

durant la guerre, et où une Chambre du Congrès accorderait, et l'autre refuserait, les acts réclamés.

Mais de tels cas ont moins de chance de se présenter en Amérique qu'en Europe sous le système de Cabinet.

générale aux *bills* allouant des sommes d'argent. Ceci place le Sénat devant le dilemme, soit d'accepter le désagréable *ridiculus*, soit de rejeter le *bill* en entier, et par suite de refuser à l'exécutif les fonds dont il a besoin. C'est ce qui se produisit en 1855 et 1866. Mais le Sénat demeura ferme et la Chambre céda. Le procédé avait été antérieurement tenté par le Sénat en 1849, quand il épinglea une disposition en faveur de l'esclavage à un *bill* d'appropriation dont il faisait le retour à la Chambre, et il fut employé par les deux Chambres contre le Président Andrew Johnson, en 1867.

En cas de conflit, le Sénat a ordinairement, quoique non invariablement, le dessus sur la Chambre. Il est moins nombreux, et peut par suite plus facilement garder sa majorité unie ; ses membres ont plus d'expérience, et il a le grand avantage d'être permanent, tandis que la Chambre est un corps transitoire. Le Sénat peut tenir bon, parce que s'il n'a pas, sur le moment, raison de la Chambre, il peut l'avoir, lorsqu'une nouvelle Chambre arrive à Washington. La Chambre n'a pas le moyen d'attendre, car l'heure de sa propre dissolution est toute proche. D'ailleurs, tandis que la Chambre ne connaît pas le for intérieur du Sénat, le Sénat, dont bien des membres ont siégé à la Chambre, est au courant des tenants et aboutissants de sa rivale, peut mesurer sa force et jouer de sa faiblesse.

CHAPITRE XIX

OBSERVATIONS GÉNÉRALES SUR LE CONGRÈS

Après cette étude sur la composition et le fonctionnement de chaque branche du Congrès, il me reste à présenter quelques observations s'appliquant aux deux Chambres, et qui peuvent tendre à indiquer les caractères qui les distinguent des assemblées représentatives de l'Ancien Monde. Le lecteur européen doit avoir à l'esprit trois points que, en suivant les détails des derniers chapitres, il a peut-être oubliés. Le premier est que le Congrès n'est pas, comme les Parlements d'Angleterre, de France, et d'Italie, une assemblée souveraine, mais qu'il est subordonné à la Constitution, que le peuple seul peut modifier. Le second est qu'il ne nomme ni ne renvoie le gouvernement exécutif, issu directement de l'élection populaire. Le troisième est que sa sphère d'action législative est limitée par l'existence, dans les divers Etats, de près de cinquante gouvernements, dont l'autorité est aussi solidement assise que la sienne, et qu'il ne peut amoindrir.

I. — Le choix des membres du Congrès est limité localement par la loi et par la coutume. En vertu de la Constitution, tout représentant et tout sénateur doit être, à l'époque de son élection, habitant de l'Etat qui l'élit. De plus, une loi d'Etat dans un grand nombre d'Etats, et une coutume pratiquement dans tous, ont établi qu'un

représentant doit résider dans le district congressionnel qui l'élit (1). Les seules exceptions à cet usage ont lieu dans les grandes villes, où il arrive quelquefois qu'un candidat est nommé dans un autre district que celui où il vit ; mais de telles exceptions sont rares (2). Cette restriction, gênante et pour les candidats dont elle rétrécit le champ dans lequel ils peuvent choisir un collège électoral, et pour les collèges électoraux qu'elle empêche de choisir des personnes éminentes qui n'habitent pas au milieu d'eux, semble si évidemment raisonnable aux Américains, que peu de personnes, même dans les classes les plus instruites, admettent qu'elle soit discutable. Où devons-nous chercher les causes de cette opinion ?

Premièrement. Dans l'existence des Etats, originellement communautés politiques séparées, indépendants encore pour beaucoup de besoins et accoutumés à considérer presque en étranger l'habitant d'un autre Etat. Un New-Yorkais, diraient des Pennsylvaniens, doit allégeance à New-York : il ne peut sentir et penser comme un citoyen de la Pennsylvanie et ne peut, par suite, représenter convenablement les intérêts pennsylvaniens. Ce sentiment s'est répandu par une sorte de sympathie, ce raisonnement a été étendu, par une sorte d'analogie,

(1) Les meilleures autorités en matière de droit soutiennent qu'une disposition de ce genre est nulle, parce qu'une loi d'Etat n'a pas le pouvoir de limiter les conditions exigées d'un représentant fédéral par la Constitution des Etats-Unis. Et le Congrès serait probablement de cet avis, s'il avait à décider la question dans le cas d'une élection contestée. Autant que j'aie pu m'en assurer, ce point n'a jamais été soulevé ou tranché.

(2) J'ai cependant connu un ou deux cas, dans le New-England et la cité de New-York, dans lesquels des personnes qui ne résidaient pas dans le district ont été élues. Une fois, à New-York, on alléguait fortement contre un candidat que le côté de la rue où il vivait n'était pas dans le quartier devant lequel il se présentait. Quelquefois, un individu s'établit dans un district dans le but de s'y faire élire.

aux comtés, aux cités, aux districts électoraux de l'Etat lui-même. Le sentiment d'Etat a engendré le sentiment local, la localité ne juge pas un homme capable de la représenter s'il n'a pas sa résidence dans ses limites, s'il n'a fait son *home* politique du lieu où il exerce ses droits civiques, et s'il ne s'est saturé de sentiment local.

Secondement. Beaucoup d'intérêt s'attache aux opérations par lesquelles le Congrès se procure et dépense l'argent. Des changements dans le tarif peuvent affecter les industries d'une localité ; ou bien une localité pétitionne en faveur de l'affectation de fonds publics à certain travail local, tels que la construction d'un port ou l'amélioration à la navigation d'une rivière. Dans l'un ou l'autre cas, on pense qu'un habitant seul peut dûment comprendre les besoins ou ardemment plaider les demandes du voisinage.

Troisièmement. Comme on ne réclame pas d'un homme du Congrès de hautes qualités d'homme d'Etat, un district se considérerait comme insulté, si on voulait lui faire croire qu'il doit chercher un représentant hors de son territoire, et, comme le poste est rétribué, les gens estiment qu'une bonne chose doit être gardée pour l'un d'eux plutôt que donnée à un étranger. C'est par une besogne politique locale, par un travail d'organisation, de sollicitations, de harangues qu'un parti se maintient : ce travail doit être récompensé.

Une lecture rapide du chapitre du *Federalist*, où il est affirmé qu'un représentant par 30.000 habitants satisfera suffisamment les besoins républicains, suggère une autre réflexion. L'écrivain y fait allusion à l'opinion, soutenue par quelques-uns, qu'une nombreuse représentation est une institution démocratique, parce qu'elle permet à chaque petit district de faire entendre sa voix au Congrès national. Pareille représentation existait alors dans les législatures d'Etat. Les habitudes du peuple furent évidemment façonnées par ces législatures d'Etat,

et il coulait de source que les électeurs de chaque ville ou cité envoyassent un d'entre eux à l'assemblée de l'Etat. Quand ils en vinrent à envoyer des membres au Congrès, ils suivirent la même pratique. Un étranger n'avait pas les moyens de se faire connaître d'eux et ne penserait pas à se présenter. Que les habitudes anglaises soient différentes, cela peut être dû, en tant que l'on envisage le XVIII^e siècle, à la pratique du marchandage du bourg, qui permettait à des candidats n'ayant aucune relation dans la localité d'être envoyés par quelque personne influente, ou d'acheter le siège de la communauté corrompue ou du corps peu nombreux des *freemen*. De là naquit la tradition qu'un étranger pouvait assez bien faire pour un bourg, tandis que dans les comtés il subsistait jusqu'en 1885 une maxime d'après laquelle un candidat doit posséder de la terre dans le comté — la vieille loi exigeait qu'il possédât un franc-fief quelque part (1) — ou doit y habiter; ou doit, tout au moins, voir dans le comté de ses fenêtres en se rasant le matin (2), (comme le disait

(1) L'ancienne loi (9 Anne, c. 5) exigeait de tous les membres la possession d'un *freehold* quelque part. Toutes les conditions de propriété furent abolies par un statut, en 1858. Des cinq derniers Premiers Ministres qui ont siégé à la Chambre des Communes, aucun n'a représenté son lieu de résidence.

(2) La pratique anglaise, qui autorise un individu à se présenter dans un endroit où il n'a personnellement aucun intérêt, est, sans aucun doute, favorisée par ce fait que beaucoup de ministres sont nécessairement des membres de la Chambre des Communes. L'inconvénient qu'il y aurait à exclure un individu du service de la nation, sous prétexte qu'il ne peut se faire nommer au lieu de sa résidence, serait intolérable. Cette raison n'existe pas en Amérique, où les ministres ne peuvent pas faire partie du Congrès. En France, en Allemagne, en Italie et au Canada, la pratique est la même qu'en Angleterre, c'est-à-dire que beaucoup de membres siègent pour des endroits où ils ne résident pas, quoique un candidat résidant dans l'endroit où il se présente ait certains avantages.

Il est remarquable que la pratique anglaise originale exigeait que le membre résidât dans le comté ou dans le bourg qui l'envoyait au Parlement. C'était, dit-on, une exigence du *common*

en plaidant pour lui-même, un candidat dont la maison se trouvait juste en dehors du comté où il se présentait). La pratique anglaise pourrait sembler, par conséquent, être une exception due à des causes spéciales, et la pratique américaine la pratique naturelle à un pays libre, où le *self-government* local est pleinement développé et enraciné dans le peuple. C'est de son gouvernement local que le peuple américain a tiré ses théories politiques, et il a appliqué à ses assemblées d'Etat et à son assemblée nationale les usages qui avaient grandi dans un champ plus modeste (1).

Law (comme l'indiquent les mots de « *comitatu tuo* » du writ pour l'élection adressé au shérif); et ce fut expressément décidé par le statut 1, Henry V, cap. 1. Mais déjà au temps d'Elisabeth, cette condition n'était plus exigée; et, en 1681, le Lord-Chief Justice Pemberton décida « que l'on devait faire d'autant moins de cas de cette ancien statut 1 Henry V que la coutume avait toujours consacré le contraire. » Ce statut fut abrogé par 14 Geo. III, cap. 50. Voir ANSON, *Law and Custom of the Constitution*, vol. I, p. 83; STUBBS, *Constit. Hist.*, vol. III, p. 424. Le docteur Stubbs fait observer que la raison de l'obligation de résidence dans l'ancien temps était d'assurer « que la Chambre des Communes serait un corps vraiment représentatif. » Mr. Hearn (*Government of England*) estime que l'on dut renoncer à cette obligation, parce qu'il devint difficile de trouver des gentlemen campagnards (ou même des bourgeois) possédant les connaissances juridiques et les qualités d'homme d'Etat qu'exigeaient les luttes constitutionnelles des XVI^e et XVII^e siècles.

(1) Pendant que le Président Garfield était l'un des *leaders* de la Chambre des Représentants, il arriva que sa réélection dans le district de sa résidence devint douteuse, à cause de la force qu'y avait le parti Démocrate. L'un de ses amis, Mr. John Hay, (à qui je suis redevable de l'anecdote), anxieux d'assurer de manière ou d'autre son retour à la Chambre, alla dans le district voisin pour y sonder les électeurs Républicains sur la possibilité de présenter la candidature de Mr. Garfield devant leur collège. Ils se mirent à rire de l'idée. « Comment, il ne vit pas dans notre district ! » J'ai entendu dire qu'un membre du Congrès ayant, après son élection, été vivre dans un district voisin, fut obligé, sous la pression de l'opinion publique, de renoncer à son siège.

Ce sont là les meilleures explications que je puisse donner d'un phénomène, qui frappe d'autant plus les Européens qu'il existe chez un peuple plus remuant et plus nomade qu'aucun autre de l'Ancien Monde. Mais je suis encore dans la surprise où m'a plongé cette force de sentiment local, sentiment non moins marqué dans les nouvelles régions du Far-West que dans les vénérables républiques de Massachusetts et de Virginie. Quelque éclatante que soit la lumière de la critique qui frappe les diverses parties de ce système, ce point n'a jamais été censuré, parce qu'on le considère comme faisant partie de l'ordre naturel.

En tant qu'elle concerne l'obligation de résidence dans l'Etat, la restriction se comprend. A l'origine, le sénateur était une sorte d'ambassadeur de son Etat. Il est choisi par la législature ou autorité collective de son Etat. Il ne peut convenablement être citoyen d'un Etat et en représenter un autre. Même un membre, qui représenterait à la Chambre un Etat et qui en habiterait un autre, pourrait être embarrassé par une fidélité partagée, bien qu'il y ait des groupes d'Etats, comme ceux du Nord-Ouest, dont les grands intérêts industriels sont, en substance, identiques. Mais quelle raison peut-il y avoir pour empêcher un homme résidant dans une partie d'un Etat d'en représenter une autre, un Philadelphien, par exemple, d'être nommé pour Pittsburg, ou un Bostonien pour Pittsfield à l'ouest du Massachusetts? En Europe, on ne pense pas qu'un membre est moins actif ou moins heureux dans la poursuite des intérêts locaux de ses commettants, parce qu'il n'habite pas au milieu d'eux. Souvent, son succès est plus grand, parce qu'il est personnellement plus influent ou persuasif que tout résident que le collège électoral pourrait nommer; et lorsqu'il y a conflit d'intérêts, il sent toujours que ses efforts appartiennent tout d'abord à ses commettants, et non pas au lieu où il se trouve résider.

Le mal est double. Des hommes de talent médiocre sont nommés par cette raison qu'il y a, dans le pays, des régions nombreuses où ne poussent pas des hommes d'Etat, et où personne, c'est-à-dire aucun de ceux qui désirent entrer au Congrès, ne se trouve, qui dépasse un niveau moyen de capacité politique. Et des hommes d'intelligence et d'activité marquées se voient empêchés de faire leur trouée. De tels hommes se rencontrent principalement dans les grandes cités des plus anciens Etats. Il n'y a pas là assez de place pour presque tous, mais il n'y a point d'autre porte ouverte au Congrès. Boston, Chicago, New-York, Philadelphie pourraient fournir six ou huit fois autant de bons membres qu'il y a de sièges dans ces villes. Comme de tels hommes ne peuvent entrer du lieu de leur résidence, ils n'entrent pas du tout, et la nation est privée du bénéfice de leurs services. De plus, des carrières se trouvent interrompues. Un homme politique d'avenir peut perdre son siège dans son propre district, à la suite de quelque changement d'opinion, ou peut-être parce qu'il a offensé, par trop d'indépendance, ceux qui tiennent dans la localité les fils des élections (*wire-pullers*). Puisqu'il ne peut trouver ailleurs un siège, il se trouve à la côte; sa vie politique est close, et d'autres jeunes hommes, qui inclinent à l'indépendance, reçoivent de son sort un avertissement. Des changements dans les lois d'Etat ne guériraient pas le mal, car l'habitude de ne choisir que des hommes locaux est si profondément enracinée qu'elle survivrait probablement longtemps à l'abolition d'une loi restrictive, et dans les Etats où pareille loi n'existe pas, cette habitude est exactement aussi puissante (1).

II. — Tout sénateur et représentant reçoit un salaire

(1) Dans le Maryland, Etat à peu près coupé en deux par la baie de Chesapeake, il est d'usage que l'un des deux sénateurs soit choisi parmi les résidents à l'est de la baie, et le second parmi ceux de la rive ouest.

fixé à présent à 7.500 dollars par an, et une allocation (appelée *mileage*) de 20 cents par mille (1 fr.), comme frais de déplacement pour un voyage de Washington chez lui, plus 1.500 dollars pour gages d'un secrétaire, et une certaine somme pour fournitures de bureaux. Le salaire va de soi. Il ne fut pas introduit dans le but de permettre à des ouvriers d'être élus membres, mais comme une conséquence de la théorie générale que tout travail public doit se payer (1). Les raisons en faveur du salaire sont plus fortes qu'en Angleterre ou en France, parce que les distances à parcourir entre Washington et la plupart des parties des Etats-Unis sont si grandes, et l'obligation d'assister à toutes les séances si stricte, qu'un homme ne peut s'occuper de sa profession ou de ses affaires et siéger en même temps au Congrès. Si, en servant la communauté, il perd ses moyens d'existence, la communauté lui doit une compensation, sans compter que la classe des personnes, que leurs moyens privés mettent au-dessus du besoin d'une position lucrative ou d'une compensation pour son interruption, est comparativement faible, même aujourd'hui, et existait à peine à l'époque du vote de la Constitution. Les cyniques se placent sur un autre terrain pour la défense de l'indemnité parlementaire : « ils voleraient davantage, disent-ils, s'ils ne la recevaient pas » ; ils s'arrangeraient de manière que la politique se soutint elle-même, comme Napoléon faisait de la guerre. Bonne ou mauvaise, la chose est de toute façon nécessaire, au point que personne ne parle de l'abolir. Son existence ne fournit, pour cette raison, aucun argument pour son introduction dans un petit pays, possédant une nombreuse classe riche et oisive. En fait, les conditions des pays européens sont si différentes de celles de l'Amé-

(1) Benjamin Franklin combattit vivement cette théorie en 1787, mais trouva peu d'écho. Voyez son remarquable discours dans *Life of Franklin*, vol. III, p. 389, de Mr. John Bigelow.

rique qu'on ne doit point citer l'expérience américaine, soit pour, soit contre la rémunération du travail législatif. Je ne pense pas que l'usage ait ce mauvais résultat d'empêcher des hommes de mérite d'entrer dans la politique, car ils n'éprouvent pas plus de honte à accepter leurs 7.500 dollars, qu'un duc anglais son salaire de secrétaire d'Etat. Il peut fortifier la tendance des membres à se regarder comme de simples délégués, mais cette tendance a d'autres et de plus profondes racines. Il condaigne à entretenir une classe de politiciens de profession, car le salaire, bien que petit comparé aux revenus gagnés par des négociants ou avocats qui réussissent, est un prix pour des hommes de la classe où se recrutent le plus souvent les politiciens de profession. Mais les auteurs européens, qui le considèrent comme étant la cause efficiente de cette classe, se trompent. Cette classe aurait existé, si les membres n'avaient pas été payés, continuerait à exister, si le paiement était supprimé. D'autre part, le bénéfice que recherchent les Européens du paiement des législateurs, à savoir l'introduction d'un grand nombre de représentants ouvriers, a été jusqu'ici peu désiré et même moins assuré. Peu de telles personnes sont candidats en Amérique ; et jusqu'à ces dernières années, la classe ouvrière ne s'est pas considérée ni n'a songé à agir comme un corps distinct ayant des intérêts spéciaux (1).

III. — Le temps pendant lequel un membre du Congrès occupe sa fonction, bien qu'il tende à devenir plus long, est encore généralement court. Les sénateurs sont quelquefois réélus pour deux, quatre, ou même (dans un petit nombre des plus vieux Etats), cinq termes successifs

(1) Le paiement est la règle dans les colonies anglaises à *self-government*. En France et dans quelques-uns au moins des Etats allemands (le Reichstag excepté), les représentants sont payés. En Italie, ils n'ont pas d'indemnité, mais un libre parcours sur les chemins de fer.

par les législatures de leurs Etats, bien qu'il puisse arriver au meilleur d'entre eux d'être rejeté par un changement dans l'équilibre des partis ou par les intrigues d'un compétiteur. Mais un membre de la Chambre peut rarement se sentir solidement en selle. S'il est si éminent qu'il est nécessaire à son parti, ou s'il conserve des relations intimes avec les *wire-pullers* locaux, il peut, dans les Etats de l'Est et du Centre, et plus encore dans ceux du Sud, tenir bon pendant quatre ou cinq Congrès, c'est-à-dire pendant huit ou dix ans. Il en est peu qui restent plus longtemps. Dans l'Ouest, un membre est fort heureux s'il dure aussi longtemps. On y regarde un siège comme une bonne chose qui doit faire le tour. Il comporte un salaire. Il envoie un homme, libre de toute dépense, pendant deux hivers et deux printemps à Washington, et lui permet, ainsi qu'à sa femme et à ses filles, de voir un peu du beau monde. Les *leaders* locaux font les yeux doux au siège, et trafiquent entre eux, plus ou moins ouvertement, sur l'ordre dans lequel ils en jouiront. Loin que ce soit une raison de réélire un homme qui a déjà été membre, c'était, et c'est encore dans certaines parties de l'Ouest, une raison pour le mettre de côté et donner le tour à quelqu'autre. La rotation dans la fonction, chère, il y a un siècle, aux Démocrates de l'école de Jefferson, charme encore les moins éduqués, qui y trouvent une reconnaissance de l'égalité, et n'ont aucune idée de la valeur d'un savoir ou d'un entraînement spéciaux. Ils l'aiment pour la même raison que les démocrates d'Athènes aimaient le choix des magistrats par tirage au sort. C'est une reconnaissance et une application de l'égalité. Un membre du Congrès ambitieux doit donc, nuit et jour, penser à sa réélection, et se l'assurer, non seulement en obtenant, s'il le peut, des subsides du trésor fédéral pour des besoins locaux et des places pour les parents et amis des *wire-pullers* locaux, qui contrôlent les *nominating conventions*, mais encore, en soignant son district, pen-

dant les vacances, avec le zèle assidu d'une « nourrice ». Aucune habitude ne pourrait plus efficacement décourager les nobles ambitions ou arrêter le développement d'une classe d'hommes d'Etat accomplis. Il y a peu de carrières où l'expérience compte pour plus qu'elle ne le fait dans la politique parlementaire. C'est une éducation en soi, une éducation dans laquelle l'Américain de l'Ouest à l'esprit vif ferait de rapides progrès, s'il lui était permis de rester assez longtemps à Washington. Il ne le peut pas à présent, car près de la moitié de chaque Chambre successive est composée d'hommes nouveaux, tandis que les anciens membres sont trop absorbés par le souci d'assurer leur réélection pour avoir du temps ou des raisons d'étudier sérieusement les problèmes politiques. Voilà le résultat d'une notion d'après laquelle la politique n'est ni une science ni un art, ni même un métier exigeant, comme l'agriculture ou le petit commerce, les leçons de l'expérience, mais un don de la nature, pour lequel un homme doué de sens commun convient tout aussi bien qu'un autre (1).

IV. — Ce dernier inconvénient est aggravé par la courte durée du Congrès. Si court qu'il paraisse, le terme de deux ans fut chaudement combattu comme trop long au moment de la discussion de la Constitution (2). Les Constitutions des divers Etats qui se formèrent après avoir secoué le joug de la Couronne Anglaise fixèrent toutes une année, à l'exception du Connecticut et de Rhode-Island, ultra-démocratiques, où, d'après les chartes coloniales, une législature se réunit

(1) Dans ces dernières années, une tendance à réélire des membres semble se développer.

(2) Dans la Convention de Massachusetts de 1788, quand la question fut discutée, « le général Thomson s'écria dans la pathétique apostrophe suivante : « O mon pays, n'abandonne jamais tes élections annuelles : jeunes gens, ne donnez jamais votre joyau ». Et il s'excusa de son ardeur ». ELLIOT, *Debates*, vol. II, p. 16.

tous les six mois, et de la Caroline du Sud, qui avait fixé deux ans. Ce principe était considéré comme de l'essence de la république à tel point que la maxime : « Où cessent les élections annuelles commencent la tyrannie » était devenue proverbiale. Les rédacteurs du *Federalist* furent même obligés de soutenir que l'autorité limitée du Congrès, surveillé d'un côté par l'exécutif, et de l'autre par les législatures d'Etat, empêcherait la longue période de deux ans de constituer un danger pour la liberté, tandis qu'elle était nécessaire pour permettre aux membres de se familiariser avec les lois, et de comprendre les conditions des différentes parties de l'Union. Actuellement, on justifie la période de deux ans par le motif qu'elle fournit un contrôle convenable sur le Président, en interposant une élection au milieu de son terme. On dit aussi que ces fréquentes élections servent à intéresser le public à la politique courante ; on ne manque pas d'insinuer que les tentations des marchés en sous-main viendraient à bout de la vertu des membres qui auraient devant eux une plus longue période. Là où l'opinion américaine est unanime, il y aurait présomption de la part d'un étranger à être d'un avis différent. Il est permis de faire observer, toutefois, que les dangers que l'on redoutait au début se sont prouvés chimériques. Il n'y a point de pays dont les représentants soient plus dépendants de l'opinion publique, plus prêts à s'orienter à son plus léger souffle. Les actes publics, les votes, les discours d'un membre de l'Orégon ou du Texas peuvent être plus étroitement surveillés par ses constituants, que ne pouvaient l'être, en 1789, ceux d'un membre Virginien (1). Et comme la fréquence des élections entraîne l'inexpérience des membres, l'efficacité du Congrès souffre.

(1) Naturellement, son attitude dans les comités est rarement connue, mais je doute que la brièveté de son terme le rende plus scrupuleux.

V. — Le nombre des membres des deux Chambres américaines (1) semble faible à un Européen, si on le compare d'une part à la population du pays, de l'autre à la pratique des Etats européens. Le Sénat compte 96 membres, tandis que la Chambre des Lords en Angleterre en a plus de 600 et le Sénat français 300. La Chambre en a 393, tandis que la Chambre anglaise des Communes en a 670, et les Chambres française et italienne 584 et 508 respectivement.

Les Américains se demandent, néanmoins, si leur deux Chambres ne sont pas déjà devenues trop nombreuses. Au début, il y avait 26 membres au Sénat, 65 à la Chambre, chiffre alors critiqué comme trop petit, mais qui produisit de bons effets et donna moins d'encouragement au verbiage inutile et aux vaines ambitions que les halls pleins de foules d'aujourd'hui. Les gens sages voudraient essayer que le chiffre de 400, une fois atteint, ne fût jamais dépassé, car ils voient que la Chambre souffre déjà de désorganisation, et craignent qu'une chambre beaucoup plus nombreuse se révèle ingouvernable (2).

(1) Les nombres qui sont donnés comprennent l'augmentation qui est résultée de l'admission de l'Arizona et du New-Mexico.

(2) Il y a de la force dans les observations suivantes que je copie dans les nos 54 et 57 du *Federalist* : « Un certain nombre minimum de membres semble nécessaire pour assurer le bénéfice d'une libre consultation et discussion, et pour se garder contre des combinaisons trop faciles dans des buts malhonnêtes ; d'un autre côté, ce nombre doit être maintenu dans une certaine limite pour éviter la confusion et l'indiscipline d'une foule. Dans toutes les assemblées très nombreuses, quelle que soit la valeur de ses membres, la passion ne manque jamais d'arracher son sceptre à la raison. Chaque citoyen Athénien eût-il été un Socrate, toute assemblée Athénienne eût encre été une foule.... Dans toutes les assemblées législatives, plus levé est le nombre de ceux qui les composent, plus bas est le nombre des hommes qui dirigent en fait leurs actes. Plus élevé sera le nombre, plus élevée sera la proportion des membres de savoir limité et de faibles capacités. Il est vrai que c'est précisément

VI. — Les membres du Congrès américain sont plus assidus que les membres de la plupart des législatures européennes. La grande majorité non seulement reste fidèlement à Washington durant la session, mais se trouve généralement au Capitole, souvent à la Chambre même, pendant les séances. On rencontre, par suite, comparativement, peu de difficulté à former le quorum de la moitié (1), excepté quand la minorité s'efforce d'empêcher sa formation ; en Angleterre, au contraire, la Chambre des Lords, dont le quorum est de trois, a rarement trente pairs présents, et la Chambre des Communes a souvent de la peine, surtout à l'heure du dîner, à réunir son modeste quorum de quarante (2). Cette obligation d'un

ur les Assemblées qui présentent ces caractères que l'éloquence et l'habileté de quelques-uns sont connues pour avoir le plus d'action. Dans les anciennes républiques, où le corps entier du peuple était assemblé en personne, on voyait généralement un seul orateur ou un homme d'Etat adroit gouverner avec un pouvoir aussi complet que s'il eût tenu un sceptre dans la main. D'après le même principe, plus une assemblée représentative sera rendue nombreuse, plus elle aura à souffrir des infirmités inhérentes aux réunions collectives du peuple. L'ignorance sera la dupe de la ruse, et la passion l'esclave du sophisme et de la déclamation. Les peuples ne se trompent jamais plus que lorsqu'ils supposent qu'en multipliant leurs représentants, au delà d'une certaine limite, ils élèvent une barrière plus forte contre le gouvernement du petit nombre. L'expérience leur prouvera toujours, au contraire, qu'après s'être assurés d'un certain nombre de représentants pour les besoins de la sécurité publique, de la connaissance des besoins locaux et de la diffusion de la sympathie avec la société tout entière, ils contrecarrèrent leurs propres vues, par chaque addition nouvelle ».

Il est vrai que la Chambre des Communes, avec ses 670 membres ne s'est pas montrée ingouvernable. Le nombre des membres présents toutefois dépasse rarement 450, et il n'y a de sièges que pour 360.

(1) Bien que le sergent d'armes fasse quelquefois le tour de Washington en voiture pour amener des membres de leurs maisons au Capitole.

(2) La Chambre d'Olivier Cromwell de 360 membres, y compris 30 d'Ecosse et 30 d'Irlande, avait un quorum de 60.

quorum élevé, prescrit par la Constitution, a sans doute contribué à assurer une véritable assiduité. D'autres raisons sont : la distance de Washington aux résidences de la plupart des membres, de telle sorte que cela ne vaut pas la peine de faire le voyage de chez soi pour un court séjour ; et le fait que fort peu d'entre eux essaient de s'occuper de leurs affaires ou de leur profession pendant la durée de la session. Les hommes de loi, les négociants, les industriels laissent leur travail à des associés ; mais beaucoup sont politiciens et pas autre chose. A Washington, ville sans commerce ni industrie, l'intrigue politique ou semi-politique est la seule occupation lucrative possible ; car le fonctionnement de la Cour Suprême est aux mains de juristes qui viennent d'une certaine distance. Plus un pays est démocratique, plus est régulière l'assiduité, plus est rigoureuse l'attention que l'on attend qu'un membre porte aux requêtes de ses commettants(1). En dehors du pénible devoir de trouver des emplois pour ses électeurs, qui absorbe une si grande partie du temps d'un membre du Congrès, ses devoirs ne sont pas plus pénibles que ceux d'un membre du Parlement anglais, qui désire se maintenir à la hauteur des questions courantes. Les séances ne durent ni aussi longtemps, ni aussi tard qu'à la Chambre des Communes ; les questions discutées sont moins diverses, les livres bleus à lire moins nombreux, la correspondance (excepté pour les emplois), moins importune. La position de sénateur est plus absorbante que celle de membre de la Chambre, parce que tout son Etat, et non seulement un district, a des

(1) Avant le *Bill* de Réforme de 1832, il y avait rarement plus de 200 membres présents à la Chambre des Communes, et elle ne siégeait généralement que deux ou trois heures par jour. L'un des membres pour Hampsphire, vers 1820, siégea pendant treize années, et, jouissant d'une parfaite santé, ne parut que trois fois à la Chambre. Et ceci ne fut pas considéré comme un cas très singulier.

droits sur lui, et parce que, appartenant à un corps peu nombreux, il encourt une plus grande responsabilité individuelle, et siège dans deux ou trois comités au lieu d'un.

VII. — Le manque d'occasions de se distinguer au Congrès est une des causes qui privent la carrière politique d'attraits pour la plupart des Américains (1). Il faut à un nouveau membre au moins une session pour apprendre la procédure de la Chambre. Les débats importants sont rares, les comptes-rendus que font les journaux des discours prononcés courts et peu lus. Le travail le plus sérieux se fait dans les comités ; le monde ne les connaît pas, et une grande part de ce travail ne produit rien, car de nombreux *bills* étudiés dans un comité ne sont peut-être jamais même votés par la Chambre. Une place dans un bon comité de la Chambre doit être obtenue par faveur, et un homme à l'esprit élevé pourrait trouver de la difficulté à se l'assurer. L'habileté, le tact, le savoir-faire, font, à la longue, leur chemin au Congrès comme ailleurs. Mais au Congrès, la plupart des hommes ne durent pas longtemps. Il n'y a qu'une forte influence locale, ou quelque remarquable service rendu au parti, qui permette à un membre de conserver son siège pendant trois ou quatre Congrès successifs. C'est pourquoi le zèle d'un jeune politicien ne se refroidit nulle part aussi vite qu'à la Chambre des Représentants. Un labeur ingrat, celui de tourner une manivelle qui n'enregistre que ses propres tours, ou d'écrire des articles qu'un éditeur rejette sans cesse, est, de toutes les choses, la plus décourageante. Elle est plus décourageante que le mérite non reconnu, car, dans ce cas du moins, l'amour-propre de la victime reste sauf. Certes, tout labeur pour le public est généralement improductif dans la Chambre des Représentants, comme dans toutes les chambres d'ailleurs ;

(1) Voir également, ch. LYIII, *infra*.

mais le labeur pour l'intérêt pécuniaire de ses électeurs et amis est productif, car il oblige les gens, il fait acquérir une réputation d'énergie et d'habileté, il permet non seulement une réélection, mais un siège possible au Sénat, ce qui est la plus haute ambition du membre du Congrès. Pouvoir, renommée, richesses peut-être même siègent sur ce sommet : mais généralement, le fil léger de la vie se brise avant que la récompense équitable ait été obtenue. Peu de jeunes hommes hautement doués et de goûts distingués songent à entrer dans la vie publique, car les désappointements et les ennuis probables d'une vie au Congrès en dépassent à ce point les attractions, qu'une ambition exceptionnelle ou un sentiment puissant du devoir public peuvent seuls entraîner de tels hommes dans cette voie. Le droit, l'enseignement, la littérature, les plus hautes carrières du commerce, de la finance, des chemins de fer, offrent un plus bel avenir de plaisir ou d'honneurs.

Dans Washington, le représentant est éclipsé par le sénateur et les juges Fédéraux. Hors de Washington (1), il ne jouit pas d'une grande considération sociale, surtout dans les Etats du Nord ; car, dans le Sud, sa situation a conservé quelque peu de son ancien crédit. Ses avis ne sont pas cités avec respect. Il semble enveloppé du soupçon d'être *a priori* un agioteur, et sentir que la charge lui incombe de prouver que la raillerie courante sur ce sujet ne peut lui être appliquée. Les riches ne cherchent donc pas, comme en Angleterre, à entrer dans la

(1) Il y a quelques années, un Anglais de marque, visitant un collège de femmes du New-England, et désirant connaître quelque chose de la position sociale des élèves, fit la remarque suivante : « Je suppose que vous avez ici pas mal de jeunes filles appartenant aux meilleures familles, des filles de membres du Congrès, etc. ? » La question excita tant d'amusement qu'elle me fut répétée longtemps après, non seulement comme un exemple de l'ignorance anglaise, mais encore comme une joyeuse plaisanterie.

législature, pour pouvoir entrer dans la société. Ils n'obtiendront pas une *entrée* qu'ils n'auraient pas pu s'assurer autrement. Et il n'y a pas d'occasions d'exercer ces mêmes influences sociales, qui produisent de l'effet sur les membres, et encore plus sur les femmes et les filles des membres des législatures européennes. Il peut, naturellement, arriver qu'il vaille la peine de faire la « capture » d'un sénateur, et dans ce but de commencer par la capture de sa femme. Mais le *salon* ne joue aucun rôle dans la vie publique américaine.

Le pays ne va pas au Congrès chercher des candidats présidentiels, comme l'Angleterre cherche au Parlement ses premiers ministres. Les occasions de se distinguer y sont rares. Un homme ne s'y rend familier ni à l'œil, ni à l'oreille du monde. Le Congrès n'est pas, en un mot, un foyer de la vie politique, comme le sont les législatures de France, d'Italie et d'Angleterre. Bien qu'il soit devenu plus puissant entre les divers Etats, bien qu'il ait allongé les bras dans toutes les directions, et parfois empiété sur l'exécutif, il n'est pas devenu plus intéressant pour le peuple, et n'a pas gagné près de lui en respect et en affection.

VIII. — Ni le Sénat, ni la Chambre ne comptent de *leaders* attitrés. Il n'y a ni ministère, ni ex-ministère dirigeant une opposition, ni chefs à la tête de groupes distincts, qui suivent leur direction, comme les nationalistes irlandais suivaient Mr. Parnell dans le Parlement anglais, ou comme une partie importante des Chambres française et allemande suivait M. Clémenceau ou le Dr Windthorst. Aussi, il n'existait pas, jusqu'en 1900, d'organisation fonctionnant régulièrement en vue de mettre au courant les membres des votes attendus, ou pour leur indiquer la façon dont ils doivent voter.

Cela semble incompréhensible à quiconque est familiarisé avec les méthodes du Parlement anglais. Comment demande-t-il, les affaires peuvent-elles marcher ; com-

ment chaque parti peut-il se faire sentir comme tel, sans *leaders* ni *Whips*.

J'ai mentionné les *Whips*. Disons un mot de cette partie vitale, encore même en Angleterre peu appréciée, du mécanisme d'un gouvernement constitutionnel.

Chaque parti, dans la Chambre des Communes, a, en outre de ses *leaders*, un membre de la Chambre, nommé par le chef des *leaders* comme son aide-de-camp, et appelé le *whipper-in*, ou, par abréviation, le *whip*. Ses devoirs sont : 1° d'informer chaque membre appartenant au parti de tout vote important qui peut se produire, et de retenir le membre, lorsqu'il le voit quelque part dans la Chambre ou aux environs, jusqu'à ce que le vote ait eu lieu ; 2° de diriger les votes de son propre parti ; 3° d'obtenir des « paires » si les membres ne peuvent être présents au vote ; 4° de « pointer », c'est-à-dire de compter les membres dans chaque vote de parti ; 5° de « se tenir en contact » avec l'opinion du parti, d'en transmettre fidèlement l'impression au *leader*, ce qui permet à celui-ci de juger jusqu'à quel point il peut compter sur l'appui de tout son parti dans les décisions qu'il se propose de prendre. Un membre sans opinion personnelle sur une question, et ne sachant comment voter, va demander conseil au *whip*. Un membre qui, sans cause grave, s'est abstenu, sans s'être « apairé », dans un vote important, auquel le *whip* l'avait dûment convoqué, est coupable d'un forfait qui n'a de plus grave qu'un vote contre son propre parti. Le *whip* ministériel doit en outre « entretenir une Chambre », c'est-à-dire s'assurer l'existence d'un quorum de membres présents, lorsque se discutent les affaires du gouvernement, et naturellement aussi entretenir une majorité, c'est-à-dire avoir à sa portée un nombre suffisant de partisans pour donner au ministère la majorité dans tout vote ministériel (1). Sans la pré-

(1) Ce qui était autrefois la fonction principale du *whip* ministériel.

sence constante et l'activité du *whip* ministériel, les rouages du gouvernement ne fonctionnaient pas un jour, parce que le ministère courrait le risque de défaites imprévues, qui détruiraient son crédit et pourraient entraîner sa démission. Pareillement l'Opposition, et un troisième ou quatrième parti, trouvent nécessaire d'avoir leur ou leurs *whips*, car ce n'est que de cette façon qu'ils peuvent agir comme parti, guider leurs adhérents, et peser de toutes leurs forces sur un vote. Aussi, dès qu'un nouveau parti s'est formé, son premier acte, celui par lequel il réalise et proclame son existence, est-il de nommer des *whips*, auxquels ses membres peuvent demander conseil, et qui peut en retour recevoir leurs vues sur la stratégie convenable à adopter dans l'intérêt du parti (1). Ces agents sont si essentiels à la discipline des armées parlementaires anglaises, que la première question de tout politicien anglais assistant à une séance du Congrès est : « Où sont les *whips*? » et la seconde : « Comment diable pouvez-vous marcher sans eux? »

Il y a une triple réponse à cette question. Les *whips* ne sont pas aussi nécessaires à Washington qu'à Westmin-

riel, payer aux membres leurs votes en faveur du gouvernement, a cessé depuis près d'un siècle et demi. Il est cependant encore l'organe reconnu chargé des questions de patronage politique, d'où son nom de « Secrétaire du patronage de la Trésorerie ». Les personnes qui désirent des places pour leurs amis — il y a maintenant extrêmement peu de ces places — ou des titres pour eux-mêmes — ces titres sont plus nombreux et énergiquement convoités — adressent encore leurs demandes à lui. Il les communique au premier ministre avec son avis sur la question de savoir si les services publics ou de parti du postulant justifient la demande.

(1) Même les partis qui sont formés en vue de questions particulières et probablement transitoires, nomment *whips* un ou plusieurs de leurs membres, parce qu'ils ne pourraient pas autrement agir avec cette efficacité que donne seule une entente habituelle. A la Chambre des Lords, chaque parti a aussi des *whips*, mais comme les votes y ont moins de signification politique, leurs fonctions y sont moins importantes.

ter. Une sorte de substitut leur a été trouvé. Le Congrès souffre jusqu'à un certain point de l'insuffisance de la combinaison qui les remplace (1).

Un vote n'a pas au Congrès la même importance qu'à la Chambre des Communes. Ici, il peut renverser le ministère : au Congrès, il ne fait jamais qu'approuver ou rejeter quelque *bill* ou quelque résolution particuliers. Même un vote du Sénat, qui peut entraîner le rejet d'un traité ou d'une nomination à quelque poste élevé, n'apporte aucun trouble à l'existence de l'exécutif. Il n'est donc pas essentiel pour la majorité d'avoir toujours toutes ses forces en mains et le résultat qu'un vote heureux apporte au parti en minorité n'est pas de grand prix.

Il peut s'élever, cependant, des questions qui présentent quelque haut intérêt de parti. Ce peut être un *vill*, par lequel un parti veut assurer la réalisation de ses vues politiques principales, ou peut-être gagner la faveur populaire, ou bien une résolution par laquelle il espère nuire à un exécutif hostile. Il est important, en pareil cas, de réunir tous les suffrages. A cet effet, au commencement de chaque Congrès, la majorité élit un comité de *caucus*, et il est du devoir du président et du secrétaire de ce comité (auxquels, au cas d'un *bill* de parti soutenu par la majorité, est adjoint le président du comité auquel le *bill* a été soumis et qui est nécessairement un membre de la majorité) d'agir comme des *whips*, c'est-à-dire d'aviser les membres du parti de tout vote important en leur

(1) Je me permets de laisser le passage qui suit sans modification, parce qu'il décrit l'état de choses qui existait, quand ce livre fut écrit pour la première fois, et qui a continué d'exister quelque temps après. En 1900, cependant, des *whips* furent introduits, le *caucus* congressionnel de chaque parti à la Chambre en désignant un. Le devoir du *Whip* est de solliciter son parti sur toutes les questions douteuses et de faire savoir aux *leaders* sur combien de votes ils peuvent compter. Des dons de tact, de persuasion et de force sont exigés de lui pour qu'il convienne à la délicate fonction de manier les hésitants ou les mécontents (Note de l'édition de 1910).

envoyant « un appel », et de prendre toutes les mesures nécessaires pour réunir un quorum et une majorité assez forte pour faire passer le *bill* ou la résolution par lesquels le parti se trouve engagé. *Mutatis mutandis* (naturellement, la minorité s'occupe rarement de s'assurer un quorum), la minorité fait usage des mêmes moyens pour réunir ses hommes dans les votes importants. Dans les cas graves ou douteux, où l'on juge prudent de consulter ou de stimuler le parti, le comité de *caucus* convoque un *caucus*, c'est-à-dire une réunion de tout le parti, où se débat à huis clos l'attitude à prendre par le parti, et où l'on vote sur la ligne de conduite à suivre (1). Ce vote lie tous les membres du parti, comme le feraient en Angleterre les instructions du *leader* transmises par le *whip*. La désobéissance ne peut pas être punie dans le Congrès lui-même, excepté, bien entendu, de peines sociales, mais elle met en danger le siège du membre trop indépendant, car les *managers* du parti à Washington communiqueront avec les *managers* du parti dans son district, et ceux-ci refuseront probablement de le renommer à la prochaine élection. Le *caucus* le plus important d'un Congrès est celui qui est tenu au début pour choisir le candidat du parti au poste de *Speaker* ; être choisi par la majorité et être élu, cela ne fait qu'un, évidemment. Comme les vues et les tendances du *Speaker* déterminent la composition des comités, et par suite le cours de la législation, son choix est une question de la plus haute importance, qui est précédée de semaines d'intrigues et de brigue.

(1) Un sénateur expérimenté m'a dit que le *caucus* du Sénat de son parti se réunissait habituellement deux fois par mois, le *caucus* de la Chambre moins fréquemment. Un des *leaders* de la Chambre m'a dit que des « appels » sont lancés en moyenne pour six mesures par session, c'est-à-dire de dix à vingt fois en tout, suivant la résistance offerte aux projets de la majorité. Un appel de la majorité est quelquefois signé par le *Speaker*. Les réunions générales d'un parti du Parlement sont beaucoup plus rares en Angleterre.

Le procédé d'« entrée en *caucus* » est le procédé qui remplace régulièrement en Amérique le *leader* attitré, et il a l'avantage de paraître plus en harmonie avec l'égalité démocratique, parce que chaque membre du parti pèse théoriquement d'un égal poids dans la réunion du parti. On s'en sert toutes les fois qu'il est nécessaire d'arrêter une ligne politique ou de rallier tout le parti, pour un vote particulier de parti. Mais il va sans dire qu'il ne peut pas être employé tous les jours ni pour tous les *bills*. Par suite, quand aucune réunion de parti n'a émis d'ordres, un membre est relativement libre de voter comme il lui plaît, ou plus exactement comme il plaît à ses constituants. S'il ne connaît rien de la question, il peut prendre l'avis d'un ami ou voter comme vote quelque membre en vue de son parti. Quoiqu'il en soit, son vote est douteux ; on ne peut le prévoir ; ce qui rend incertain le résultat du vote général sur les questions secondaires. Cette raison, ajoutée au pouvoir des comités permanents, explique le manque de stabilité politique dans l'action du Congrès. Comme ses chefs ont relativement peu d'autorité et qu'un *leader* ne possède aucun moyen de tenir son parti uni sur les questions ordinaires, aucune politique définie ne se trouve dans sa conduite, ni ne s'exprime dans ses votes. Il marche en zigzags.

La liberté dont jouissent les membres sur les questions secondaires a l'intéressant résultat de prévenir les dissensions et les divisions dans les partis. Il y a des substances dont la cohésion est d'autant plus grande que les contacts sont plus élastiques. La neige récemment tombée garde une surface polie sur une pente abrupte, mais qu'elle se fonde et devienne glace, et fentes et crevasses commencent à se montrer. Un véhicule mal suspendu tiendra sur un chemin raboteux, où se faussera et se brisera une voiture plus solide. De sérieuses différences d'opinion peuvent exister dans un parti congressionnel, sans briser son unité de parti, car il n'a besoin de rien

que de présenter un front solide dans les rares occasions dans chaque session, où se produit un vote important. L'apparence d'un accord complet est d'autant plus facilement conservée, qu'il y a peu de débat sérieux, et qu'il est rare que les partisans d'un système provoquent l'autre fraction de leur parti à se lever contre eux pour les contredire. Quant au membre dont le sentiment, sur une question grave, n'est pas celui de la masse de son parti, il hésite à voter contre lui, parce qu'il a peu de chances de définir et de défendre sa position par un discours explicatif.

Dans les temps difficiles, le *caucus* congressionnel doit être complété par quelque chose comme l'obéissance à des *leaders* réguliers. Mr. Taddeus Stevens, par exemple, dirigeait avec une autorité reconnue la majorité de la Chambre dans sa lutte contre le Président Andrew Johnson. Le Sénat est plus jaloux de l'égalité de tous ses membres. Un sénateur n'a d'autre autorité que celle d'une expérience et d'un talent exceptionnels ; et un *caucus* sénatorial, comprenant rarement plus de cinquante personnes, est naturellement un rouage plus efficace qu'un *caucus* de la Chambre, qui peut dépasser deux cents membres (1).

Le lecteur européen peut être embarrassé, dans ce qui précède, par les apparentes contradictions sur l'organisation des partis dans le Congrès. « La Chambre américaine, après tout, demandera-t-il, est-elle plus ou moins un corps de parti que la Chambre anglaise des Com-

(1) Il fut un temps où le *caucus* congressionnel joua, dans l'histoire de l'Amérique, un rôle important auquel il a maintenant renoncé. De 1800 à 1824, des réunions de parti des sénateurs et des représentants, furent tenues, qui désignèrent les candidats du parti à la Présidence. Chacun des partis les acceptait dès lors comme ses candidats réguliers. En 1828, ces désignations furent faites par les législatures d'Etats, et en 1832 fut introduit le système actuel de conventions nationales (Voir *infra*).

munes ? L'esprit de parti est-il plus ou moins fort dans le Congrès que chez le peuple américain en général ? »

En ce qui concerne les conflits sérieux de partis, la Chambre des Représentants est presque autant un corps de parti que la Chambre des Communes. Un membre, votant contre son parti en pareilles circonstances, a autant de chances de perdre sa réputation et son siège qu'un membre anglais. Mais pour les questions ordinaires, pour les conflits n'impliquant pas la fortune d'un parti, un représentant est moins lié par ses attaches de parti qu'un membre anglais, parce qu'il n'a ni *leaders* pour le guider par leurs discours, ni *whips* par leurs instructions privées (1). Le gain apparent est qu'un domaine plus vaste est laissé à l'indépendance du jugement sur les questions qui ne mettent pas en jeu le parti. La perte réelle est que la législation devient faible et sans consistance. Cette conclusion n'est pas encourageante pour ceux qui espèrent que nous arriverons à nous débarrasser, dans nos législatures, de l'esprit de parti. Une assemblée délibérante n'est après tout qu'une foule ; et plus intelligente est une foule, plus nombreuses sont ses volontés, plus elle a de peine à se mettre d'accord. Comme toutes les foules, il faut qu'une législature soit conduite et commandée. Son mérite ne réside pas dans l'indépendance de ses membres, mais dans l'action reflexe de son opinion sur les *leaders*, dans sa bonne volonté à leur obéir sur les matières d'importance secondaire, réservant sa désobéissance pour les questions dans lesquelles quelque grand principe l'emporte à la fois sur la déférence obligatoire à l'autorité établie, et sur le respect dû à la science spéciale.

(1) Pour une comparaison intéressante du vote de parti dans le Congrès et dans la Chambre anglaise des Communes, voir Mr. A. Lawrence Lowell, *le Gouvernement de l'Angleterre* (éd. fr., coll. Jéze).

Ces remarques répondent aussi à la seconde question. L'esprit de parti peut paraître plus faible dans le Congrès que dans le peuple en général. Cela tient seulement à ce que les questions que le peuple décide aux scrutins sont toujours des questions de choix entre candidats à des fonctions. Ce sont des questions définies, qui ont éminemment un caractère de parti, parce que les candidats représentent, dans l'Amérique de nos jours, non pas des principes, mais des partis. Chaque fois que dans le Congrès intervient un vote de personnes, le Congrès émet généralement un strict vote de parti. Si le peuple devait voter aux élections sur des matières qui ne seraient pas explicitement comprises dans la plateforme du parti, (comme il le fait maintenant dans les Etats qui ont adopté l'Initiative et le Referendum), il y aurait chez lui une bien plus grande incertitude que n'en étale le Congrès. L'habitude de l'unité d'action qui fait la vie d'un parti est également intense dans toutes les parties du système Américain. Mais, en Angleterre, l'existence dans le Parlement d'un Ministère et d'une Opposition, entraîne dans la sphère d'action du parti bien des questions qui, en Amérique, restent en dehors, et par suite le Congrès paraît, et dans quelque cas est moins imprégné que le Parlement, d'esprit de parti.

CHAPITRE XX

LES RELATIONS DU CONGRÈS AVEC LE PRÉSIDENT (1)

En tant que corps législatifs, la Chambre et le Sénat ont des pouvoirs similaires et ont avec l'exécutif les mêmes relations (2). Il nous est, dès lors, loisible de les englober dans la même étude, ou plutôt le lecteur peut appliquer au Sénat tout ce qui est dit de la Chambre en tant que législature (3).

Bien que la Constitution interdise à tout fonctionnaire Fédéral de faire partie de la Chambre ou du Sénat, elle ne contient aucune disposition les empêchant d'y prendre la parole ; de même, elle ne contient rien qui empêche

(1) Les rapports mutuels existant aux Etats-Unis entre les divers organes du Gouvernement sont si intéressants et si dissemblables de ceux qui existent dans la plupart des pays d'Europe, qu'il m'a paru nécessaire de les décrire avec quelque détail et de points de vue différents. Dans ce chapitre, se trouve un exposé des relations de travail actuelles du Président et du Congrès ; dans le chapitre suivant, est examinée la théorie générale des fonctions respectives des départements exécutif et législatif, et est expliqué le point de vue américain sur la nature de ces fonctions. Dans le chapitre xxv, l'ensemble du système américain est comparé au système dit « système de cabinet » de la Grande-Bretagne et de ses colonies.

(2) La Chambre a seule l'initiative des *bills* de revenus ; mais ce privilège est étranger à ce qui suit.

(3) Les fonctions exécutives du Sénat ont été examinées au chapitre xi.

l'une ou l'autre Chambre de convoquer qui elle veut et de donner la parole à qui elle veut. Dans les premiers temps, Washington se rendait au Congrès et prononçait son discours d'ouverture. Parfois, il restait au Sénat pendant la discussion et y exprimait même son opinion. Lorsque Hamilton, le premier secrétaire du Trésor, prépara son fameux rapport sur les finances nationales, il demanda à la Chambre si elle voulait l'entendre dire par lui ou si elle voulait le recevoir écrit. Elle prit ce dernier parti, et créa ainsi un précédent qui a été suivi par les ministres subséquents (1) ; de même en 1801, le Président Jefferson, quand il transmit son message écrit au lieu de le prononcer, créa un précédent qui a été semblablement respecté par tous ses successeurs.

Ainsi aujourd'hui, un membre de l'exécutif ne prend la parole devant aucune des deux Chambres ; et quand un ministre paraît devant un comité, c'est essentiellement à titre de témoin pour répondre à des questions, plutôt que pour exposer et défendre sa propre cause. Peu de rapports directs par suite existent entre le Congrès et l'administration, et aucun sentiment d'inter-

(1) Un comité du Sénat a déposé un rapport donnant aux ministres le droit de prendre la parole (Voyez plus haut note au chapitre IX) ; et cette disposition se trouve édictée dans la Constitution de la Confédération du Sud (voyez note au chapitre XXVI à la fin de ce volume). Bien entendu, le Président peut entrer au Sénat mais il n'y prononce pas de discours. Il n'entre pas à la Chambre des Représentants. De même, aucun roi anglais n'est entré à la Chambre des Communes, à l'exception de Charles I^{er}, en 1642, lorsqu'il tenta d'arrêter les cinq membres. C'est la scène que raconte le *Journal* : « Sa Majesté entra dans la Chambre et prit le fauteuil du Président, disant : « Messieurs, je suis fâché de venir parmi vous en une telle occurrence ». Le résultat n'encouragea pas ses successeurs à renouveler la visite ; mais parfois Charles II assista aux débats de la Chambre des Lords et même conseilla aux Lords d'être plus calmes ; Anne y vint quelquefois ; et il n'y a rien, à notre avis, qui empêche, à l'heure actuelle, le souverain d'y assister.

dépendance et de communauté d'action, comme il en existe dans les autres pays parlementaires (1). Qu'on songe aussi qu'un ministre peut n'avoir jamais siégé au Congrès et être ignorant de son tempérament et de ses habitudes. Six membres du cabinet de Mr. Cleveland, en 1888, et sept de celui de Mr. Taft, en 1909, n'avaient jamais fait partie de l'une ou de l'autre Chambre. Le Président lui-même, bien qu'il ait été désigné pour cette fonction par un vote de son parti, n'en est pas nécessairement le *leader*, ni même un des *leaders* les plus en vue. Il ne peut pas, par suite, exercer une influence sur les conseils et guider la politique des membres du Congrès appartenant à son propre parti. Le Congrès n'est nullement obligé de prendre en considération les sujets sur lesquels il a appelé son attention comme nécessitant une législation ; et les réformes qu'il suggère d'année en année peuvent être négligées, même quand son parti a la majorité dans les deux Chambres, ou que la question est étrangère aux lignes politiques des partis. Des membres se sont plaints parfois de ce qu'il soumette des projets de *bills*, bien qu'il y ait une multitude de précédents en faveur d'une telle pratique.

Le Président et son Cabinet n'ont pas de porte-parole attitré dans les Chambres. Un sénateur ou un représentant privé peut être en communication confidentielle avec eux, et être l'instrument par lequel ils cherchent à agir ; mais il désavouerait probablement ce rôle d'interprète des désirs ministériels, plutôt qu'il n'en tirerait vanité. Le Président peut naturellement exercer une certaine autorité sur les membres du Congrès, grâce au patronage. Il peut distribuer des places à eux ou à leurs amis ; il peut approuver ou rejeter des *bills* dans lesquels

(1) La Chambre a voté, il y a quelques années, un *bill* transportant les affaires indiennes du Secrétaire de l'Intérieur au Secrétaire de la Guerre, sans consulter ni l'un ni l'autre de ces fonctionnaires.

ils sont intéressés ; ses ministres peuvent passer avec leurs agents des contrats lucratifs. Ce pouvoir est considérable, mais secret, car si on savait qu'il en est fait usage, le membre serait compromis dans l'estime publique et l'exécutif serait exposé à des accusations. La conséquence de ce fait que toutes relations ouvertes sont coupées, a été d'encourager une action secrète, dont il peut sans doute être usé pour des besoins légitimes, mais qui, étant exercée clandestinement, est rarement au-dessus du soupçon. Lorsque le Président ou un ministre sont l'objet d'attaques dans le Congrès, il n'est du devoir de personne de justifier leur attitude. Le fonctionnaire accusé peut envoyer une défense écrite ou engager un membre à exposer son cas ; ce procédé, toutefois, ne présente pas les avantages du système parlementaire européen, dans lequel la personne accusée dans un débat discute les diverses charges, montrant qu'elle n'a pas peur de répondre à de nouvelles questions et de lutter avec de nouveaux arguments. Ainsi, par son exclusion du Congrès, l'exécutif est privé du pouvoir de diriger et de guider la législation et de défendre dans la discussion ses actes administratifs.

Examinons maintenant le pouvoir du Congrès sur l'exécutif. Les deux Chambres du Congrès peuvent séparément ou conjointement voter des résolutions invitant le Président ou ses ministres à prendre certaines mesures, ou désapprouvant celles qui ont déjà été prises. Le Président n'est nullement obligé de s'incliner devant ces résolutions, ni même d'y prêter attention. Elles ne raccourcissent pas la durée de son mandat, ni ne diminuent sa puissance (1). D'ailleurs, si la résolution blâme

(1) En Angleterre, une résolution de la Chambre des Communes seule est presque toujours considérée comme impérative pour toutes les matières rentrant dans la compétence de l'exécutif ; la raison en est que la Chambre des Communes a le pouvoir de renverser le gouvernement s'il ne suit pas ses indications. Il y a

l'acte d'un ministre, le Président n'échappe pas à sa responsabilité en la rejetant sur ce ministre, car c'est sur lui et non sur son serviteur ou son conseiller que la loi la fait retomber.

Chacune des Chambres du Congrès peut prescrire à un comité de convoquer et d'examiner un ministre, qui, bien qu'il puisse légalement refuser de se présenter, le fait très rarement. La seule chose que puisse faire le comité, une fois qu'il a répondu à son appel, est de l'interroger. Il peut échapper à leurs questions, les dépister au moyen d'adroits stratagèmes. Il peut leur répondre impunément qu'il a le désir de suivre ses propres inspirations. Il n'a qu'un seul maître, un seul juge de ses actions, le Président.

Le Congrès peut refuser au Président le vote des lois qu'il sollicite ; et ainsi, en le mortifiant et en l'embarrassant, il peut chercher à empêcher l'accomplissement de ses désirs. Mais il n'y a qu'un Président timide, ou un Président très résolu à arriver au but pour lequel la loi est nécessaire, qui soit ému par cette tactique.

Le Congrès peut voter des *bills* enjoignant au Président ou à quelque ministre de faire ou de s'abstenir de faire certains actes laissés jusqu'alors à leur libre volonté et appréciation ; il peut, en fait, chercher à enchaîner les fonctionnaires en leur indiquant en détail leur conduite. Le Président opposera probablement son veto à de tels *bills*, comme contraires à la saine politique administrative. A supposer toutefois qu'il les signe ou que le Congrès passe par-dessus son veto, la question peut se poser de savoir s'ils sont dans les pouvoirs constitutionnels du Congrès, ou s'ils sont frappés de nullité comme empiétant sur le pouvoir discrétionnaire donné par la

même en des cas où l'exécutif a cessé d'appliquer les dispositions d'une loi qui n'était pas abrogée, simplement parce que la Chambre des Communes avait fait connaître qu'elle la désapprouvait.

Constitution au chef de l'exécutif. Lorsque le Président (ou un ministre), alléguant qu'ils sont inconstitutionnels, refuse de s'y conformer, le seul moyen de décider s'il est dans son droit est de saisir de la question la Cour Suprême, comme d'un point de droit dans une procédure légale. Cette procédure n'est pas toujours possible. Dans le cas où elle l'est, et que la Cour se prononce contre le Président, si celui-ci refuse encore d'obéir, il ne reste plus qu'à le mettre en accusation.

L'*impeachment*, dont un exposé a déjà été fait, est la grosse pièce d'artillerie dans l'arsenal du Congrès, mais précisément parce qu'elle est si grosse, elle est peu propre à un usage ordinaire. Elle est comme un canon de cent tonnes qui exige, pour être mis en position, un mécanisme compliqué, pour être tiré, une quantité considérable de poudre, et pour être ajusté, un point de mire très étendu. Ou, pour me servir d'une autre comparaison, l'*impeachment* est ce que les médecins appellent un médicament héroïque, un remède désespéré, propre à être employé contre un fonctionnaire coupable de crimes politiques, mais mal proportionné au châtement de délits de peu d'importance. Bien que le seul Président (Andrew Johnson) contre lequel elle ait été mise en pratique, ait pendant deux ans sans interruption et avec une grande intempérance de langage, tellement défié le Congrès, et lui ait tellement résisté que tout le mécanisme du gouvernement avait été soumis à une tension extrême, cependant, le Sénat ne le condamna pas, aucun délit n'ayant été établi contre lui d'une façon évidente. Ainsi, l'*impeachment* ne tend pas à garantir et à la vérité n'a jamais eu pour but de garantir la coopération de l'exécutif et du Congrès.

Il résulte de cet exposé que le Congrès ne peut pas exiger la démission d'un fonctionnaire. Il peut faire examiner sa conduite par un comité et essayer de l'amener, par ce moyen, à donner sa démission. Il peut demander au

Président de le révoquer, mais si celui-ci, qui est son maître, prend parti pour lui, et qu'il se cramponne à sa place, on ne peut rien faire d'avantage. Il peut naturellement être mis en accusation, mais on ne met pas en accusation pour une simple incompétence ou négligence, de même qu'on ne se sert pas de marteaux-pilons pour casser des noix. Et nous arrivons ainsi à cette conclusion, que le Congrès, qui peut examiner dans une certaine mesure la conduite des serviteurs du public, qui peut les blâmer, qui peut leur indiquer des règles pour leur gouverner, ne peut pas s'en débarrasser. C'est comme si les administrateurs d'une compagnie étaient obligés de garder un directeur, en qui ils n'ont plus confiance, parce qu'il n'a pas été nommé par eux, mais par les actionnaires.

Reste le pouvoir, qui a été longtemps regardé par les pays libres comme la citadelle de la suprématie parlementaire, le pouvoir de la bourse. La Constitution tient le Président éloigné de cette citadelle et accorde au seul Congrès le droit de se procurer des ressources et de les affecter au service de l'Etat. L'aménagement qu'elle fait des finances nationales illustre de façon significative le système qui sépare le législatif d'avec l'exécutif. Dans cette matière d'une importance capitale, l'Administration, au lieu de proposer et de surveiller, au lieu de s'assurer que chaque département obtient l'argent qui lui est nécessaire, que l'argent ne va pas là où il n'est pas utile, que les revenus sont perçus aussi facilement et aussi économiquement que possible, qu'une exacte balance s'établit annuellement, que la politique des dépenses est consistante avec elle-même et raisonnablement permanente d'année en année, est, par son exclusion du Congrès, privée d'influence d'une part, et de l'autre, de responsabilité. Les fonctions de Ministre des Finances sont données à des comités et réparties entre les présidents de plusieurs comités des deux Chambres, qui n'ont entre eux aucun rapport. Nombre d'affaires

qui exigeraient l'expérience, la pénétration, le sentiment d'économie d'un ministre responsable, sont abandonnées à des comités qui sont puissants, mais non responsables, et à des Chambres dont la responsabilité nominale est malheureusement, en pratique, affaiblie par le manque d'organisation et de méthodes appropriées.

Jusqu'à quel point, dans ces conditions, le pouvoir de la bourse permet-il au Congrès de contrôler le Président ? Bien moins que dans les pays d'Europe. Le Congrès peut écarter un projet particulier que le Président voit avec faveur, en refusant des crédits. S'il engageait des opérations militaires, — la Constitution ne lui permet pas « de déclarer la guerre », cela étant réservé au Congrès — la Chambre pourrait le paralyser en refusant de voter les crédits demandés pour l'armée. S'il renouvelait l'audacieuse tentative de Jefferson d'acheter un nouveau territoire, elle pourrait refuser l'argent nécessaire à l'acquisition. Mais si, tout en se tenant dans les limites de ses fonctions constitutionnelles, il prend une voie différente de celle qu'elle lui recommande, s'il se refusait, par exemple, malgré les demandes réitérées de la Chambre, à exiger la libération de citoyens américains retenus dans des prisons étrangères, ou à faire cesser les désordres dans un Etat dont le Gouvernement a sollicité l'intervention Fédérale, elle se trouverait impuissante. Refuser les crédits ordinaires, et, par suite, arrêter la machine gouvernementale, ferait beaucoup plus de tort au pays et à elle-même qu'au Président. Pour employer une expression populaire, les représentants se couperaient le nez pour dépit leur figure (*to spite their face*). Légalement, ils ne pourraient refuser de voter le traitement du Président, car il lui est garanti par la Constitution. Ils ne pourraient pas, à moins que ce ne fût par un *impeachment* couronné de succès, le déloger de la Maison Blanche, ou le priver de son titre à l'obéissance des fonctionnaires Fédéraux.

Aussi, quand le Congrès a tâché de contraindre le Président en se servant de ses pouvoirs financiers, et qu'il s'est trouvé dans un cas où il ne pouvait l'atteindre par la législation ordinaire (soit parce que cette législation eût été inconstitutionnelle, soit parce que la majorité des deux tiers lui eût fait défaut), il a procédé, non point en refusant intégralement les crédits, comme aurait fait, dans des circonstances analogues, la Chambre anglaise des Communes, mais en attachant à un *bill* d'appropriation ce qu'on appelle un « *rider* ». Il y a plusieurs années, la Chambre contracta l'habitude, habitude dans laquelle elle s'est bientôt complue librement, d'insérer dans les *bills* affectant de l'argent aux besoins du service public, des dispositions concernant des questions entièrement différentes, qu'elle n'avait pas le temps d'adopter par la voie ordinaire. En 1867, le Congrès usa de ce procédé contre le Président Johnson, avec lequel il était à cette époque en guerre ouverte : elle attacha à un *bill* d'appropriation relatif à l'armée une clause qui enlevait virtuellement au Président le commandement de l'armée et le confiait au général occupant le plus haut grade (le général Grant). Le Président céda, comprenant que, s'il refusait, le *bill* serait voté, malgré son veto, par une majorité des deux tiers ; et un usage déjà nuisible fut confirmé. En 1879, la majorité du Congrès essaya de venir à bout, par le même stratagème, de la résistance que le Président Hayes opposait à certaines mesures concernant le Sud, et dont elle souhaitait l'adoption. Elle épingla ces mesures à trois *bills* d'appropriation relatifs à l'armée, au pouvoir législatif et à la justice. La minorité dans les deux Chambres combattit avec ardeur les *riders*, mais fut battue. Le Président opposa son veto aux trois *bills*, et le Congrès fut obligé de les voter sans les *riders*. A la session suivante, la bataille recommença dans la même forme, et le Président, en rejetant les *bills* financiers, obligea encore le Congrès à

renoncer aux dispositions qu'il avait épinglées. Cette victoire, qui fut évidemment due au fait que le parti dominant au Congrès ne pouvait pas compter sur la majorité des deux tiers, fut regardée comme ayant tranché le conflit entre l'exécutif et la législature, et elle peut avoir découragé pour toujours celle-ci d'avoir recours à de semblables tactiques.

Le Président Hayes, dans ses messages de veto, s'élevait contre la pratique d'épingler d'autres questions aux *bills* financiers ; et aujourd'hui un règlement de la Chambre (qui n'est pas toujours strictement observé), prohibe dans les *bills* d'appropriation les dispositions créant une nouvelle législation. Cette pratique a certainement causé de grands abus, et elle est interdite par les Constitutions d'un grand nombre d'Etats. Une fois, un Président fit ressortir au Congrès qu'il était désirable d'apporter à la Constitution Fédérale un amendement lui permettant, comme il est permis au Gouverneur d'Etat dans quelques constitutions récentes d'Etat, de frapper de veto certaines dispositions d'un *bill* d'appropriation, sans le rejeter en entier. Cet amendement est désiré par les hommes éclairés, car il donnerait à l'exécutif le moyen de faire son devoir dans le pays, en triomphant des intrigues mesquines qui se cachent dans ces *bills*, sans perdre les subsides qui y sont portés et qui sont nécessaires au service public. Si insignifiante que paraisse cette modification, son adoption remédierait à l'une des imperfections de la Constitution, dues à l'absence des ministres du Congrès, et sauverait à la nation des millions de dollars par an en diminuant la dépense extravagante pour des besoins locaux. Mais la procédure d'amendement de la Constitution donne lieu à tant de difficultés, que même un changement étranger aux questions de parti peut rester sans être adopté, longtemps après que l'opinion la plus éclairée s'est unanimement prononcée en sa faveur.

CHAPITRE XXI

LA LÉGISLATURE ET L'EXÉCUTIF

La caractéristique fondamentale du Gouvernement National Américain est la séparation des départements législatif, exécutif, et judiciaire. Cette séparation est la supériorité que la Convention de Philadelphie cherchait surtout à atteindre, et que les Américains sont accoutumés à regarder comme le plus complètement assurée par leur Constitution. En Europe aussi bien qu'en Amérique, on a l'habitude de parler de législation et d'administration comme de choses distinctes. Mais une étude de leur nature montrera qu'il n'est pas facile de séparer ces deux départements en théorie par l'analyse, et qu'il est encore moins facile de les tenir séparés dans la pratique. Examinons, d'abord, leurs relations dans les affaires intérieures d'une nation, réservant à plus tard la politique extérieure.

La législature, dans l'opinion commune, est un corps qui pose les règles générales de droit, qui ordonne, par exemple, qu'à la mort du père les enfants se partageront également sa succession, que le voleur condamné sera puni d'emprisonnement, ou qu'un industriel peut faire enregistrer sa marque de fabrique. On pense que l'Exécutif est composé de personnes dont les actes sont déterminés par ces règles, qui enferment les condamnés, enregistrent les marques de fabrique, portent les

lettres, organisent et paient une police et une armée. En matière financière, la Législature crée l'impôt, l'Exécutif le perçoit et le verse au Trésor ou dans une banque, conformément aux ordres législatifs ; la Législature vote des fonds par un statut les affectant à un besoin particulier ; l'Exécutif les tire du Trésor ou de la banque, et les emploie à ce besoin, qui sera soit le paiement de l'armée, soit la construction d'un pont.

Dans les pays civilisés, l'exécutif est la créature de la loi, d'où il tire son existence, aussi bien que son autorité. Quelquefois, comme en France, il en est ainsi d'une façon palpable et formelle. Le Président de la République existe en vertu de la Constitution. D'autres fois, comme en Angleterre, il en est ainsi en substance, bien que non formellement. La Couronne Anglaise remonte à une antiquité reculée, alors que la coutume et les opinions s'étaient à peine cristallisées en lois ; et malgré que le Parlement ait maintes fois réglé sa dévolution sur la tête de personnes ou de familles particulières — question arrêtée aujourd'hui par l'*Act of Settlement* — jamais aucune loi n'a prétendu lui conférer des droits à l'obéissance du peuple. Mais pratiquement, elle tient ses pouvoirs du bon plaisir du Parlement, qui, dans certains cas, les a expressément limités, et dans d'autres les a tacitement reconnus. Nous pouvons donc dire qu'en Angleterre et dans toutes les monarchies constitutionnelles, aussi bien que dans les Républiques, l'exécutif, dans tous ses actes, doit obéir à la loi, c'est-à-dire que si la loi prescrit une ligne particulière d'action, l'exécutif doit suivre cette ligne ; si la loi interdit telle ou telle ligne, l'exécutif doit l'éviter.

Par conséquent, il est clair que l'étendue des pouvoirs du magistrat exécutif dépend des détails de rédaction de la loi, c'est-à-dire de la sphère que la loi laisse à sa discrétion. Si la loi est générale dans ses termes, l'exécutif a un large pouvoir discrétionnaire. Si, par exemple, la loi prescrit simplement qu'un droit de dix

pour cent *ad valorem* sera prélevé sur tous les produits manufacturés importés, il appartient à l'exécutif de déterminer par qui sera perçu ce droit, et sur quelles bases il sera calculé. Si la loi décide la création d'un service postal, l'exécutif peut fixer la taxe des lettres et des colis, et les conditions de réception et de distribution. Dans ces cas, l'exécutif a un large champ pour exercer en toute liberté sa volonté, et le choix des moyens. « Pouvoir » ne signifie rien autre chose que la mesure dans laquelle chaque homme peut faire prévaloir sa volonté individuelle contre les volontés des autres hommes, et les contrôler. Par suite, quand la loi laisse au magistrat un large pouvoir discrétionnaire, il est puissant, parce que la loi revêt sa volonté de tout le pouvoir de l'Etat. D'un autre côté, si la loi entre en de menus détails, si elle ordonne que ceci se fasse et que cela ne se fasse pas, elle restreint le pouvoir discrétionnaire du magistrat exécutif. Sa volonté personnelle et son choix ont disparu. On ne peut plus le considérer comme un pouvoir coordonné de l'Etat. Il n'est plus qu'un simple serviteur, qu'une main pour exécuter les ordres du cerveau législatif, ou, pouvons-nous même dire, qu'un instrument dans la main législative.

Comme c'est surtout par la législature que le peuple a affirmé son autorité, nous trouvons que les assemblées qui font les lois, qu'elles soient primaires ou représentatives, ont toujours cherché à étendre leur domaine et à soumettre l'exécutif. Elles y sont arrivées de plusieurs manières. Dans les démocraties de l'ancienne Grèce, l'assemblée des citoyens non seulement passait des statuts d'application générale, mais faisait la paix ou déclarait la guerre ; donnait l'ordre à une expédition de partir pour Sphactérie, et mettait Cléon à sa tête ; commandait l'exécution des prisonniers de guerre ou la suspendait ; conduisait, en fait, la plupart des affaires publiques de la cité par une série de décrets qui étaient tous

des lois, c'est-à-dire des déclarations de sa volonté souveraine. Elle était virtuellement le gouvernement. Les officiers supérieurs exécutifs d'Athènes, appelés généraux, avaient peu d'autorité, excepté sur les opérations militaires en campagne. La Constitution Romaine, elle-même, beaucoup plus développée et scientifique, constituait pourtant un système compliqué et encombrant; elle laissait sagement une grande latitude aux principaux magistrats (tout en exigeant d'eux qu'ils consultent le Sénat), mais elle permettait le vote *pro re nata* d'importantes lois, qui étaient en réalité des actes exécutifs, telle la loi qui conféra à Pompée un commandement extraordinaire contre Mithidrate. Les Romains, pas plus que les Républiques grecques, ne firent de distinction entre les lois générales et spéciales (1).

Cette méthode, dans laquelle le peuple gouverne directement comme une législature, réduisant les magistrats exécutifs au rôle de simples instruments, ne peut s'appliquer dans un grand pays, parce que la masse des citoyens ne peut pas s'y réunir en une assemblée. Elle est essentiellement gênante partout où la législature, bien qu'elle soit un corps représentatif, compte un trop grand nombre de membres. L'Angleterre par suite et les nations qui l'ont imitée (2), ont adopté une méthode diffé-

(1) Voyez ch. xxxi et notes. La distinction peut être facilement oubliée sous un monarque despotique, qui est, en même temps, l'autorité législative et l'autorité exécutive. Néanmoins, même sous un autocrate, il est des règles générales que sa volonté individuelle n'ose pas modifier, parce qu'elles ont l'approbation de l'opinion universelle du peuple. Le livre de Daniel représente Darius comme incapable de révoquer une loi générale qu'il avait autrefois sanctionnée, ou d'excepter de son application une personne déterminée, et le Sultan turc ne peut pas transgresser, au moins sur les points importants, le Sheriat ou Loi Sacrée.

(2) Mais durant, et immédiatement après la grande Guerre Civile, le Long Parlement agit à la fois comme autorité législative et exécutive, comme le fit plus tard la Convention pendant une partie de la Révolution française. Le Parlement retient encore naturelle-

rente. Le peuple (c'est-à-dire tous ceux qui ont le droit de vote) a laissé subsister un exécutif avec de larges pouvoirs apparents, il a choisi virtuellement cet exécutif, et il le tient sous la dépendance de son bon plaisir d'une manière si étroite et si constante, que celui-ci n'ose pas agir contre ce qu'il croit être la volonté du peuple. En Angleterre, la lutte pour les libertés populaires prit d'abord la forme d'une lutte pour la suprématie de la loi; c'est-à-dire que ce fut une lutte pour restreindre les prérogatives du roi, en obligeant ses ministres à respecter les anciennes coutumes du pays et les statuts votés par le Parlement. Comme les coutumes furent toujours maintenues, que les statuts étendirent constamment leur domaine, l'exécutif se trouva peu à peu resserré en d'étroites limites, son pouvoir discrétionnaire fut réduit, et cette caractéristique principale de la Constitution, qui a reçu avec raison le nom de « Règne de la Loi », fut établie. Il fut arrêté que la loi, — autrement dit, les anciennes coutumes et les statuts, — prévaudrait toujours contre la volonté de la Couronne et de ses ministres, et que les actes des serviteurs de la Couronne seraient justiciables des mêmes tribunaux que ceux des personnes privées. Ceci une fois accompli, l'exécutif maté et bridé, le ministère réduit à rester en fonction selon le bon plaisir de la Chambre des Communes, le Parlement n'avait plus de raisons de chercher à limiter le pouvoir des ministres de la Couronne par une législation minutieuse et spéciale, car les ministres étaient désormais si accoutumés à la sujétion qu'on pouvait se fier à leur discrétion. Il est de fait que, depuis quelques années, le Parlement a commencé à loucher sur l'autre bord et qu'il permet aux ministres de faire bien des choses au moyen de règlements, de pro-

ment le pouvoir de donner ce que l'on peut considérer pratiquement comme des ordres exécutifs: il peut, par exemple, voter une loi ordonnant l'évacuation ou la cession d'une île, comme ce fut le cas, récemment, pour Hélioland.

jets, d'ordres en conseil, etc., qui, autrefois, eussent été faites par statut ; il est vrai qu'il se réserve généralement un droit de désapprobation.

On peut se demander, s'il en est ainsi, comment il se fait néanmoins qu'on parle communément de l'exécutif en Angleterre comme d'une autorité séparée et considérable. Il y a deux réponses à cette question. La Couronne d'Angleterre n'a jamais été, pour ainsi dire, jetée dans le creuset et refondue ; elle est restée, en apparence et dans sa forme externe, une partie indépendante et pleine de dignité du système constitutionnel (1). Le Parlement n'a jamais prétendu à un contrôle direct sur certaines parties de la prérogative royale, telles que la distribution des honneurs, la création des pairs, les nominations à des fonctions publiques. Personne, aujourd'hui, ne peut dire exactement ce que comporte ou ne comporte pas la pré-

(1) La constitution actuelle du petit royaume de l'Ile de Man, dernier vestige de ces nombreux royaumes en lesquels furent, autrefois, divisées les Iles Britanniques, nous offre un intéressant exemple des rapports existant, aux *xiv^e* et *xv^e* siècles, entre l'exécutif anglais et la législature, alors que le Parlement n'était guère qu'une pure législature. Son gouvernement comprend un Gouverneur (nommé par la Couronne anglaise), un conseil de huit membres (composé partie de personnes nommées par la Couronne, partie d'anciens fonctionnaires, ayant occupé des postes auxquels ils avaient été nommés par le Couronne), et une assemblée représentative élue de vingt-quatre membres. L'assemblée est purement législative et ne peut faire échec au Gouverneur qu'en refusant le vote des lois qu'il réclame et les impôts qui sont votés annuellement. Pour les *finance bills*, l'assemblée (*House of Keys*) et le conseil siègent ensemble, mais votent séparément. Le Gouverneur préside, comme le faisait le roi anglais en son Grand Conseil. Il peut opposer son veto à toute loi qu'il désapprouve et conserver ses ministres contre la volonté de l'assemblée. C'est un vrai magistrat exécutif, disposant, en outre, comme les rois anglais des anciens jours, d'un revenu considérable indépendant des votes annuels de la législature. Voilà donc, dans l'Ancien Monde, un exemple du système américain si différent du système de cabinet de l'Angleterre et de ses colonies.

rogative royale. En second lieu, l'exécutif actuel — le ministère du jour — retient quelques avantages qui sont pratiquement, quoique illégalement, immenses. Il a le droit d'initiative dans toutes les branches de la législation et il est le seul à l'avoir en matière financière. C'est un corps peu nombreux et bien organisé, placé au milieu d'un corps beaucoup plus grand et moins organisé (les deux Chambres), et sur lequel, par suite, il peut puissamment agir. Tout patronage, aussi bien ecclésiastique que civil, procède de sa libéralité, et malgré qu'il ne doive pas user de cette fonction au point de dégoûter les Communes, il a une grande latitude dans la distribution des faveurs. Pendant les sessions du Parlement, il dispose d'une grande partie, quelquefois de la totalité du temps de la Chambre des Communes ; il peut par suite avancer les mesures qu'il préfère, et retarder ou écarter les motions qui lui déplaisent. Pendant près de la moitié de l'année, le Parlement ne siège pas, et les nécessités d'un grand Etat, placé au milieu d'un monde agité, obligent un ministère à prendre de graves résolutions sous sa propre responsabilité. En somme, il comprend un petit nombre d'hommes qui ont su s'emparer de l'imagination et de la confiance du peuple, qui les encourage à résister au Parlement, ou même à le sermonner, et souvent à l'emporter non seulement contre ses premières impulsions, mais encore peut-être contre ses désirs arrêtés. Et un ministère anglais est fort, non seulement parce qu'il reconnaît franchement sa subordination aux Communes, en évitant d'éveiller l'antagonisme de ce corps auquel, rappelons-le, appartiennent la plupart des ministres, mais aussi parce qu'il a un autre pouvoir extérieur auquel il peut faire appel dans les cas extrêmes. Il peut dissoudre le Parlement et demander au peuple de juger entre ses opinions et celles de la majorité de la Chambre des Communes. Cet appel réussit quelquefois. Le pouvoir de le faire est en tout temps une ressource.

Cet équilibre délicat du ministère, de la Chambre des Communes et de la nation agissant dans une élection générale, est le secret du fonctionnement régulier de la Constitution anglaise. Il reparait dans deux remarquables Constitutions qui méritent une plus complète étude que celle qu'en ont faite jusqu'à maintenant les publicistes américains ou anglais, les Constitutions de la Prusse et du nouvel Empire Allemand. Le ministère, cependant, y est relativement plus fort qu'en Angleterre, non seulement parce que l'autorité de la Couronne y est plus étendue, mais parce qu'elle a une influence morale plus grande sur le peuple, qui a une pratique plus courte que le peuple anglais du fonctionnement des institutions libres, et n'oublie jamais qu'il est soldat et que l'Empereur-Roi est le chef de l'armée. Un ministre prussien qui fait appel à la nation au nom du Roi, a tellement de chances de l'avoir de son côté, il a une telle confiance que, même s'il défie les Chambres sans dissolution, le peuple n'en sera pas profondément remué, qu'il a refusé quelquefois obéissance à la législature. C'est là une de ces exceptions qui confirment la règle. Ce qui empêche la législature de gagner du terrain sur l'exécutif, ce n'est pas tant la Constitution que le refus occasionnel de l'exécutif d'obéir à la Constitution, refus basé sur l'ascendant de la Couronne.

Nous nous sommes occupé jusqu'ici de la politique intérieure. La politique extérieure en diffère en ceci, qu'elle ne peut pas être réglée d'avance par des lois d'une application générale : elle ne peut l'être que par des lois minutieusement précises dans leur rédaction. Une assemblée gouvernante peut prendre en mains les affaires étrangères. Ainsi faisait l'Assemblée dans les républiques de l'antiquité : elle était son propre ministère des Affaires étrangères. L'Assemblée Athénienne recevait les ambassadeurs, déclarait la guerre, concluait les traités. Elle s'en trouva assez bien tant qu'elle

eut à faire avec d'autres républiques semblables à elle, mais elle éprouva les inconvénients de ce système lorsqu'elle se trouva en conflit avec l'astucieux diplomate qu'était Philippe de Macédoine. Le Sénat Romain conduisit la politique extérieure de Rome, souvent avec l'habileté qu'on devait attendre d'hommes d'un savoir et d'une capacité immenses, mais quelquefois aussi avec une incertitude qu'un monarque aurait moins probablement montrée. Mais les relations extérieures des Etats modernes sont si nombreuses et si complexes, et tellement liées aux questions commerciales, qu'il est devenu nécessaire, pour les traiter, de créer un état-major de fonctionnaires entraînés. Aucune assemblée populaire nombreuse n'aurait le temps ou la connaissance nécessaires pour diriger les affaires ordinaires ; encore moins, pourrait-elle conduire une négociation délicate, dont le succès dépendrait de la promptitude et du secret. Voilà pourquoi même les pays démocratiques comme la France et l'Angleterre sont obligés de laisser à la discrétion du ministère du jour les affaires étrangères à un bien plus haut degré que les questions intérieures. En France, c'est aux Chambres qu'est réservé le pouvoir de déclarer la guerre et de conclure les traités. L'Angleterre est tellement restée fidèle à ses vieilles traditions, qu'elle laisse l'un et l'autre pouvoir à la Couronne, malgré que le premier et presque toujours aussi le second doivent être exercés avec l'approbation virtuelle du Parlement. L'exécutif est aussi distinctement responsable vis-à-vis de la législature, aussi strictement tenu d'obéir aux directions de la législature, qu'il l'est en ce qui concerne les questions intérieures. Mais l'impossibilité où se trouve la législature, dans des pays comme la France et l'Angleterre, soit d'assumer des fonctions exécutives dans les relations internationales, soit d'établir des règles légales qui guident l'exécutif, laisse nécessairement à celui-ci un large pouvoir discrétionnaire, et lui confère dans les

mêmes proportions une grande part d'influence et d'autorité. Le seul moyen de limiter cette autorité serait de créer dans la législature un petit comité des affaires étrangères, et de lui donner le pouvoir de siéger quand la législature ne siégerait pas. Ni la France, ni l'Angleterre n'ont encore pris cette mesure extrême, parce que la subordination du ministère à la majorité de la législature a paru jusqu'ici assurer l'unité de vues et de sentiments entre le département des affaires étrangères et la majorité.

Avant d'appliquer ces observations aux Etats-Unis, résumons les conclusions auxquelles nous sommes arrivé.

Nous avons vu que chaque fois que la volonté du peuple prévaut, la législature, qui est soit le peuple, soit son représentant, peut se rendre toute puissante, à moins qu'elle ne soit entravée par l'action du peuple lui-même. Elle peut le faire de deux manières. Elle peut, comme les républiques de l'antiquité, émettre des décrets au fur et à mesure que naissent des cas particuliers, donnant constamment des ordres à tous ses agents, qui deviennent dès lors de simples serviteurs à qui n'est laissée aucune latitude. Ou bien, elle peut élaborer ses lois avec une telle minutie qu'elles règlent par anticipation le plus grand nombre possible de cas imaginables, de cette manière aussi liant ses agents au point de ne leur laisser ni volonté ni autorité réelle.

Nous avons également observé que toute législature tend à élargir ses pouvoirs au point d'empiéter sur l'exécutif ; et qu'elle a de grands avantages pour le faire, puisque l'assemblée qui lui succèdera consentira rarement à briser quelques-uns des fers que son prédécesseur aura imposés.

Il résulte de ce qui précède que le résultat légitime de ce processus serait l'extinction ou l'absorption, comme pouvoir dans l'Etat, de l'exécutif. Il deviendrait alors un simple groupe de serviteurs, obéissant à la législature,

comme les employés d'une banque obéissent à leurs directeurs. Si cela n'a pas lieu, il faut en rechercher la cause dans l'une ou dans plusieurs des circonstances suivantes :

La législature peut accorder à l'exécutif le pouvoir d'en appeler à la nation contre elle-même (Angleterre) (1).

Le peuple, par respect traditionnel ou par habitude de la discipline militaire, peut être tellement enclin à soutenir l'exécutif qu'il l'encourage dans sa résistance à la législature (Prusse).

L'importance de la politique étrangère et la difficulté de la prendre des mains de l'exécutif peuvent être si grandes, que l'exécutif en retirera une influence qui réagira en faveur de son autorité générale et de son prestige (Prusse, Angleterre, et, à un certain degré, France).

Voyons, maintenant, comment les fondateurs de la Constitution Américaine ont réglé les relations des départements. Ils redoutaient terriblement un puissant exécutif, et désiraient réserver à la législature, représentant du peuple, le mot final et décisif. Ils ne pouvaient pas adopter la méthode grecque d'une assemblée à la fois exécutive et législative, car le Congrès devait être un corps aux pouvoirs limités ; des sessions continuelles présenteraient des inconvénients, et la division du Congrès en deux Chambres également puissantes le rendrait évidemment impropre à gouverner avec vigueur et promptitude. Pas davantage, ils n'adoptèrent la méthode anglaise d'une législature gouvernant par l'intermédiaire d'un exécutif placé sous sa dépendance. A la Convention de Philadelphie de 1787, on insista sur ce que l'exécutif devait être nommé par la législature, et tenu de lui rendre des comptes, celle-ci étant le pouvoir suprême dans le gouvernement national. Ce projet fut

(1) En France, le Président peut dissoudre la Chambre, mais seulement avec le consentement du Sénat.

rejeté, parce que la majorité de la Convention redoutait « la précipitation démocratique et son instabilité », craignait que la législature ne devint, favorisée par les circonstances, trop puissante, et par suite, était anxieuse de bâtir quelque contre-autorité pour la tenir en échec et lui faire équilibre. En donnant au Président l'indépendance, en le maintenant, lui et ses ministres, séparé de la législature, la Convention pensait augmenter sa force; tout en protégeant le Congrès contre toute tentative de corruption de sa part (1). Elle l'affaiblissait aussi. Il perdait le droit d'initiative en matière législative, droit dont jouit l'exécutif anglais. Il n'avait pas le pouvoir du roi d'Angleterre de dissoudre la législature et de se rejeter sur le pays. Ainsi le magistrat exécutif semblait abandonné à la merci de la législature. Celle-ci pouvait l'envelopper d'un entrelacement de statuts, semblable au filet aux mailles d'acier, qu'Hephestus, dans l'*Odyssée*, jette sur les amants, si serré que sa discrétion, sa volonté individuelle, semblaient devoir disparaître, et qu'il cessait d'être une branche du gouvernement pour ne devenir autre chose qu'un serviteur travaillant au doigt et à l'œil de son maître. C'eût été une absorption de l'exécutif dans la législature, plus complète que celle offerte aujourd'hui par l'Angleterre, car le premier ministre anglais est du moins un *leader*, peut-être aussi indispensable à sa majorité parlementaire que celle-ci lui est nécessaire, tandis que le Président serait devenu une sorte de commissaire supérieur de la police, nommé pour quatre ans, mais ne possédant aucun moyen d'action sur le Congrès ou sur le peuple.

(1) Leur sentiment du danger de corruption de la législature par l'exécutif était, probablement, avivé par ce qu'ils connaissaient du Parlement irlandais, plein, même après 1782, de fonctionnaires et de pensionnés. Un grand nombre des enfants les plus distingués d'Ulster avaient émigré, dans la dernière moitié du siècle précé-

Bien que la Convention ait pu ne pas se rendre compte de l'impuissance où se trouverait placé ce soi-disant Exécutif, elle comprit néanmoins le danger d'empiètements par une législature ambitieuse, et résolut de le protéger contre ce danger. Elle le fit en donnant au Président un veto, qui ne peut être annulé que par un vote des deux tiers du Congrès. En faisant ceci, elle renversait déjà en partie ce qu'elle avait d'abord fait. Elle avait séparé le Président et ses ministres du Congrès. Elle lui confiait maintenant, bien que sous une autre forme, des fonctions législatives. Il devenait une branche distincte de la législature, mais seulement dans un but négatif. Il ne pouvait pas proposer, il pouvait refuser. L'exécutif se trouvait ainsi fortifié non pas comme exécutif, mais par sa connexion avec la législature; et la législature, déjà affaiblie par sa division en deux Chambres égales, l'était davantage encore par cette possibilité de se trouver arrêtée dans toute nouvelle décision, sur laquelle les deux tiers des deux Chambres ne seraient pas d'accord.

Lorsque les deux Chambres ont le même sentiment, et que le parti hostile au Président a une majorité des deux tiers, l'Exécutif est presque impuissant. Cela peut être bon qu'il soit impuissant, parce qu'on peut présumer que de telles majorités dans les deux Chambres indiquent une vaste prépondérance de l'opinion publique contre lui. Le fait sur lequel nous devons insister, c'est que, dans ce cas, « tout équilibre des pouvoirs » a cessé d'exister. La législature a absorbé l'exécutif, en vertu de ce principe, d'où nous sommes partis dans cette discussion, que l'exécutif dans les Etats libres n'est qu'un agent, que des ordres exprès et détaillés peuvent limiter au point de ne lui laisser aucune volonté.

La force du Congrès consiste dans le droit de voter des lois, en Amérique, et la politique irlandaise devait naturellement y être suivie avec un vif intérêt.

statuts ; celle du Président dans le droit de leur opposer son veto. Mais les affaires étrangères, comme nous l'avons vu, ne sauraient être enfermées dans les limites des statuts. Quelle attitude a donc prise vis-à-vis d'elles la législature américaine ? Deux solutions étaient possibles. La première, comme en Angleterre, était de confier les affaires étrangères à l'exécutif, et de donner au Congrès le même contrôle indirect que celui dont jouit le Parlement anglais sur la Couronne et sur le ministère. Ce système ne pouvait être adopté, parce que le Président est indépendant du Congrès et inamovible pour la durée de ses fonctions. La seconde solution eût été que le Congrès, comme une assemblée grecque, fût son propre ministère des affaires étrangères, ou tirât de son sein un comité des affaires étrangères chargé de traiter de ces matières. Comme les objections à ce système, qui aurait exclu le premier magistrat de fonctions qui incombent naturellement à sa position de représentant officiel de la nation, étaient absolument écrasantes, on fit un compromis. On lui abandonna l'initiative de la politique étrangère et la conduite des négociations, mais le droit de déclarer la guerre fut réservé au Congrès, et celui de conclure les traités à la branche la plus petite et la plus expérimentée de la législature. On souffrait ainsi qu'une certaine part d'autorité revint à l'exécutif ; il aurait pu s'en servir pour rehausser matériellement sa position, si les questions étrangères avaient joué dans la politique américaine un rôle aussi large que dans celle de la France ou de l'Angleterre. Mais elles ont été relativement sans importance, surtout de 1815 à 1898, époque de paix extérieure, excepté pendant la Guerre Mexicaine.

On peut dire qu'il y avait encore une autre source, d'où l'exécutif aurait pu tirer une force qui le soutint contre la législature : ce sont ces fonctions que la Constitution, les jugeant comme nécessairement du ressort de l'Exécutif, avait réservées au Président et exclues de la compétence

du Congrès. Un examen démontre cependant qu'on trouve difficilement une de ces fonctions que le long bras de la législation ne puisse atteindre. Le Président est commandant en chef de l'armée, mais l'organisation et l'effectif de l'armée sont fixés par des statuts. Il fait des nominations, mais le Sénat a le droit de les rejeter, et le Congrès peut spécifier par des actes les conditions des nominations, et réduire le salaire de tout fonctionnaire, le Président et les juges exceptés. Par suite, la vraie force de l'exécutif, le rempart derrière lequel il peut résister aux agressions de la législature, c'est, en temps ordinaire, son pouvoir de veto (1). En d'autres termes, il survit comme exécutif, non pas en vertu de quelque fonction proprement exécutive, mais bien à cause de la part qu'il a reçue dans les fonctions législatives : il maintient sa position par la force qu'il tient non point de sa séparation de la législature, mais de sa participation à un droit qui appartient proprement à la législature (2).

(1) Dans les moments de danger public, comme pendant la Guerre de Sécession, l'exécutif acquiert soudain une immense puissance, partie parce que le commandement des armées est alors de la plus haute importance, partie parce que la législature, sentant son incapacité à prendre des décisions rapides et secrètes, lâche les rênes à l'exécutif, et met en pratique à sa disposition son pouvoir de faire des lois.

(2) Ce qui est dit ici de l'exécutif national et de la législature nationale est vrai *a fortiori* des exécutifs d'Etat et des législatures d'Etat. Le Gouverneur d'Etat a peu de pouvoir d'action indépendante, tenu en échec, à chaque pas, par des statuts d'Etat, dont les dispositions minutieuses ne laissent rien à sa discrétion. Il n'a même pas de ministres, les autres fonctionnaires importants de l'Etat étant choisis non par lui, mais par un vote populaire. Son patronage est très petit, et il n'a pas de politique extérieure du tout. La législature d'Etat prévaudrait donc contre lui en toutes choses, n'étaient son veto, le fait que la législature d'Etat est aujourd'hui généralement limitée (par les dispositions de la constitution d'Etat) dans son pouvoir de passer des lois sur beaucoup d'objets, et l'influence qu'un Gouverneur fort et intègre peut exercer sur le peuple (Voir ci-après, chap. xxxvii-xlv).

Une autorité reposant sur un veto susceptible d'être annulé par une majorité des deux tiers, peut sembler frêle. Mais l'expérience d'un siècle a montré que les deux grands partis étant presque de force égale, les deux Chambres sont souvent d'opinions différentes, et qu'elles se trouvent rarement réunir l'une et l'autre une majorité de même couleur des deux tiers. C'est par là que l'exécutif a joui d'une certaine indépendance. Il est fort pour la défense, sinon pour l'attaque. Le Congrès, sauf dans cette étroite sphère que la Constitution lui a absolument réservée, peut déjouer le Président, interroger, tenir en échec et tourmenter ses ministres. Mais il ne peut ni le mener où il ne veut pas aller, ni renvoyer ses ministres pour désobéissance ou incompétence.

Tout individu qui combat une assemblée a quelques grands avantages sur elle. Ses desseins vont plus droit au but. Ses secrets sont mieux gardés. Il peut semer la discorde chez ses adversaires. Il peut frapper des coups plus rapides. Jules César était supérieur au Sénat, Cromwell au Long Parlement, même Louis Napoléon à l'Assemblée Française de 1851. Aussi, quand le Président se trouve être un homme énergique, résolu, prudent et populaire, il peut bien espérer de l'emporter sur un corps qu'il peut diviser par un habile emploi du patronage, lasser par une inflexible patience, dominer en gagnant l'admiration des masses toujours disposées à se rallier autour d'une personnalité marquante. Mais dans une lutte qui dure un certain nombre d'années, une assemblée a l'avantage sur une succession de fonctionnaires, surtout de fonctionnaires élus. Le Sénat Romain empiéta sur les consuls, malgré qu'il ne fût pas une législature ni un corps représentatif; les Conseils Carthaginois empiétèrent sur les Suffètes, les Conseils Vénitiens sur le Doge. Les hommes vont et viennent, une assemblée continue toujours; elle est immortelle, parce que, tandis que les membres changent, la politique, la passion d'étendre son autorité, la

ténacité qui s'attache à ce qui a été une fois conquis, demeurent et persistent. Un magistrat faible succède à un fort, et abandonne ce pour quoi son prédécesseur luttait; mais une assemblée garde ce qu'elle a gagné (1). Sa pression est régulière et continue; elle étend toujours ses propres pouvoirs par une sorte de processus naturel, et invente de nouvelles méthodes pour enchaîner son rival. C'est ainsi que le Congrès, bien qu'il ne soit pas plus aimé ni plus respecté par le peuple qu'il ne l'était dans ses premiers temps, et qu'il n'ait point fait preuve de plus hautes capacités pour défendre les intérêts de l'Etat, a pourtant réussi à s'emparer de presque tout le terrain que la Constitution avait laissé discutable entre le Président et lui (2); et s'il possédait une meilleure organisation interne, il serait, plus ouvertement qu'il ne l'est à présent, le pouvoir suprême dans le gouvernement.

Dans leur effort pour arriver à un équilibre des pouvoirs, les pères de la Constitution ont si bien réussi, qu'aucun pouvoir n'a subjugué l'autre. Mais ils n'ont pas suffisamment pesé les inconvénients qui résultent de la disjonction des deux organes principaux du gouvernement. Ils ont délivré l'Administration d'un devoir que les ministres européens trouvent épuisant et difficile à concilier avec la conduite de l'administration — le de-

(1) C'est encore plus évidemment le cas, quand les membres du gouvernement exécutif ne siègent pas dans l'assemblée. Quand ils le font et en sont les *leaders*, leur influence tend à limiter les empiètements législatifs. La présence même de personnes qui seront probablement appelées avant peu à former l'exécutif, a son influence, car ils ont une tendance à défendre la position constitutionnelle d'une autorité à laquelle ils nourrissent l'espoir de succéder à leur tour. Ceci s'est vu fréquemment en Angleterre.

(2) La modification (en 1869) et l'abrogation (en 1886) du « *Tenure of office Act* » (voir plus haut, p. 103), peuvent à peine être considérées comme des preuves du contraire, parce que cet *Act*, en le supposant constitutionnel, s'était révélé d'un fonctionnement difficile.

voir d'assister aux séances de la législature et d'en conduire les débats. Ils ont assuré la continuité de la politique exécutive pendant quatre ans au moins, au lieu de laisser le gouvernement à la merci de majorités oscillantes dans une assemblée excitable. Mais ils ont tellement limité la sphère d'action de l'exécutif qu'ils l'ont empêché d'être le *leader* du pays ou même de son propre parti dans le pays, excepté cependant en temps de crise nationale ou quand le Président se trouve être exceptionnellement populaire. Ils ont cherché à rendre indépendants les membres du Congrès, mais, en même temps, ils les ont privés de quelques-uns des moyens dont jouissent les législateurs européens pour apprendre à administrer, voire même à légiférer, sur les questions administratives. Ils les ont condamnés à être des architectes sans science, des critiques sans expérience, des censeurs sans responsabilité.

CHAPITRE XXII

LES COURS FÉDÉRALES

Lorsqu'en 1788 les Etats plus ou moins étroitement confédérés du Nord de l'Amérique s'unirent en une nation, on comprit que des tribunaux nationaux étaient une partie nécessaire du gouvernement national. Sous la Confédération, il n'existait aucun moyen de faire exécuter les traités conclus ou les ordres donnés par le Congrès, parce qu'aucun devoir ne liait à ce faible corps les cours des divers Etats et qu'elles avaient peu de désir de lui venir en aide. Maintenant qu'une législature Fédérale avait été établie, dont les lois devaient lier directement et individuellement tous les citoyens, une judicature Fédérale était évidemment indispensable pour interpréter et appliquer ces lois et les imposer à l'obéissance. Il y avait bien l'alternative de confier l'exécution des lois aux cours d'Etat. Mais les cours d'Etat n'étaient pas outillées pour traiter de questions d'un caractère quasi-national, telles que la juridiction de l'amirauté et les droits acquis par traités. Elles ne fournissaient pas les moyens de trancher les difficultés entre les divers Etats. On ne pouvait pas se fier à elles pour distribuer une exacte justice à leurs propres citoyens et à ceux d'un autre Etat. Placées sous le contrôle de leur propre gouvernement d'Etat, elles pouvaient être forcées de négliger toute loi Fédérale désapprouvée par

l'Etat ; ou même, si elles admettaient son autorité, elles pouvaient manquer du zèle ou du pouvoir nécessaires pour assurer sa due application. Et, comme elles sont des autorités égales et indépendantes les unes des autres, sans cour d'appel commune placée au-dessus d'elles pour corriger leurs erreurs ou harmoniser leurs vues, elles auraient probablement interprété dans des sens différents la Constitution Fédérale et les statuts Fédéraux, et rendu la loi incertaine par la variété de leurs décisions. Ces raisons militaient impérativement pour l'établissement d'un nouveau tribunal ou groupe de tribunaux, entièrement détaché des Etats, et faisant partie des rouages du nouveau gouvernement. A côté des treize différents groupes de cours d'Etat — dont la juridiction sous les lois d'Etat et entre leurs propres citoyens était laissée intacte — s'établit un système nouveau et complexe de cours Fédérales. La Constitution esquissa le système. Le Congrès le construisit par des statuts ; et comme les détails reposent sur ces statuts, le Congrès garde le pouvoir de les modifier. Peu d'institutions américaines méritent plus d'être étudiées que cette machine judiciaire compliquée : peu sont plus dignes d'admiration pour la douceur de leur fonctionnement, peu ont plus contribué à la paix et au bien-être du pays.

Les cours Fédérales se divisent en quatre classes :

La Cour suprême, qui siège à Washington (*Supreme court*).

Les Cours d'appel de circuit (*Circuit courts of Appeals*).

Les Cours de Circuit (*Circuit courts*).

Les Cours de District (*District courts*).

La Cour Suprême est directement créée par l'art. III, § 1, de la Constitution, mais sans disposition sur le nombre de ses juges. A l'origine, il y en avait six ; à présent, il y en a neuf : un *chief-justice*, avec un traitement de 13.000 dollars, et huit *associate justices* (traitement :

12.500 dollars). Les juges sont nommés par le Président et confirmés par le Sénat. Ils conservent leurs sièges tant qu'ils observent une bonne conduite (*during good behaviour*), c'est-à-dire qu'ils ne sont révoqués que par *impeachment* ; ils ont ainsi un état mieux assuré même que celui des juges anglais qui peuvent être révoqués par la Couronne sur une adresse des deux Chambres du Parlement (1). De plus, les statuts anglais n'assurent l'inamovibilité que des juges de la Cour Suprême de justice, non celle des juges de comtés ou des autres cours locales, tandis que les dispositions de la Constitution Américaine s'appliquent aussi bien aux juges Fédéraux inférieurs qu'aux juges supérieurs (2). Les Pères de la Constitution étaient extrêmement anxieux d'assurer l'indépendance de leur magistrature, la considérant comme une citadelle et pour le peuple et pour les Etats contre les agressions possibles du Congrès ou du Président (3).

Ils consacrerent le principe de la nomination à vie par un vote unanime de la Convention en 1787, parce qu'ils considéraient le risque de conserver dans son emploi un juge incompetent comme un mal moindre que la soumission de tous les juges à la législature, résultat qui aurait pu découler d'un état dépendant de la volonté

(1) 12 et 13 William III, chap. 2 ; cf. 1 George III, chap. 23. La résistance occasionnelle du parlement de Paris, dont les membres étaient nommés à vie, à la Couronne de France, a dû probablement confirmer la Convention de 1787 dans son attachement à ce principe anglais.

(2) Les juges des Etats-Unis dans les Territoires sont soumis à une législation différente. Voir chap. XLVII.

(3) Voir Hamilton dans le *Federalist*, n° LXXVIII : « La règle de bonne conduite nécessaire pour le maintien en fonctions du magistrat judiciaire est certainement l'une des meilleures améliorations modernes dans l'exercice du gouvernement. Dans une monarchie, elle est une barrière excellente contre le despotisme du prince ; dans une république, elle n'est pas moins une barrière moins excellente contre les empiètements et l'oppression du corps législatif. »

législative. Le résultat a justifié leurs espérances. Les juges, quoique ni eux ni personne ne puissent pleinement échapper à l'influence des tendances de parti, se sont montrés indépendants du Congrès, encore que la sécurité de leur situation les ait, dans de rares occasions, tentés de s'écarter de leur devoir judiciaire. Cinq fois, on a eu recours à l'*impeachment*, dont une fois seulement et sans succès contre un juge de la Cour Suprême (1). Des essais ont été faits, à commencer par Jefferson, qui soutenait que les juges ne devaient être nommés que pour des périodes de quatre ou six ans, dans le but de modifier l'état des juges Fédéraux, comme celui des juges d'Etat a été modifié dans la plupart des Etats ; mais le Congrès a toujours rejeté l'amendement constitutionnel proposé.

La Cour Suprême siège à Washington, d'octobre à juin de chaque année. Tout arrêt doit être prononcé par six juges présents ; cette règle retarde l'expédition des affaires, parce qu'elle empêche la Cour de se diviser en deux ou plusieurs branches, elle a en revanche l'avantage d'assurer un examen approfondi de chaque affaire. Les audiences se tiennent au Capitole, dans la Chambre antérieurement occupée par le Sénat, et les juges portent une robe noire, étant non seulement les seuls fonctionnaires publics, mais presque les seules personnes non ecclésiastiques, de quelque sorte qu'elle soient dans l'étendue du territoire des Etats-Unis, qui soient revêtus encore aujourd'hui d'un uniforme officiel (2). Chaque

(1) Ce juge était Samuel Chase du Maryland, 1804-5. Les autres étaient des juges Fédéraux de district. Deux furent reconnus coupables (l'un de violence, probablement due à l'ivresse ou à la folie, l'autre de rébellion), les deux autres furent acquittés.

(2) Aujourd'hui, toutefois, dans la plupart des universités, le président et les professeurs, et quelquefois les étudiants, se sont mis à porter des robes et des coiffures académiques dans certaines grandes occasions, telles que la séance d'ouverture. Les juges des

affaire est discutée deux fois par le Corps tout entier, une fois pour s'assurer de l'opinion de la majorité, qu'il faut alors développer dans un jugement écrit ; ensuite, quand ce jugement écrit, qui est préparé par l'un des juges, est soumis aux juges pour être critiqué et adopté comme jugement de la cour.

Les cours de Circuit ont été créées par le Congrès, en vertu du pouvoir qu'il a reçu de la Constitution d'établir des « cours inférieures ». Il y a aujourd'hui neuf circuits judiciaires, dans lesquels sont tenues des cours annuelles. Chacune d'elles a deux ou trois juges de Circuit (traitement : 7.000 dollars) ; en outre à chacune d'elles est attribué un des juges de la Cour Suprême. La cour de Circuit peut être tenue soit par un juge de Circuit seul, soit par le juge de circuit de la Cour Suprême seul, soit par les deux ensemble, soit encore par l'un ou l'autre siégeant avec le juge de District (voir plus loin) du district dans lequel se tient la cour particulière de circuit, soit par le juge de District seul. Un statut de 1891 a établi des cours de Circuit d'Appel, où peuvent être portées des affaires provenant de Cours de District ou de Circuit, sans préjudice d'un second appel, dans quelques cas, devant la Cour Suprême, à laquelle, d'ailleurs, dans certaines affaires, un appel direct des cours de District ou de Circuit peut encore être fait.

Les cours de District forment la quatrième et dernière classe des tribunaux Fédéraux. Il y en avait en 1910 quatre-vingt huit ; leurs juges reçoivent un traitement de 6.000 dollars par an. La Constitution ne dit pas expressément si les juges de District et les juges de Circuit doivent être nommés par le Président et le Sénat comme les membres de la Cour Suprême ; mais on a toujours

Cours Fédérales de Circuit et de la Cour d'Appel de New-York portent aussi des robes.

présumé que telle avait été son intention, et les nominations sont par suite ainsi faites.

Pour expédier les réclamations des particuliers contre le gouvernement Fédéral, on a établi à Washington un tribunal spécial appelé la Cour des Réclamations (*Court of Claims*), avec un *chief-justice* (traitement : 6.500 dollars) et quatre autres juges (traitement : 6.000 dollars). De ces Cours, on appelle directement à la Cour Suprême.

Une Cour des Appels de Douanes (*Court of Customs Appeals*) a été créée en vertu du *Tariff Act* de 1909, pour décider des questions relatives aux droits de douane. Elle comprend un juge président et quatre *associates* (traitement : 10.000 dollars).

La juridiction des cours Fédérales s'étend aux classes suivantes d'affaires, sur chacune desquelles je ne dis pas plus qu'il ne paraît absolument nécessaire pour expliquer leur nature (1). Tous les autres cas sont de la compétence des cours d'Etats, desquelles (sauf dans les hypothèses que nous indiquerons plus tard), on ne peut pas faire appel aux cours Fédérales.

1^o « Les procès qui s'élèvent, en droit et en équité, à l'occasion de la Constitution, des lois des Etats-Unis, et des traités faits sous l'autorité de cette Constitution et de ces lois. »

Il était nécessaire, dans le but d'assurer la suprématie de la Constitution et des lois nationales sur les lois d'Etat de les placer sous la sauvegarde d'une magistrature na-

(1) « Tous les cas énumérés comme étant de la compétence Fédérale sont ceux qui touchent à la sécurité, à la paix et à la souveraineté de la nation, ou ceux qui laissent supposer que des liens d'Etat, des préjudices d'Etat, des jalousies d'Etat, des intérêts d'Etat pourraient parfois dominer ou entraver l'administration régulière de la justice. Le pouvoir d'appel, dans tous ces cas, est fondé sur les principes les plus évidents de la politique et de la sagesse, et il est nécessaire au maintien de l'uniformité des décisions sur tous les sujets visés par la Constitution. » — KENT, *Commentaries* (édition d'Holme), vol. I, p. 320.

tionale. Cette disposition, par suite, attribue aux cours Fédérales tous les procès dans lesquels une des parties invoque en faveur de son droit une disposition Fédérale quelconque (y compris la Constitution et un traité aussi bien qu'un statut Fédéral). Elle permet au demandeur qui se réclame d'un statut Fédéral d'actionner son adversaire devant une cour Fédérale ; elle autorise un défendeur qui base sa défense sur une disposition Fédérale, à faire reporter l'instance devant une cour Fédérale, si elle avait été primitivement engagée devant une cour d'Etat (1). Mais, naturellement, si le procès a d'abord été porté devant une cour d'Etat, il n'y a pas de raison pour le renvoyer, sauf dans le cas où l'on peut supposer qu'il peut mettre en question une disposition Fédérale. C'est en s'inspirant de ce principe que le *Judiciary Act* (1789) dispose : « Il y a lieu d'en référer à la Cour Suprême des Etats-Unis pour tout jugement ou pour tout arrêt définitifs, dans quelque procès que ce soit, rendu par la plus haute cour de droit ou d'équité d'un Etat, chaque fois que, la question de validité d'un traité ou d'un statut des Etats-Unis ou des pouvoirs en découlant s'étant posée, la décision intervenue dénie cette validité ; chaque fois, également, que la validité d'un statut d'un Etat ou des pouvoirs en découlant étant discutée parce qu'ils seraient contraires à la Constitution, aux traités ou aux lois des Etats-Unis, une décision en faveur de la validité est intervenue ; chaque fois, enfin, que des titre, droit, privilège ou immunité sont réclamés en vertu soit de la Constitution, soit d'un traité, soit d'un statut des Etats-Unis, soit d'une commission donnée par eux ou des pouvoirs par eux conférés, et que la décision dénie ces titre, droit, privilège, ou immunité invoqués

(1) Le renvoi peut avoir lieu soit avant, soit après le jugement ; dans ce dernier cas, on procède soit par voie d'appel, soit par *writ of error*.

ou réclamés par l'une ou l'autre partie en vertu de ces Constitution, traité, statut, commission ou pouvoirs. Toutefois, pour que le renvoi soit autorisé dans ce cas, il faut qu'il soit démontré par le dossier, soit d'une façon expresse, soit implicitement, mais d'une manière non douteuse, que quelqu'une des questions ci-dessus énumérées, s'est présentée devant la cour d'Etat et y a été examinée. Il ne suffit pas qu'elle puisse avoir été soulevée ou qu'on eût pu l'appliquer. Et si la décision de la cour d'Etat est favorable au droit, titre, privilège, ou exemption réclamés, le *Judiciary Act* n'autorise pas le renvoi, non plus que quand la validité de la loi d'Etat est en question, et que la décision de la cour d'Etat dénie cette validité (1). »

La règle paraît compliquée, mais les motifs et le fonctionnement en sont clairs. Quand, dans quelque procédure légale, une disposition Fédérale doit être interprétée ou appliquée par une cour d'Etat, si cette dernière adopte la disposition Fédérale, c'est-à-dire la considère comme gouvernant le procès, et en fait, par suite, application, la suprématie de la loi Fédérale est par cela même reconnue et admise. Il n'existe, dès lors, aucune raison pour renvoyer l'affaire devant un tribunal Fédéral. Un tribunal de cette nature ne pourrait, en effet, rien faire de plus que n'a fait la cour d'Etat pour affirmer l'autorité Fédérale. Mais si la décision de la cour d'Etat a été contre l'application de la loi Fédérale, il n'est que juste d'accorder à la partie qui souffre de cette décision le droit de faire juger la question par les juges Fédéraux ; et elle a, dès lors, le droit absolu de porter l'affaire devant la Cour Suprême (2).

(1) COOLEY, *Constitutional Limitations*, p. 16. Pour les détails concernant le renvoi des instances, et les restrictions lorsque l'intérêt pécuniaire en litige est minime, voir COOLEY, *Principles of Constitutional law*, p. 122 et suivantes ; voir aussi l'Act du 3 mars 1887.

(2) Une loi Fédérale peut cependant, dans certains cas, être né-

Le principe de cette règle s'étend même aux actes exécutifs des autorités Fédérales. Si, par exemple, une personne a été arrêtée par un officier fédéral, une cour d'Etat n'a pas le droit de la relâcher sur un *writ d'habeas corpus* ou d'examiner la légalité de sa détention prononcée par les autorités Fédérales, car, ainsi que le proclama le Chief-Justice Taney, « les pouvoirs du gouvernement général et ceux de l'Etat, bien qu'existant et étant exercés les uns et les autres dans les mêmes limites territoriales, constituent néanmoins des souverainetés séparées et distinctes, agissant séparément et d'une façon indépendante l'une de l'autre dans leurs sphères respectives. Et la sphère d'action réservée aux Etats-Unis est autant hors d'atteinte d'un procès judiciaire tranché par une cour d'Etat que si la ligne de démarcation était tracée par des bornes et par des édifices visibles à l'œil (1) ».

2° « Les procès concernant les ambassadeurs, ministres plénipotentiaires et consuls. »

Ces personnes ont un caractère international, et il ne conviendrait pas de les rendre justiciables d'une cour d'Etat qui n'a rien à faire avec le gouvernement national, et dont les membres, au point de vue des connaissances et du caractère, peuvent ne pas présenter les mêmes garanties que celles qui entourent les cours Fédérales.

cessaire pour conférer aux cours Fédérales juridiction sur les procès s'élevant à l'occasion d'un traité. La question s'est posée dans le cas du lynchage de certains Italiens à la Nouvelle-Orléans en 1891. Le gouvernement italien, dans sa plainte, invoqua le traité de 1871 entre les Etats-Unis et l'Italie, mais il semble bien qu'on ait estimé que le Congrès n'avait pas fait de lois pour attribuer aux cours Fédérales la connaissance des délits faits en violation de ce traité. Dans son Adresse Inaugurale (mars 1909), le président Taft a suggéré qu'une législation était d'une urgente nécessité pour augmenter le pouvoir de l'Exécutif d'assurer, dans les Etats, la protection due aux étrangers résidents.

(1) *Ableman v. Booth*, 21 How. 516.

3° « Les procès qui relèvent de la juridiction de l'amirauté et de la juridiction maritime. »

Cette classe ne comprend pas seulement les procès de prises, mais tous ceux qui touchent aux contrats maritimes et à toutes les transactions relatives à la navigation aussi bien sur les lacs et les rivières des Etats-Unis qu'en haute mer.

4° « Les procès dans lesquels les Etats-Unis seront partie. »

Cette disposition est évidemment nécessaire pour protéger le gouvernement des Etats-Unis contre l'obligation d'assigner ou d'être assigné devant une cour d'Etat, dont dont on ne peut pas attendre qu'un gouvernement national accepte la décision. Lorsqu'une réclamation pécuniaire est faite au gouvernement Fédéral, le tribunal compétent est la *Court of Claims*.

5° « Les procès entre deux ou plusieurs Etats, entre un Etat et les citoyens d'un autre Etat, entre les citoyens de différents Etats, entre les citoyens d'un même Etat, réclamant des concessions de terrains de différents Etats, et entre un Etat ou les citoyens de cet Etat et des Etats étrangers, ou les citoyens ou sujets de cet Etat étranger. »

Dans tous ces cas, une cour d'Etat doit probablement être, ou tout au moins sembler être un tribunal partial, et il est dès lors désirable d'investir de la compétence des juges également indépendants du demandeur et du défendeur. En permettant de recourir à un tribunal sans préventions et compétent, les citoyens de chaque Etat obtiennent de plus grandes facilités commerciales que celles sur lesquelles ils pourraient compter avec tout autre système, car leur crédit se tiendra plus haut auprès des personnes appartenant à d'autres Etats, si ces dernières savent que leurs droits sont sous la protection non pas des juges locaux, peut-être prévenus, mais des magistrats nommés par le gouvernement

national, non soumis à des influences locales (1).

Une part importante de la juridiction ainsi attribuée à la magistrature Fédérale lui a été plus tard enlevée. Lorsque la Constitution fut soumise au peuple, une des principales objections qu'on éleva contre elle fut qu'elle exposait un Etat, bien qu'il constituât une république souveraine, à être assigné par un simple citoyen de quelque autre Etat. Qu'un Etat en assignât un autre, cela était peut-être nécessaire, car quel autre moyen pourrait être découvert de terminer un conflit ? Mais le pouvoir aussi bien que la dignité d'un Etat disparaîtraient, s'il pouvait être traduit devant une cour par un demandeur privé. Hamilton, dans le *Federalist*, réfutait l'objection en arguant que la clause de la Constitution attributive de juridiction ne devait pas être interprétée ainsi : elle devait être considérée comme soumise à la doctrine générale d'après laquelle un corps souverain ne peut pas être poursuivi en justice par un particulier sans son propre consentement, doctrine qui ne peut pas être détruite implicitement, mais seulement par une disposition formelle (2). Toutefois, en 1793, la Cour Suprême, dans le fameux procès de *Chisholm* contre l'*Etat de Georgie* (3), donna de la Constitution l'interprétation qu'Hamilton avait rejetée en reconnaissant qu'une action pouvait être dirigée contre la Georgie par un demandeur privé : la Georgie protesta et refusa de comparaître, mais

(1) Il existe en Europe des pays avec lesquels les commerçants étrangers ne veulent pas faire d'affaires, parce qu'ils peuvent rarement obtenir justice contre un indigène. Le sentiment local était naturellement bien plus fort dans l'Amérique de 1787 qu'il ne l'est de nos jours. Les Anglais qui réclamaient contre des citoyens américains ne purent obtenir justice de 1783 à 1789, époque de l'établissement des cours Fédérales.

(2) *Federalist*, n° LXXXI. La même opinion fut soutenue à la même époque par John Marshall (plus tard Chief-Justice) dans la Convention de Virginie de 1788.

(3) 2 Dall., 419.

la Cour (en 1894) procéda en vue de donner contre elle un jugement par défaut dans le cas où elle ne comparait pas et ne se défendrait pas avant un jour fixé. Ses cris de rage emplirent l'Union, et lui valurent l'assistance de plusieurs autres Etats. Un amendement à la Constitution (le onzième) fut voté par le Congrès et dûment accepté par la majorité requise des Etats, qui décide que « le pouvoir judiciaire des Etats-Unis ne sera pas interprété comme s'étendant aux procès commencés ou continués contre un des Etats-Unis par les citoyens d'un autre Etat ou par les citoyens ou sujets d'un Etat étranger (1). » S'abritant derrière cet amendement, plusieurs Etats ont impunément répudié leurs dettes.

La juridiction de la Cour Suprême est de premier ressort dans les procès intéressant les ambassadeurs, et dans ceux dans lesquels un Etat est partie ; dans tous les autres cas, elle est d'appel ; cela veut dire que les affaires peuvent être portées devant elle des cours Fédérales inférieures et (dans les circonstances plus haut mentionnées), des cours d'Etat. Sa juridiction est, pour certaines matières, exclusive, pour d'autres, concurrente à celle des cours d'Etat. Bien des questions difficiles et compliquées ont été soulevées à ce sujet, que je suis obligé de laisser de côté parce qu'elles nécessiteraient, pour être comprises, de longues explications (2). Il est cependant bon de noter un point. Le Congrès ne peut pas investir les cours

(1) On a reconnu que cet amendement ne s'applique qu'au cas où un Etat est partie au procès, et, par suite, ne s'étend pas au cas d'un Etat ayant des intérêts dans une société. Il ne s'applique pas non plus aux appels et aux *writs of error*.

En 1892, la Cour Suprême décida (à une grande majorité) dans l'affaire *United States v. Texas*, que les Etats-Unis peuvent poursuivre un Etat.

(2) Le juriconsulte curieux de ces questions peut consulter STORY, *Commentaries on the Constitution*, chap. xxxviii, et les jugements du Chief-Justice Marshall dans les affaires *Martin v. Hunter* (1 Wheat. 304) et *Cohens v. Virginia* (6 Wheat. 406).

d'Etat d'une juridiction quelconque, parce qu'il n'a aucune autorité sur elles, et que la Constitution ne lui permet pas de leur déléguer des pouvoirs judiciaires. Ainsi, la juridiction d'une cour d'Etat, chaque fois qu'elle est concurrente à celle des juges Fédéraux, est une juridiction que la cour possède de son propre droit, indépendante de la Constitution. Et les rares fois où des statuts du Congrès ont eu pour but d'imposer des devoirs aux cours d'Etats, elles ont refusé de les accepter et de les accomplir.

La juridiction criminelle des cours Fédérales, qui s'étend à tous les délits contre la loi Fédérale, est purement statutaire. « Les Etats-Unis ne peuvent pas, comme tels, avoir un *common law*. Ils tirent leurs pouvoirs de la concession du peuple, faite en vertu de la Constitution ; ils doivent tous être trouvés dans la loi écrite et non autre part (1). »

La procédure des cours Fédérales est déterminée par le Congrès, qui est tenu de se conformer à un petit nombre de règles contenues dans la Constitution, telles que celles qui consacrent le droit d'être jugé par un jury dans les procès criminels (2) et dans ceux du *common law* (3). Comme il est question de procès « en droit et en équité », on admet que le Congrès ne pourrait pas accomplir, ainsi qu'il a été fait dans plusieurs Etats de l'Union et en Angleterre en 1873, une fusion du droit et de l'équité, mais qu'il doit conserver ces méthodes de procédure distinctes bien qu'elles soient appliquées par les mêmes juges.

La loi appliquée dans les cours Fédérales est bien entendu, d'abord et surtout, celle qui est édictée par la législature Fédérale qui, lorsqu'elle est applicable, l'emporte sur toute loi d'Etat. Mais bien souvent, par

(1) COOLEY, *Principles*, p. 131.

(2) Art. III, § 2.

(3) Amendement VII, § 1.

exemple dans les procès entre citoyens de différents Etats, la loi Fédérale n'est pas en question, ou ne l'est que d'une façon secondaire. Dans ces cas, la première chose à faire est de déterminer quelle loi doit gouverner le cas, chaque Etat ayant sa loi propre ; et, lorsqu'elle a été reconnue, elle est appliquée aux faits, de même qu'une cour anglaise appliquerait la loi française ou écossaise, en prononçant sur la validité d'un mariage contracté en France ou en Ecosse. En appliquant la loi d'un Etat (en France ou en Ecosse), ses statuts et son *common law*, qui, dans la Louisiane, est la loi civile dans sa forme française), les cours Fédérales doivent suivre les décisions des cours d'Etat, traitant ces décisions comme la plus haute autorité en matière de droit de l'Etat particulier. Cette doctrine est aujourd'hui si complètement appliquée, que la Cour Suprême est même revenue sur ses décisions antérieures concernant des points de droit d'Etat, afin de se mettre d'accord avec l'opinion de la plus haute cour de l'Etat particulier. Il est inutile de faire remarquer que, sur les questions de droit Fédéral, les cours d'Etat suivent les décisions des cours Fédérales (1).

Pour assurer l'exécution de ses sentences, chaque cour Fédérale a, attaché à elle, un officier appelé *marshal* des Etats-Unis, qui correspond au *sherif* des gouvernements d'Etat, dont le devoir est de faire respecter les *writs*, jugements ou ordres, en arrêtant les prisonniers,

(1) « Le département judiciaire de tout gouvernement est l'organe approprié pour interpréter les actes législatifs de ce gouvernement.... D'après ce principe, l'interprétation donnée par la Cour Suprême de la Constitution et des lois des Etats-Unis est reçue par tous comme l'interprétation exacte ; et, d'après le même principe, l'interprétation donnée par les cours des différents Etats des actes législatifs de ces Etats, est reçue comme vraie, à moins qu'ils ne soient en conflit avec la Constitution, les lois, ou les traités des Etats-Unis. » Marshall, C.-J., dans *Elmendorf v. Taylor*, 10 Wheat. 109.

procédant aux saisies, mettant les personnes en possession, etc... S'il rencontre de la résistance, il a le droit de demander l'aide de tous les bons citoyens ; s'ils ne veulent ou ne peuvent pas lui en venir en aide, il doit en référer à Washington et obtenir l'assistance des troupes Fédérales. Il existe aussi dans chaque district judiciaire un ministère public Fédéral, appelé le *district attorney* des Etats-Unis, qui exerce des poursuites contre les personnes qui transgressent les lois Fédérales ou négligent de s'acquitter de leurs obligations envers le trésor Fédéral. Ces deux fonctionnaires dépendent de l'*attorney-general* qui est le chef du département de la justice. Ils constituent un filet d'autorités Fédérales couvrant tout le territoire de l'Union et indépendantes des officiers des cours d'Etat et des agents du ministère public qui représentent les gouvernements d'Etat. Lorsqu'un Etat possède une prison pour recevoir les prisonniers Fédéraux, le *marshal* des Etats-Unis remet ses prisonniers entre les mains du geôlier d'Etat ; lorsque cette disposition manque, il doit s'arranger pour les faire garder.

Le lecteur européen peut se demander comment peut fonctionner un système si compliqué, d'après lequel chaque pouce de terrain de l'Union est couvert par deux juridictions, avec deux catégories de juges et deux catégories d'officiers responsables vis-à-vis de supérieurs différents, agissant dans des sphères séparées seulement par une ligne idéale, et leurs actions étant en pratique sujettes à se heurter. La réponse est que le système fonctionne, et qu'il fonctionne aujourd'hui facilement, après une expérience de quatre générations. Il est plus coûteux que les systèmes plus simples de France, de Prusse ou d'Angleterre, bien que, étant donné la modicité du traitement des juges, les frais retombent plutôt sur les plaideurs que sur le trésor public. Mais il donne lieu à peu de conflits et de haines, parce que la clef de toutes les difficultés se trouve dans ce principe que,

partout où la loi Fédérale est applicable, la loi Fédérale doit l'emporter; et que tout plaideur qui prétend que la loi Fédérale est applicable a le droit de faire trancher la question par une cour Fédérale. La finesse d'esprit des juristes et des juges, la richesse des précédents accumulés, rendent la solution de ces questions de compétence et de juridiction plus facile que ne pourrait le supposer un praticien européen; d'autre part, les habitudes de respect du peuple pour la loi, et sa conviction que la suprématie de la loi et de la juridiction Fédérales tournent au profit commun de tout le peuple assurent une obéissance générale aux jugements Fédéraux. L'exécution de la loi, surtout de la loi criminelle, laisse beaucoup à désirer dans quelques parties de l'Amérique; mais les difficultés qui s'élèvent maintenant ne sont pas dues à des conflits entre les prétentions des Etats et de la Fédération, mais à d'autres tendances également hostiles à ces deux autorités.

Un mot pour conclure sur la séparation du département judiciaire des deux autres départements, point que la Constitution considérait comme d'un grand poids. Il est plus facile de distinguer les attributions de la législature de celles de la magistrature que de celles de l'exécutif. La législature fait la loi, la magistrature l'applique à des cas particuliers en examinant les faits, et, quand ils ont été reconnus, en déclarant quelle règle de droit les régit. Néanmoins, il y a certains points, sur lesquels les deux départements se touchent, un terrain existe qui peut être réclamé d'une part par la justice, de l'autre par la législature. Dans la plupart des pays, les cours sont sorties de la législature, ou plutôt le corps souverain, qui, comme le Parlement, était à l'origine à la fois une cour et une législature, s'est débarrassé en faveur d'autres personnes de la masse de ses devoirs judiciaires, tout en en retenant quelques-uns pour les exercer lui-même.

L'Amérique, en règle générale, a suivi les principes et

la pratique de l'Angleterre. Pas plus que l'Angleterre, elle ne crée de tribunaux administratifs distincts, tels qu'il en existe sur le continent européen, mais elle permet d'assigner ou de poursuivre ses fonctionnaires devant les cours ordinaires. Comme l'Angleterre, elle a donné aux juges (c'est-à-dire aux juges Fédéraux) une situation assurée contre la législature ou l'exécutif. Comme l'Angleterre, elle reconnaît les décisions judiciaires comme lois, jusqu'à ce qu'un statut les ait annihilées. Sur un point, elle est en progrès sur l'Angleterre: elle a défendu à la législature d'exercer les pouvoirs d'une cour criminelle, en passant des actes de proscription ou de peines et des pénalités, mesures encore légales en Angleterre, bien que virtuellement tombées en désuétude (1). Sur d'autres, elle diffère de l'Angleterre. L'Angleterre a en pratique renoncé à se servir d'une branche de son Parlement comme d'une cour pour le jugement des *impeachments*. L'Amérique encore parfois rejette sur une des Chambres du Congrès cette fonction, qui, bien qu'elle convienne mal à une cour ordinaire de justice, est à peine mieux accomplie par une assemblée politique. L'Angleterre a abandonné aux cours de justice le jugement des élections parlementaires contestées; l'Amérique les réserve encore au Congrès et permet qu'elles soient jugées par des votes de parti, souvent sans se soucier beaucoup de leur sincérité. Les *bills* spéciaux et locaux qui mettent entre les mains de particuliers certains droits de l'Etat, tels que les franchises publiques, ou le pouvoir de s'emparer de propriétés privées malgré l'opposition du propriétaire, bien qu'en la forme ils soient l'œuvre du pouvoir législatif, sont, en réalité, mieux examinés et décidés par des méthodes judiciaires que par l'opinion flottante, les mo-

(1) Aucune des Chambres du Congrès ne peut, comme le Parlement Britannique, punir un témoin pour offenses (*Kiburn v. Thompson*, 103, U. S. p. 168). Voir note au chapitre-xxxiii, plus loin.

biles privés, la politique de couloirs, qui déterminent les décisions législatives, où le contrôle de l'opinion publique s'exerce d'une façon insuffisante. Aussi, l'Angleterre, tout en soumettant ces *bills* aux comités du Parlement, oblige ces comités à appliquer une procédure quasi-judiciaire et à décider suivant les dépositions qu'ils reçoivent. L'Amérique ne prend pas les mêmes précautions et traite ces *bills* comme les autres. Ainsi, nous apparaissent trois parcelles de terrain que peuvent se disputer la législature et la justice. Toutes les trois appartenaient primitivement à la législature. Toutes en Amérique lui appartiennent encore. L'Angleterre, au contraire, a renoncé à la première, abandonné la seconde aux juges, et traite la troisième comme une matière à quoi conviennent mieux les procédés judiciaires que les procédés législatifs. Ces points de différences méritent qu'on les note, parce que l'impression a prévalu en Europe, que l'Amérique est le pays dans lequel le domaine de la justice a été le plus largement étendu.

CHAPITRE XXIII

LES COURS ET LA CONSTITUTION

Aucun point dans le gouvernement des Etats-Unis n'a éveillé autant de curiosité dans la pensée européenne, donné lieu à autant de discussions, provoqué autant d'admiration, ni n'a été plus fréquemment mal compris, que les devoirs assignés à la Cour Suprême et les fonctions qu'elle remplit en tant que gardienne de l'arche de la Constitution. Et, pourtant, il n'y a dans cette matière aucun mystère. Ce n'est pas un sujet nouveau. Ce n'est pas un sujet compliqué. C'est la chose la plus simple du monde, si elle est considérée du bon côté.

En Angleterre et dans beaucoup d'autres Etats modernes, il n'y a aucune différence d'autorité entre un statut et un autre. Tous sont faits par la législature : tous peuvent être changés par la législature. Ce qu'on appelle en Angleterre des statuts constitutionnels, tels que la Grande Charte, le *Bill* des Droits, l'*Act of Settlement*, les *Acts* d'Union avec l'Ecosse et l'Irlande, sont de simples lois ordinaires qui pourraient être abrogées par le Parlement à n'importe quel moment, exactement de la même façon qu'il peut abroger un *act* concernant une grande route ou abaisser les droits sur le tabac (1). On a pris l'ha-

(1) Cette doctrine, bien qu'établie depuis longtemps, n'aurait pas été généralement acceptée au commencement du xvii^e siècle. De même que sir Thomas More avait soutenu qu'un *Act* du Parle-

bitude de parler de la Constitution Britannique comme si elle était une chose arrêtée et définitive. Mais il n'y a pas en Angleterre une chose qui ressemble à une Constitution distincte du reste de la loi : il y a simplement une masse de lois, formée en partie de statuts, en partie d'arrêts de jurisprudence et d'usages acceptés, en conformité de laquelle le gouvernement du pays est assuré au jour le jour, mais qui est modifiée, d'une façon constante, par de nouveaux statuts et de nouveaux arrêts. Cette même situation existait dans l'ancienne Rome, et partout en Europe, il y a un siècle. C'est, pour ainsi dire, la condition « naturelle », et c'était la condition normale des choses dans tous les pays, libres ou despotiques.

En Amérique, la situation est entièrement différente. Là, le terme « Constitution » désigne un instrument particulier, adopté en 1788, amendé depuis sur quelques points, et qui est le fondement du gouvernement national. Cette Constitution fut ratifiée et rendue obligatoire, non par le Congrès, mais par le peuple agissant au moyen de Conventions réunies dans les treize Etats qui composaient alors la Confédération. Elle créa une législature de deux Chambres, mais cette législature, que nous appelions Congrès, n'a pas le pouvoir de la modifier, même dans ses plus infimes détails. Ce que le peuple a voulu, le peuple seul peut le changer ou l'abroger.

Ici, par suite, nous observons deux différences capitales entre l'Angleterre et les Etats-Unis. La première a laissé les grandes lignes aussi bien que les détails de son système de gouvernement se condenser dans une multitude de statuts et d'arrêts. Les seconds les ont tous formulés dans une disposition compréhensive fondamentale. La

ment ne pouvait pas faire du roi le chef suprême de l'Eglise, de même Coke prétendit que le *common law* contrôlait les *Acts* du Parlement, et il déclarait ces derniers nuls lorsqu'ils étaient contraires au *common law*.

première a placé ce qu'on appelle les lois constitutionnelles à la merci de sa législature, qui peut, quand il lui plaît, abroger n'importe quelle institution du pays, la Couronne, la Chambre des Lords, l'Eglise établie, la Chambre des Communes, le Parlement lui-même (1). Les derniers ont élevé leur Constitution hors de l'atteinte du Congrès, en établissant une méthode d'amendement dont la difficulté apparaît du fait qu'il en a été usé très parcimonieusement.

En Angleterre, le Parlement est omnipotent. En Amérique, le Congrès est limité à deux points de vue. Il ne peut légiférer que pour certains besoins spécifiés dans la Constitution, et en légiférant pour ces besoins, il ne peut pas transgresser une disposition quelconque de la Constitution elle-même. La rivière ne peut pas remonter au-delà de sa source.

Supposez, toutefois, que le Congrès transgresse ces dispositions, ou qu'il légifère au-delà des objets spécifiés. Il peut le faire intentionnellement, il est probable qu'il le fait par inadvertance. Qu'arrivera-t-il ? Si la Constitution doit être respectée, il doit y avoir des moyens de la protéger contre le Congrès. Si une usurpation de pouvoir est tentée, comment doit-elle être réprimée ? Si une erreur est commise, qui la redressera ?

(1) Le Parlement, bien entendu, ne peut pas restreindre ses propres pouvoirs par un *Act* spécial, parce que cet *Act* pourrait être abrogé dans une session subséquente, et en vérité tout *Act* subséquent qui ne concorderait pas avec l'un quelconque de ses dispositions annulerait *ipso facto* cette disposition ; (par exemple, l'*Act* de l'Union avec l'Ecosse (6 Anne, c. 11) déclarait certaines dispositions de l'Union, relatives à l'établissement du Gouvernement de l'Eglise Presbytérienne en Ecosse, « parties essentielles et fondamentales de l'Union » ; néanmoins quelques-unes de ces dispositions ont été modifiées par des statuts postérieurs). Le Parlement pourrait, toutefois, se détruire lui-même en prononçant formellement sa propre dissolution, et en ne laissant aucun moyen légal par quoi un nouveau Parlement pourrait être convoqué.

La question peut être élucidée par un rapprochement avec une catégorie plus large, familière aux juristes et facilement compréhensible pour les profanes, celle des actes faits par un serviteur pour un maître. Si un propriétaire donne à son régisseur des instructions pour toucher ses fermages, ou pour payer des dettes à un marchand, le régisseur n'a, cela est évident, aucune qualité pour engager son mandant par des actes qui dépasseraient les ordres qu'il lui a donnés, comme, par exemple, pour acheter un champ. Si un directeur d'usine prescrit à son contre-maître de régler dans son établissement les heures de travail et de repas, et si le contre-maître fait des règlements pour ces besoins, mais détermine aussi quels vêtements les ouvriers devront porter, et quelle église ils devront fréquenter, ces derniers règlements ne s'appuient pas sur la force de la volonté de l'employeur, et les ouvriers ne doivent pas être blâmés pour les négliger.

Le même principe s'applique aux fonctionnaires publics. Dans chaque pays, il arrive que des actes doivent être accomplis et que des règlements doivent être faits par des assemblées qui sont dans la même situation que les fonctionnaires, c'est-à-dire qui ont reçu d'une autorité supérieure un pouvoir limité d'agir et de faire des règlements, pouvoir qui ne doit être utilisé que pour certains objets et sous certaines conditions. Lorsque ce pouvoir est régulièrement exercé, l'acte ou le règlement de l'assemblée subordonnée a toute la force d'un acte ou d'un règlement émanant de l'autorité supérieure, et est considéré comme fait par elle. Et si cette dernière est un corps qui fait des lois, le règlement de l'assemblée subordonnée est par suite une loi. Mais si l'assemblée subordonnée tente de transgresser le pouvoir à elle attribué, et fait des règlements pour d'autres objets et sous d'autres conditions que celles indiquées par l'autorité supérieure, ces règlements ne sont pas des lois ; ils sont

nuls et sans valeur. Leur validité dépend de ce qu'ils sont dans les limites du pouvoir de faire des lois conféré par l'autorité supérieure, et comme ces limites ont été dépassées, ils sont sans force. Ils ne légitiment pas un acte quelconque, fait en vertu d'eux, et interdit par la loi ordinaire. Ils ne doivent pas être obéis ni, en aucune manière, respectés par les citoyens, car ce ne sont pas des lois.

Le même principe s'applique aux actes faits par un fonctionnaire exécutif en dehors des limites de son autorité légale. Dans les pays libres, un citoyen a le droit de désobéir aux ordres d'un magistrat, s'il estime avec raison que ces ordres excèdent l'autorité légale du magistrat, parce que dans ce cas ils ne sont pas en réalité les ordres d'un magistrat, mais d'une personne privée qui prétend agir en qualité de magistrat. En Angleterre, par exemple, lorsqu'un secrétaire d'Etat, ou un agent de police fait un acte que le citoyen qu'il concerne considère à bon droit comme non autorisé, le citoyen peut résister, par la force, si c'est nécessaire, et demander appui aux tribunaux ordinaires du pays. C'est là une conséquence de la doctrine anglaise, que tout pouvoir exécutif est limité strictement par la loi : c'est là certainement la pierre angulaire de la liberté anglaise (1). Ce principe est appliqué même contre la branche la plus importante de la législation. Si la Chambre des Communes agissait au-delà du pouvoir que la loi et les coutumes du Parlement lui ont garanti, un particulier pourrait résister aux agents de la Chambre, et les tribunaux le protégeraient, en l'acquittant, s'il était poursuivi, ou, s'il était demandeur dans une action civile, en rendant un jugement en sa faveur.

(1) Voir pour la doctrine et la pratique différentes du continent européen, et particulièrement pour « les lois administratives » de la France, les remarques instructives de Mr. Dicey dans son *Introduction au droit Constitutionnel* (éd. fr., coll. Jéze).

On trouve un exemple très clair de la manière dont sont traités les règlements ou lois émanant des assemblées subordonnées dans les règlements faits par les compagnies anglaises de chemin de fer ou par les corporations municipales en vertu des pouvoirs à eux conférés par un *Act* du Parlement. Tant que ces règlements restent dans les limites de l'autorité que l'*Act* du Parlement leur a donnée, ils sont valables, c'est-à-dire qu'ils sont lois tout juste autant que s'ils étaient édictés dans l'*Act*. S'ils vont au-delà, ils sont mauvais, c'est-à-dire ne lient personne et ne peuvent pas être exécutés. Si une compagnie de chemin de fer qui a reçu le pouvoir de faire des règlements établissant des amendes jusqu'à concurrence de quarante shillings, fait un règlement, punissant une personne qui entre dans un train en marche ou en descend, d'une amende de cinquante shillings ou d'une semaine d'emprisonnement, ce règlement est nul, c'est-à-dire qu'il n'est pas loi du tout et qu'aucun magistrat ne peut ni emprisonner ni imposer une amende de cinquante shillings à la personne prévenue d'y avoir contrevenu. Si une corporation municipale a reçu d'un statut le pouvoir de passer des contrats pour la location de terres lui appartenant, et si elle a été autorisée à faire, en vue de cette location, des règlements qui doivent, entre autres choses, contenir une disposition indiquant toutes les terres qu'elle a l'intention de louer, et si elle fait un règlement dont aucune disposition ne contient cette indication, et d'après ce règlement donne à bail une pièce de terre, la location faite en exécution de ce règlement est nulle et ne confère aucun titre au preneur. Tout ceci est évident, aussi bien pour un profane que pour un juriste ; et il n'est pas moins évident que la question de validité du règlement et des applications qui en ont été faites, doit être tranchée non pas par la corporation ou par la compagnie, mais par les cours de justice du pays.

Maintenant, aux Etats-Unis, la situation du Congrès

peut, à ce point de vue, être comparée à celle d'une corporation municipale anglaise ou d'une compagnie de chemin de fer. Le pouvoir suprême, en matière de législation, est le peuple, c'est-à-dire les électeurs qualifiés, agissant de la manière prescrite. Le peuple a, par sa suprême loi, la Constitution, donné au Congrès un pouvoir délégué et limité de légiférer. Tout statut voté en vertu de ce pouvoir et conformément à la Constitution a toute l'autorité de la Constitution derrière lui. Tout statut voté en dehors de ce pouvoir est nul, et dépourvu de sanction. Ce n'est pas, en fait, un statut, parce que le Congrès, lorsqu'il l'a voté, n'était pas, en réalité, un corps législatif, mais un simple groupe de personnes privées.

Voici ce que dit à ce sujet le Chief-Justice Marshall : « Les pouvoirs de la législature sont définis et limités ; et pour que ces limites ne soient pas confondues ou oubliées, la Constitution est écrite. Pourquoi ces pouvoirs seraient-ils limités et pourquoi ces limites seraient-elles consignées dans un écrit, s'ils pouvaient, à tout moment, être dépassés par ceux-là mêmes qu'on a eu l'intention de contenir. La Constitution est ou bien une loi suprême et souveraine, non susceptible d'être modifiée par des moyens ordinaires, ou bien elle est au niveau des *acts* législatifs ordinaires, et comme tous les autres *acts*, elle peut être modifiée quand il plaira à la législature de la modifier. Si la première partie de l'alternative est vraie, un *act* législatif contraire à la Constitution n'est pas une loi ; si la dernière partie est vraie, les constitutions écrites sont des tentatives absurdes de la part du peuple pour limiter un pouvoir qui, par sa nature même, ne peut être limité ». Il y a, bien entendu, cette énorme différence entre le Congrès et une autorité législative subordonnée en Angleterre, que le Congrès est souverain dans sa propre sphère, le peuple n'ayant aucun organe supérieur permanent pour surveiller ou abroger les statuts que le Congrès peut adopter dans cette sphère ; tandis qu'en Angleterre le

Parlement constitue une autorité exerçant une surveillance constante, qui peut, à chaque moment, détruire ou modifier ce qu'une assemblée subalterne peut avoir décidé, qu'elle ait ou non agi dans les limites de ses pouvoirs délégués. C'est là une distinction importante. Mais elle ne touche pas le point spécial que je veux démontrer, à savoir qu'un statut voté par le Congrès en dehors des limites de ses pouvoirs n'a pas plus d'effet qu'un règlement fait *ultra vires* par une municipalité anglaise. Jusqu'à présent, il n'y a pas de mystère ; il y a simplement une application des principes ordinaires du mandat. Reste à résoudre la question suivante : Comment et par qui, en cas de contestation, doit être décidée la validité ou l'invalidité d'un statut ?

Il faut, pour répondre, placer côte à côte le statut et la Constitution, et examiner s'il existe une contradiction entre eux. Le but du statut est-il un des buts mentionnés ou impliqués par la Constitution ? En poursuivant ce but, le statut contient-il quelque disposition qui viole une clause quelconque de la Constitution ? Quelquefois, la question est simple, et un profane intelligent peut la trancher. Plus fréquemment, c'est une question difficile, qui exige non seulement la subtilité d'un juriste expert, mais aussi la connaissance des précédents qui ont éclairé le même point ou un point similaire. Dans tous les cas, c'est une question importante, dont la solution doit être donnée par une autorité supérieure. C'est une question d'interprétation, c'est-à-dire de détermination du sens exact de la loi supérieure et de la loi inférieure, afin de découvrir si elles sont en contradiction.

Maintenant, l'interprétation des lois appartient aux cours de justice. Une loi implique un tribunal, non seulement pour en assurer l'exécution vis-à-vis des individus, mais pour l'adapter aux faits, c'est-à-dire pour en déterminer la signification précise et l'appliquer, avec cette signification, aux circonstances d'un cas particulier. La lé-

gisature, qui ne s'exprime qu'en termes généraux, fait les lois en se confiant à ce pouvoir d'interprétation. Il ressort de ceci que la question de savoir si un statut du Congrès est en contradiction avec la Constitution, doit être tranchée par les cours, non seulement parce que c'est une question d'interprétation légale, mais aussi parce qu'il n'y a personne autre pour la trancher. Le Congrès ne peut pas le faire, parce que le Congrès est partie intéressée. Si un corps comme le Congrès était autorisé à se prononcer sur le caractère constitutionnel des actes qu'il a votés, il prononcerait naturellement en sa faveur, et lui permettre de prononcer serait mettre la Constitution à sa merci. Le Président ne le peut pas, parce qu'il n'est pas un juriconsulte et qu'il peut aussi être personnellement intéressé. Restent seulement les cours, et celles-ci doivent être les cours Nationales ou Fédérales, parce qu'on ne peut se fier à aucune autre cour en de tels cas. Jusqu'à présent encore, aucun mystère en la matière.

Cependant, nous arrivons maintenant à un autre aspect du problème qui complique les faits, bien qu'il ne mette en jeu aucun principe nouveau. Les Etats-Unis sont une fédération de républiques, dont chacune a sa constitution propre et ses lois. La Constitution Fédérale ne donne pas seulement certains pouvoirs au Congrès, en tant que législature nationale, elle reconnaît aussi certains pouvoirs aux Etats, en vertu desquels leurs peuples respectifs ont établi des lois fondamentales d'Etat (les Constitutions d'Etat), et ont permis à leurs législatures respectives de voter des statuts d'Etat. Toutefois, comme la nation a la préséance sur les Etats, la Constitution Fédérale, qui est la loi suprême sur tout le territoire, et les statuts dûment faits par le Congrès conformément à cette Constitution, sont préférés à toutes les Constitutions et à tous les statuts d'Etat ; et en cas de conflit, les derniers doivent céder le pas. Le même phénomène se produit dans le cas de désaccord entre la Constitution et

un statut congressionnel. Chaque fois qu'il est démontré qu'une Constitution ou un statut d'Etat enfrennent soit la Constitution Fédérale, soit un statut Fédéral (c'est-à-dire congressionnel), la Constitution ou le statut d'Etat doivent être déclarés sans valeur. Et cette déclaration doit naturellement émaner des cours, et non pas seulement des cours Fédérales ; lorsqu'en effet, une cour d'Etat s'est prononcée contre ses propres statuts ou sa propre constitution en faveur de la loi Fédérale, sa décision est définitive.

On observera que, dans tout ceci, il n'y a pas de conflit entre les cours de justice et un corps législatif quelconque. Le conflit est entre différentes sortes de lois. Le devoir des juges est aussi strictement restreint à l'interprétation des lois qui leur sont soumises, qu'il l'est en Angleterre ou en France ; la seule différence est qu'il y a, en Amérique, des lois de quatre différents degrés d'autorité, tandis qu'en Angleterre toutes les lois (à l'exception des simples règlements (*bye-laws*), des ordonnances du Conseil Privé, etc.), sont égales, parce qu'elles émanent toutes du Parlement. Ces quatre sortes de lois américaines sont :

I. La Constitution Fédérale.

II. Les statuts Fédéraux.

III. Les constitutions d'Etat.

IV. Les statuts d'Etat (1).

La cour de justice américaine, par suite, n'entre pas

(1) Parmi elles, la Constitution Fédérale prévaut sur toutes les autres lois. Les statuts fédéraux, s'ils sont faits en vertu et en conformité de la Constitution, l'emportent sur les nos 3 et 4. S'ils dépassent les pouvoirs conférés par la Constitution, ils sont, dans cette mesure, sans valeur. Une Constitution d'Etat cède devant les nos 1 et 2 mais l'emporte sur les statuts d'Etat.

Les traités ont la même autorité que les statuts Fédéraux (ils peuvent être modifiés par statut). Il est à peine besoin de dire que les ordonnances exécutives ou « ministérielles » données en vertu de pouvoirs conférés par un statut, ont force de loi.

elle-même en conflit avec la législature. Elle ne fait que garantir à chaque sorte de loi l'autorité qui lui est due. Elle n'a même pas un pouvoir absolu sur le conflit et ne le juge pas, parce que l'efficacité relative de chaque sorte de loi a déjà été réglée. Tout ce qu'une cour fait est de déclarer qu'un conflit existe entre deux lois de différents degrés d'autorité. La question est dès lors résolue, puisque la loi la plus faible disparaît ; plus exactement, un vice a été indiqué qui fait publiquement voir que, si l'opinion de la cour est correcte, la loi est en fait nulle. La cour ne fait que se prononcer sur le cas qui lui est soumis : et tout le monde peut, s'il croit que la cour se trompe, introduire une nouvelle instance, soulevant de nouveau la question de la validité de la loi (1).

C'est là le côté théorique de notre sujet. Il y a aussi un côté historique. Plusieurs colonies américaines reçurent des chartes de la Couronne Britannique, qui créaient ou reconnaissaient des assemblées coloniales et les investissaient de certains pouvoirs de législation pour la colonie. Ces pouvoirs étaient naturellement limités, en partie par la charte, en partie par l'usage, et étaient soumis à l'autorité supérieure de la Couronne ou du Parlement britanniques. On se demandait quelquefois, à cette époque, si des statuts émanant de ces assemblées n'excédaient pas les pouvoirs conférés par la charte ; et si ces statuts étaient reconnus entachés d'excès de pouvoir, ils étaient considérés comme invalides par les cours, c'est-à-dire, en première instance par les cours coloniales,

(1) C'est ce qui arriva à propos de la question du cours légal (*Legal Tender*), (voir le chapitre suivant). Mais, dans quatre-vingt-dix-neuf cas sur cent, les juristes et le public admettent la correction et dès lors l'autorité de la décision de la cour. La cour a elle-même proclamé que sa déclaration du caractère inconstitutionnel d'un statut ne doit, en aucune façon, être considérée comme équivalant à l'abrogation de ce statut. Voir *In re Rahrer*, 140 U. S. Rep. p. 545.

et, dans le cas où l'affaire était portée en Angleterre, par le Conseil Privé (1).

Lorsque les treize colonies américaines proclamèrent leur indépendance en 1776, elles remplacèrent ces vieilles chartes par des constitutions nouvelles (2), et, par ces constitutions, accordèrent à leurs assemblées législatives respectives un certain nombre de pouvoirs législatifs spécifiés et limités. La même question était, dès lors, susceptible de se poser au regard d'un statut voté par une de ces assemblées. Dans le cas où un statut excédait le pouvoir conféré par la constitution d'Etat à la législature d'Etat, ou transgressait d'une façon quelconque les dispositions de cette constitution, il était nul, et les actes faits en conformité de ses prescriptions étaient nuls. La question, comme toute autre question de droit, venait, pour être tranchée, devant les cours de l'Etat. Ainsi, en 1786, la cour suprême de Rhode-Island considéra qu'un statut de la législature autorisant des condamnations après instructions sommaires, sans jugement du jury, ne donnait pas juridiction à la cour, c'est-à-dire était nul, la charte coloniale, qui était encore à cette époque en vigueur comme constitution de l'Etat, ayant garanti le droit d'être jugé par un jury dans tous les cas (3). Lorsque la Constitution des Etats-

(1) Le même fait se produit même aujourd'hui en ce qui concerne les colonies Britanniques. La question a été discutée récemment devant le Conseil privé de savoir si la législature du *Dominion of Canada*, créée par le *British North America Act* de 1867 (qui est un *statut* impérial), avait le pouvoir d'abolir le droit d'appeler de la Cour suprême du Canada au Conseil de la Reine de la Grande-Bretagne.

(2) Le Connecticut et le Rhode-Island, toutefois, conservèrent leurs vieilles chartes dont ils étaient satisfaits. Voir, pour les détails sur ces questions, le chapitre xxxvii sur les Constitutions d'Etat.

(3) Il s'agit de l'affaire *Trevett v. Weeden*, le premier cas important où un act législatif fut considéré comme inconstitutionnel,

Unis entra en vigueur en 1789, et fut déclarée supérieure à toutes les constitutions d'Etat et à tous les statuts d'Etat, aucun principe nouveau ne fut introduit ; il n'y eut qu'une nouvelle application, dans les rapports de la Nation et des Etats, de la vieille doctrine d'après laquelle une législature subordonnée et limitée ne peut pas dépasser les limites qui lui sont assignées. Il résultait clairement des principes généraux qu'une loi d'Etat incompatible avec une loi Fédérale régulièrement rendue, doit céder le pas : la seule question qui se posait était celle-ci : Quelles cours doivent prononcer sur la question de savoir si cette incompatibilité existe ? A qui appartient-il de décider si le Congrès a ou non dépassé l'autorité qui lui a été donnée, et si la loi d'Etat va ou non à l'encontre de la Constitution Fédérale ou d'un statut Fédéral ?

En 1787, les seules cours existantes étaient les cours d'Etat. Lorsqu'elles étaient saisies d'un procès qui soulevait la question de savoir si une Constitution ou un statut d'Etat était en contradiction avec la constitution Fédérale ou avec un statut du Congrès, elles avaient le devoir de la trancher comme tout autre point de droit. Mais il était imprudent d'accepter leur décision comme définitive, parce qu'étant elles-mêmes l'émanation des gouvernements d'Etat : étant responsables devant eux, elles tendraient naturellement à soutenir les lois d'Etat contre la Constitution Fédérale et contre les statuts Fédéraux. Aussi devint-il nécessaire d'établir des cours créées par l'autorité Fédérale centrale et ayant une égale compétence, c'est-à-dire ces cours Fédérales que nous avons déjà décrites. La matière paraît compliquée, parce

pour incompatibilité avec une Constitution d'Etat, bien que la doctrine paraisse avoir été établie par la cour suprême de New-Jersey, dans l'affaire *Holmes v. Walton* (1780), ainsi que dans la Virginie en 1782, et dans l'Etat de New-York en 1784. Voir un article du juge Elliott dans *Political Science Quarterly*, juin 1890, p. 233.

que nous avons à considérer non seulement la supériorité de la Constitution Fédérale sur la législature Fédérale, mais aussi la supériorité et de la Constitution Fédérale et des statuts Fédéraux sur toutes les lois d'Etat. Mais le principe est le même et également simple dans les deux cas. Tous deux ne sont pas autre chose que des applications de cette doctrine qu'un corps législatif doit ne pas excéder ses pouvoirs et que, s'il a essayé d'excéder ses pouvoirs, ses prétendus statuts ne sont pas des lois du tout et ne peuvent pas être exécutés.

En Amérique, le pouvoir suprême de faire des lois réside dans le peuple. Quelles que soient les décisions du peuple, elles lient tous les citoyens. Tous les autres corps législatifs sont subordonnés, et leurs décisions doivent être conformes à la loi suprême, sans quoi elles périront à son contact, comme sombre une barque de pêche devant un navire à vapeur de l'Océan. Et ces décisions subordonnées, quand elles sont en opposition avec la loi suprême, sont nulles dès le début, bien qu'il puisse se passer des années sans que leur nullité soit remarquée ou démontrée. Elle ne peut être prouvée que par la décision d'une cour dans un procès qui soulève le point qui doit être déterminé. Ce phénomène ne peut pas se produire dans un pays dont la législature est omnipotente, mais il se produit naturellement (1) dans tous ceux où elle est limitée par une autorité supérieure, telle qu'une constitution que la législature ne peut pas modifier.

(1) Je ne dis pas « nécessairement » ; il y a, en effet, des pays d'Europe qui, tout en ayant une constitution supérieure à la législature, ne permettent pas aux cours de tenir un acte législatif pour invalide, parce qu'ils considèrent la législature comme ayant le droit d'interpréter à sa guise la constitution. Cela paraît être le cas en France et en Suisse. De même, dans l'Empire Allemand, le *Reichskammergericht* ne peut pas mettre en doute un acte de la législature impériale ; et en Belgique, bien qu'on ait longtemps pensé que les cours possèdent ce pouvoir, on reconnaît aujourd'hui qu'il ne leur appartient pas.

En Angleterre, les juges interprètent les acts du Parlement exactement de la même façon que les juges américains interprètent les statuts qui leur sont soumis. S'ils trouvent un act en conflit avec un arrêt, ils préfèrent l'act à l'arrêt parce qu'il émane d'une plus haute autorité. De même entre deux acts en conflit, ils préfèrent le dernier en date, comme étant la dernière expression du sentiment du Parlement. S'il interprètent faussement la volonté du Parlement, c'est-à-dire s'ils attribuent à un act un sens que le Parlement n'a pas eu l'intention de lui donner, leur décision n'en est pas moins valable, et sera le plus souvent suivie par d'autres cours du même rang jusqu'à ce que le Parlement ait fait connaître de nouveau sa volonté dans un autre act. La seule différence entre leur position et celle de leurs collègues américains est qu'ils n'ont pas à distinguer entre l'autorité d'une disposition et celle d'une autre autrement qu'en considérant leur date, et que, par suite, ils n'ont pas à se préoccuper de la validité d'un act du Parlement au moment où il a été voté. Il ne pourrait pas avoir été nul, puisque le Parlement est omnipotent, et le Parlement est omnipotent, parce que le Parlement est considéré comme étant le peuple. Le Parlement n'est pas un corps investi d'une autorité déléguée ou limitée. En lui réside toute la plénitude du pouvoir populaire, et la nation tout entière est censée être présente dans ses murs (1).

(1) D'après les anciens écrivains, la raison pour laquelle un Act du Parlement n'a pas besoin d'être publié dans le pays, est qu'il est censé l'œuvre de la nation entière, et que toute personne est considérée comme présente à son élaboration. Il est certainement vrai que, dans la conception orthodoxe légale du Parlement, celui-ci ne se considère pas comme exerçant des pouvoirs pouvant être qualifiés, à aucun point de vue, de délégués. Nous trouvons dans le *Septennial Act* (1 Geo. I, st. 2, cap. 38) un exemple remarquable du pouvoir que le Parlement peut exercer en tant que corps définitivement et complètement souverain. Par ce statut, un Parlement, dans lequel la Chambre des communes avait été élue pour trois ans

Sa volonté est loi, et, comme le dit Dante dans un vers fameux, « sa volonté est Pouvoir ».

On raconte qu'un Anglais intelligent, ayant appris que la Cour Suprême Fédérale était créée pour protéger la Constitution et avait l'autorité nécessaire pour annuler les mauvaises lois, passa deux jours à chercher partout dans la Constitution Fédérale les dispositions qu'on avait proposées à son admiration. Il n'est pas surprenant qu'il ne les y ait pas trouvées ; il n'y a pas, en effet, un mot dans la Constitution à ce sujet. Les pouvoirs des cours Fédérales sont les mêmes que ceux des autres cours dans les pays civilisés, ou plutôt ils en diffèrent par défaut et non par excès, étant limités à certaines catégories de cas. Ce qu'on appelle le « pouvoir d'annuler un statut inconstitutionnel » est un devoir plutôt qu'un pouvoir, et un devoir qui incombe à la plus humble cour d'Etat, lorsqu'elle est saisie d'un cas soulevant la question, aussi bien qu'à la Cour Suprême Fédérale à Washington. Lorsque le public parle, comme il le fait quelquefois, même aux Etats-Unis, de la cour Suprême comme de la « gardienne de la Constitution », il veut dire, et rien de plus, qu'elle est la cour finale d'appel, devant laquelle les parties peuvent porter, pour y être résolus, des procès impliquant des questions constitutionnelles. Jusque-là, la phrase est exacte. Mais les fonctions de la Cour Suprême sont de la même nature que celles des autres cours, d'Etat aussi bien que Fédérales. Son devoir, comme le leur, est simplement de constater la loi et de l'appliquer, et lorsqu'une cour, qu'elle soit une cour d'Etat de première instance ou la cour Fédérale de dernier ressort, trouve une loi d'autorité inférieure qui se heurte à une

seulement, en vertu du *Triennial Act* alors en vigueur, prolongea jusqu'à sept ans non seulement la durée possible des Parlements futurs, mais aussi sa propre durée, et se gratifia lui-même de quatre années de pouvoir que ses électeurs ne lui avaient pas données.

loi d'autorité plus grande, elle doit rejeter la première, comme n'étant pas réellement une loi, et exécuter la dernière.

Ce n'est donc pas une formule purement technique que d'affirmer que les juges américains ne « contrôlent pas la législation », comme on est porté à le dire en Europe, mais qu'ils interprètent simplement la loi. Le terme « contrôle » n'est pas exact, parce qu'il implique que la personne ou le corps dont il s'agit possède et exerce un vouloir personnel discrétionnaire. Or, les juges américains n'ont en la matière pas plus de vouloir personnel, que n'en a une cour anglaise lorsqu'elle interprète un acte du Parlement. Le vouloir qui prévaut est le vouloir du peuple, exprimé dans la Constitution qu'il a faite. Tout ce que les juges ont à faire est de découvrir, en se servant des actes législatifs qui leur sont soumis, quelle est la volonté du peuple, et d'appliquer cette volonté aux faits de la cause. Plus le langage dont le peuple s'est servi est général et ambigu, plus difficile est la tâche d'interprétation, plus grande est la nécessité d'avoir des juges intelligents et intègres. Mais leur mission est toujours la même dans sa nature. Ils n'ont pas à se préoccuper des motifs ou des conséquences d'un acte, à moins que ceux-ci ne puissent éclairer le sens que l'autorité qui a fait l'acte a voulu lui donner. Ce serait de leur part une violation de leur devoir, d'exprimer, je dirais presque de concevoir une opinion sur sa politique, à moins que cette politique n'en détermine le sens. Ils peuvent estimer un statut excellent dans son objet et dans son fonctionnement, mais s'ils ne peuvent pas trouver dans la Constitution un pouvoir pour le Congrès de le voter, ils doivent l'écarter comme nul. Ils peuvent regarder un autre statut comme pernicieux, mais s'il est dans les pouvoirs du Congrès ils doivent l'exécuter. L'interprétation de la loi, c'est-à-dire l'explication de la volonté de ce législateur suprême qui est le peuple, est le

commencement et la fin de leur devoir. Et si on objecte qu'ils peuvent passer par-dessus leur devoir, et, cherchant à se faire non pas les interprètes mais les maîtres de la Constitution, la torturer et l'altérer pour l'adapter à leurs propres vues politiques, la réponse est qu'un tel usage de la volonté judiciaire exciterait la méfiance et le mécontentement de la nation et pourrait, en se prolongeant, provoquer de la résistance à la loi établie par la cour et peut-être des attaques contre la cour elle-même.

Insister sur ce fait que les magistrats des Etats-Unis ne sont pas les maîtres de la Constitution, mais simplement ses interprètes, n'est pas amoindrir l'importance de leurs fonctions, mais en indiquer la véritable nature. L'importance de ces fonctions peut être difficilement exagérée. Elle résulte de deux faits. Le premier est que, comme la Constitution ne peut pas être aisément modifiée, une décision erronée sur son sens, c'est-à-dire une décision que les jurisconsultes s'accordent généralement à condamner, peut aller sans être corrigée. En Angleterre, si une cour a donné à un statut une interprétation contraire à l'intention du Parlement ou imprévue, le Parlement peut redresser les choses à la session suivante en amendant le statut, et empêcher ainsi les décisions futures de produire le même effet. Mais l'histoire de l'Amérique n'offre qu'un exemple dans lequel une décision mal venue sur la signification de la Constitution ait été traitée de cette façon : c'est celle d'après laquelle un Etat peut être actionné par un simple citoyen (1), à la suite de laquelle fut voté le onzième amendement, qui déclara que la Constitution n'autorisait pas le cas, que la cour avait tenu comme autorisé par elle.

(1) Voir le chapitre précédent. La doctrine de l'affaire *Dred Scott* (celle dont nous parlerons tout à l'heure) fut renversée par le quatorzième amendement ; mais cet amendement, dans l'esprit de ses auteurs, devait avoir d'autres effets que de corriger la jurisprudence de la Cour.

L'autre fait, qui donne tant d'importance à la fonction d'un juge américain, est la concision, la louable concision, de la Constitution. Les termes de ce document sont généraux, et posent un petit nombre de larges principes. Les difficultés qui s'élèveront sur l'interprétation de ces termes généraux ne peuvent pas être prévues jusqu'à ce qu'elles s'élèvent. Lorsqu'elles se produisent, cette généralité même laisse au juge chargé de l'interprétation un champ bien plus vaste que celui qui est fourni par les statuts ordinaires, qui, traitant d'un seul sujet spécial, contiennent des dispositions relativement détaillées et précises. Dès lors, bien que le devoir de la cour soit seulement d'interpréter, les considérations qui influent sur l'interprétation sont plus nombreuses qu'au cas de statuts ordinaires, plus délicates, ont une plus grande portée, un champ plus étendu. Elles exigent parfois non seulement la pénétration du juriste, la loyauté du magistrat, mais l'intelligence de la nature et des méthodes de gouvernement, toutes choses qu'on ne demande pas en Europe à un juge, qui marche dans le sentier étroit que lui tracent les statuts ordinaires. Il est à peine exagéré de dire que la Constitution Américaine, telle qu'elle existe aujourd'hui, avec cette masse de décisions qui la complètent et qui l'expliquent, est un instrument beaucoup plus complet et parfait qu'elle ne l'était lorsqu'elle est sortie toute fraîche des mains de la Convention. Elle n'est pas seulement son œuvre, elle est aussi celle des juges et surtout d'un homme, du grand Chief-Justice Marshall.

Quelques écrivains politiques anglais, appartenant à cette école même qui, dans la dernière génération, désignait l'Amérique comme un exemple à éviter, sont disposés aujourd'hui, avec les progrès de la démocratie en Angleterre, à découvrir dans la république des éléments de stabilité qui font défaut dans la monarchie de la mère-

patrie. Ils se plaignent que l'Angleterre n'ait pas de cour suprême. Quelques-uns ont même mis en avant l'idée d'en créer une. Ils ne paraissent pas se rendre compte que les dangers qu'ils aperçoivent ne proviennent pas du manque d'une cour, mais de l'omnipotence du Parlement Britannique. Ils réclament une cour pour garder la Constitution Britannique, et ils oublient que la Grande-Bretagne n'a pas de Constitution au sens américain, et qu'elle n'en a jamais eue, sauf pendant la courte période d'Olivier Cromwell. La plus puissante cour qui pourrait être établie en Angleterre, ne pourrait produire aucun effet, tant que le Parlement conservera son pouvoir de changer toutes les parties de la législation, y compris toutes les règles et doctrines dites constitutionnelles. Si le Parlement devait perdre ce pouvoir, la création d'une cour Suprême ne s'imposerait nullement, parce que les juges actuels du pays rempliraient nécessairement les fonctions mêmes que remplissent aujourd'hui les juges américains. Si le Parlement devait être divisé en quatre parlements pour l'Angleterre, l'Ecosse, l'Irlande et le pays de Galles, et qu'une nouvelle Assemblée Fédérale fût établie avec des pouvoirs législatifs limités, définis dans un document que ni l'Assemblée Fédérale ni aucun des quatre Parlements ne pourrait modifier, des questions seraient par la suite soulevées sur la concordance des acts votés par l'Assemblée avec les dispositions de ce document, et sur celle des acts votés par un quelconque des quatre Parlements avec ceux votés par l'Assemblée. Ces questions seraient soumises aux cours et tranchées par elles comme toutes les autres questions de droit. Les choses se passeraient de même si la Grande-Bretagne faisait avec ses colonies un pacte fédéral, créant un Conseil impérial, et le dotant de pouvoirs supérieurs à ceux du Parlement Britannique, bien que restreints par le pacte à certains objets. L'interprétation du pacte appartiendrait aux cours, et le Parlement et le Conseil supposé seraient tous deux liés

par cette interprétation (1). Si une nouvelle cour suprême était créée dans la Grande-Bretagne, elle serait créée non point parce qu'il n'existe pas déjà de cours capables d'accueillir toutes les questions qui pourraient s'élever, mais parce que les parties intéressées à la nouvelle Constitution établie pour le Royaume-Uni ou l'Empire Britannique (comme ce pourrait être le cas) pourraient insister sur ce fait qu'un tribunal composé de personnes choisies par quelque autorité Fédérale serait plus certainement impartial. Ainsi donc le préliminaire d'une « garantie judiciaire », telle que celle qui vient d'être suggérée, est l'extinction du Parlement Britannique actuel et son remplacement par un ou plusieurs corps totalement différents.

Ces observations peuvent suffire, pour montrer qu'il n'y a rien d'étrange ni de mystérieux dans les rapports des cours Fédérales et de la Constitution. Le plan adopté par la Convention de 1787 est simple, avantageux, et conforme aux principes généraux du droit. C'est, au sens original du mot, un plan « élégant ». Mais, ainsi que le faisait observer Hamilton dans le *Federalist*, il n'est pas nouveau. Il était en vigueur dans les Etats avant que la Convention de 1787 ne se réunît. Il était en vigueur dans les treize colonies avant leur insurrection contre l'Angleterre. Il constitue une application d'anciennes doctrines juridiques courantes. Ce qu'il y a de nouveau, c'est le dessein d'une Constitution suprême et rigide, réservant au peuple le dernier mot, et limitant dans la même mesure le pouvoir d'une législature (2).

(1) A supposer, bien entendu, que le pouvoir de modifier le pacte fût réservé à une autorité supérieure et au Conseil et au Parlement.

(2) C'est ce que faisait observer Mr. Wilson (parlant des constitutions d'Etat) dans la Convention de Pensylvanie en 1788 : « Peut-être quelque homme politique, qui n'aura pas examiné d'assez près nos systèmes politiques, observera que, dans nos gouverne-

Il n'en est pas moins vrai qu'aucune partie du système américain n'a jeté plus d'éclat sur ses auteurs, ou ne s'est mieux comportée dans la pratique. Elle a eu l'avantage de faire passer des questions non pas seulement difficiles et délicates, mais particulièrement propres à exciter les passions politiques, dans l'atmosphère froide et sèche de la décision judiciaire. Les rapports du pouvoir central Fédéral avec les Etats, et le degré d'autorité que le Congrès et le Président sont respectivement qualifiés pour exercer ont été les questions le plus constamment graves dans l'histoire de l'Amérique, et avec lesquelles presque tous les autres problèmes politiques se sont trouvés enchaînés. S'ils avaient été laissés à la décision du Congrès, lui-même partie intéressée, ou à des négociations entre le Congrès et les législatures d'Etat, les dangers d'un conflit auraient été extrêmes, et, au lieu d'une guerre civile, il aurait pu y en avoir plusieurs. Mais le respect universel ressenti pour la Constitution, respect qui grandit d'autant plus qu'elle dure, a disposé les esprits à s'incliner devant toute décision qui semble honnêtement et logiquement traduire la signification de ses termes. En obéissant à ces décisions, ils obéissent non pas à des juges, mais au peuple, qui a établi la Constitu-

ments, le pouvoir suprême a été confié aux Constitutions. Cette opinion approche de la vérité mais ne l'atteint pas. La vérité est que, dans nos gouvernements, le pouvoir suprême, absolu et incontrôlable, *reste* dans le peuple. De même que nos constitutions sont supérieures à nos législatures, de même le peuple est supérieur à nos constitutions ». ELLIOT, *Debates*, II, 432.

Mr. M'Kean, dans la même Convention, citait le *Civil Government* de Locke (c. 20, § 140, et c. 13, § 152) comme venant à l'appui de cette conception, que les pouvoirs du Congrès ne sauraient être plus grands que ceux qui lui ont été positivement concédés et transmis.

En ce qui concerne les Constitutions Rigides, voir chap. xxxi, plus loin ; et, pour une étude plus complète, un essai dans mes *Studies in History and Jurisprudence*.

tion. Le fait d'avoir prévu que le pouvoir d'interpréter la Constitution Fédérale et les statuts Fédéraux et de déterminer si les constitutions et les statuts d'Etat transgressent ou non les prescriptions Fédérales, serait suffisant pour empêcher des luttes entre le gouvernement national et les gouvernements d'Etat, exige une compréhension parfaite, en même temps qu'une foi profonde dans la justesse et la puissance d'un principe. Lors de la discussion de la Constitution, la proposition fut faite et parut, quelque temps, avoir des chances d'être votée, de conférer au Congrès Fédéral un veto sur les actes des législatures d'Etat. Un débat révéla les objections que suscite un tel système. Son adoption aurait froissé le sentiment des Etats, toujours jaloux de leur autonomie, son application aurait provoqué des conflits avec eux. La désapprobation d'un statut d'Etat, même s'il était réellement en opposition avec la Constitution Fédérale, aurait semblé un coup politique, et aurait été vengée par un contre-coup politique. Et le veto aurait souvent été prononcé avant qu'on eût pu se rendre un compte exact de la manière dont fonctionnerait le statut d'Etat, et quelquefois peut-être, dans des cas où le statut n'aurait été ni dangereux en lui-même, ni opposé à la Constitution Fédérale. Mais, par l'action des cours, l'amour-propre des Etats n'est pas blessé, et l'arrêt déclarant la nullité d'une de leurs lois n'est rien autre chose qu'un tribut rendu à l'autorité supérieure de cet acte suprême auquel ils furent eux-mêmes parties, et qu'ils peuvent eux-mêmes désirer voir exécuter, dans quelque circonstance non éloignée contre un autre Etat. Cependant, l'idée d'un veto par le Congrès fut le plus effectivement démolie dans la Convention par Roger Sherman, qui remarqua subtilement qu'un veto paraîtrait reconnaître comme valable le statut d'Etat auquel on l'opposerait, alors que, si ce statut n'était pas en harmonie avec la Constitution, il était réellement et déjà nul et n'exigeait aucun veto.

En laissant régler les questions constitutionnelles par les cours de justice, un autre avantage était incidemment assuré.

La cour ne va pas au-devant de la question : elle attend que la question vienne à elle. Lorsque la cour agit, elle agit sur la demande d'une partie. Quelquefois, le demandeur ou le défendeur peuvent être le gouvernement national ou un gouvernement d'Etat, mais beaucoup plus fréquemment l'un et l'autre sont des particuliers cherchant à exercer ou à défendre leurs droits privés. Tel le fameux cas (1) qui a établi la doctrine d'après laquelle un statut, voté par un Etat pour révoquer une concession de terre faite à un particulier sous certaines conditions par un statut antérieur, est une loi « altérant l'obligation d'un contrat », et, par suite, invalide, conformément à l'article I, § 10 de la Constitution Fédérale; la cour fut saisie de la question sur l'action d'un certain Flechter contre un certain Peck, à propos d'un engagement contenu dans un acte fait par ce dernier; et, pour rendre la justice entre le demandeur et le défendeur, il était nécessaire d'examiner la validité d'un statut voté par la législature de Georgie. Ce système a l'avantage de ne pas précipiter une question, mais de la laisser se présenter d'elle-même. Une discussion juridique complète des deux côtés est assurée par les intérêts privés qu'ont les parties à exposer leurs prétentions : et lorsque la décision est rendue, comme elle paraît être, ce qu'elle est en réalité, essentiellement une décision sur des droits privés, elle obtient ce respect et cet appui moral qu'un demandeur ou un défendeur privé, établissant son droit légal, est qualifié pour obtenir des citoyens respectueux de la loi. Un Etat pourrait être excité à la résistance, s'il voyait, dès qu'il a voté un statut, le gouvernement Fédéral inviter la Cour Suprême à déclarer ce statut sans valeur.

(1) *Fletcher v. Peck*, 6 Cranch, p. 87.

Mais quand l'autorité fédérale garde le silence, et qu'une année plus tard, dans un procès ordinaire entre Smith et Jones, la cour se prononce en faveur de Jones qui prétendait que le statut invoqué par le demandeur était nul comme transgressant quelque disposition de la Constitution, tout le monde comprend que Jones était fondé à raisonner de cette façon, et que, du moment qu'un jugement a été rendu en sa faveur, il doit lui être permis de garder l'argent que la cour a reconnu lui appartenir, et que le statut qui violait son droit privé doit tomber à terre.

Cette disposition a particulièrement excité l'admiration des critiques du Continent. A un Anglais, elle paraît parfaitement naturelle : c'est exactement de cette façon qu'un grand nombre de lois constitutionnelles anglaises ont été construites. Les cours anglaises n'avaient pas, il est vrai, de constitution documentaire rigide, par quoi éprouver les ordonnances ou les actes exécutifs de la Couronne, et leurs arrêts sur des questions constitutionnelles ont souvent été prononcés à l'occasion de procès dans lesquels la Couronne ou ses Ministres étaient parties. Mais elles ont, à plusieurs reprises, établi des principes de la plus haute importance par des jugements rendus sur des procès qui impliquaient un intérêt privé, en se basant soit sur un statut qu'elles interprétaient, soit sur quelque décision antérieure (1). La fameuse déclaration de Lord Mansfield, d'après laquelle l'esclavage était légalement impossible en Angleterre, fut faite dans un procès privé de cette nature. L'affaire *Stockdale v. Hansard*, dans laquelle le régime juridique concernant la publication des débats du Parlement fut fixé, était une action dirigée par un particulier contre des imprimeurs. La méthode

(1) L'indépendance des juges anglais (depuis la Révolution) et des juges américains a naturellement largement contribué à leur donner du crédit et à les faire agir d'une manière digne du crédit qu'on leur faisait.

américaine de régler les questions constitutionnelles, comme toutes les autres questions de droit, dans des procès entre particuliers, n'est donc pas une invention nouvelle ; elle fait partie de cet héritage inestimable du *common law* anglais, que les colons apportèrent avec eux à travers les mers, et qu'ils ont conservé et développé d'une façon digne de son esprit libéral et de ses fières traditions.

Ceux-là se trompent, qui supposent que les fonctions ci-dessus décrites comme appartenant aux cours américaines, sont propres et essentielles au gouvernement Fédéral. Ces fonctions ne sont pas propres à une fédération, puisque la distinction des lois fondamentales et des lois inférieures peut également exister dans un gouvernement unitaire, puisqu'elle a existé dans chacune des treize colonies jusqu'en 1776, dans chacun des treize Etats de 1776 à 1789, et qu'elle existe de nos jours dans chacun des quarante-huit Etats. Elles ne sont pas non plus essentielles, puisqu'on peut bien imaginer une fédération dans laquelle la législature centrale ou nationale serait théoriquement souveraine dans le même sens et avec la même amplitude complète que le Parlement Britannique (1). Les parties constitutives de toute confédération seront, sans aucun doute, généralement disposées à placer leurs droits d'Etat respectifs sous la protection d'un pacte non susceptible d'être modifié par la législature nationale. Mais elles ne sont pas obligées de le faire : elles peuvent s'en tenir à l'autorité qu'elles exercent en leur qualité d'électeurs sur cette législature, et préférer l'énergie plus considérable que promet une législature

(1) Il semble que, dans la Ligue Achéenne, l'Assemblée (qui voutait par cités) était souveraine, et pouvait par ses votes modifier les termes des arrangements fédéraux entre les cités constituant la fédération. Toutefois, la pauvreté de nos renseignements et ce qu'on peut appeler le défaut d'esprit juridique chez les Grecs rendent difficile de déterminer ce point et d'autres analogues.

souveraine à la plus grande sécurité pour les droits d'Etat qu'implique une législature limitée. Dans le cas particulier de l'Amérique, il est parfaitement clair que, s'il n'y avait pas eu en 1787 des Etats jaloux de leurs pouvoirs, mais une nation unie créant pour elle-même une forme perfectionnée de gouvernement, les organes de ce gouvernement auraient été limités par une loi fondamentale, justement comme ils l'ont été en fait, parce que la nation, se défiant des agents qu'elle créait, était résolue à les enchaîner, en se réservant la souveraineté suprême et dominante.

L'exemple de la Suisse montre que le plan américain n'est pas le seul possible pour une fédération. La Cour Fédérale Suisse, bien qu'établie en imitation de la Cour Fédérale Américaine, n'est pas l'unique autorité compétente pour déterminer si une loi cantonale est nulle parce que non conforme à la Constitution Fédérale : dans quelques cas, le recours doit être exercé non pas devant la Cour, mais devant le Conseil fédéral, sorte de cabinet exécutif de la Confédération. En d'autres termes, la Constitution suisse a réservé quelques points de la loi cantonale à une autorité qui n'est pas judiciaire, mais politique, et a fait la législature fédérale le seul juge de ses propres pouvoirs, l'interprète autorisé de la Constitution, et un interprète dont il n'est pas vraisemblable qu'il procède d'après des motifs purement légaux (1). Pour un jurisconsulte anglais ou américain, la copie suisse ne paraît ni aussi conforme à la saine théorie, ni aussi sûre dans la pratique que l'original américain. Mais

(1) Voir sur cet intéressant sujet, les dispositions de la Constitution fédérale suisse de 1874, art. 102, 110 et 114. Voir aussi Dubs, *Das öffentliche Recht der Schweizerischen Eidgenossenschaft* et une estimable brochure de M. Ch. Soldan, intitulée *Du recours de Droit public au tribunal fédéral*, Bâle, 1886. Le Dr Dubs a été lui-même l'auteur du plan qui fait de la législature fédérale l'arbitre de ses propres pouvoirs constitutionnels.

les hommes d'Etat de la Suisse comprenaient qu'une méthode qui convenait à l'Amérique pouvait ne pas convenir pour leur pays, où la latitude donnée à l'exécutif est plus grande ; et la coutume suisse de recourir constamment au vote populaire rend moins nécessaire la restriction de la législation par un instrument établi d'une manière permanente. Les traditions politiques de l'Europe continentale diffèrent grandement de celles de l'Angleterre ou de l'Amérique ; la judicature Fédérale n'est pas la seule institution anglo-américaine qui pourrait manquer de réussir partout ailleurs que dans son sol natal.

CHAPITRE XXIV

L'ŒUVRE DES COURS

Les lecteurs qui ont suivi jusqu'ici l'exposé des cours Fédérales se sont probablement demandé comment les autorités judiciaires peuvent remplir les fonctions que l'Amérique exige qu'elles accomplissent. Il est clair que des juges, quand ils sont entraînés dans le tourbillon de la politique, doivent perdre dignité, impartialité et influence. Mais comment des juges peuvent-ils se tenir à l'écart de la politique, quand des questions politiques qui soulèvent des passions de parti leur sont soumises ? Des questions constitutionnelles, questions relatives aux droits que confère la Constitution au Gouvernement Fédéral sur les Etats, et aux branches de ce Gouvernement Fédéral l'une sur l'autre, ne doivent-elles pas fréquemment mettre en jeu des problèmes politiques importants ? Dans les temps troublés, durant lesquels furent posées les premières bases de la Constitution Anglaise, la controverse fit souvent rage autour des tribunaux, parce que la décision des points contestés était entre leurs mains. Quand Charles I^{er} ne pouvait pas amener le Parlement à lui reconnaître le droit qu'il réclamait de lever les impôts, et que le Parlement comptait sur le pouvoir de la bourse pour se défendre contre Charles I^{er}, la question de savoir si le *ship money* pouvait être légalement levé

était capitale pour les deux parties, et les juges tenaient dans leurs mains la balance du pouvoir. A ce moment, la loi ne pouvait pas être changée, parce que les Chambres et le roi étaient en opposition : partant, tout dépendait de l'interprétation de la loi existante. En Amérique, la Constitution est en tout temps très difficile à modifier ; beaucoup plus de questions politiques doivent dès lors dépendre de son interprétation. Et s'il en est ainsi, la cour qui interprète ne doit-elle pas être conduite à s'attribuer un contrôle sur les branches exécutive et législative du gouvernement, puisqu'elle a le pouvoir de déclarer leurs actes illégaux ?

Ces critiques ont des fondements. Les inconvénients qu'elles signalent se sont souvent produits et peuvent se produire. Mais ils surviennent très rarement, et ils peuvent être évités par la même prudence que, jusqu'ici, d'une façon générale, les cours ont montrée. Les causes qui ont permis aux cours Fédérales d'échapper au danger et de maintenir presque intactes leur dignité et leur influence sont les suivantes :

I. — La Cour Suprême — je parle de la Cour Suprême parce que sa conduite a commandé celle des cours Fédérales inférieures — a toujours déclaré qu'elle n'avait pas à s'occuper des questions purement politiques. Toutes les fois qu'elle se trouve en présence d'un pouvoir appartenant discrétionnairement au Président, d'un devoir exécutif à lui imposé, elle considère l'examen de la manière dont il exerce son pouvoir ou accomplit son devoir comme dépassant sa compétence. Toutes les fois que la Constitution a conféré au Congrès un pouvoir de légiférer, la Cour refuse de rechercher, dans le cas de vote par le Congrès d'un statut particulier, si l'usage de ce pouvoir était nécessaire ou désirable, ou s'il a été exercé d'une façon prudente : elle considère ces matières comme étant du domaine exclusif du Congrès.

« Dans les questions ayant un caractère exclusivement politique, législatif ou exécutif, il est clair que, comme l'autorité suprême sur ces questions appartient aux départements législatif et exécutif, elles ne peuvent pas faire l'objet, ailleurs, d'un autre examen. Ainsi, le Congrès ayant le pouvoir de déclarer la guerre, de lever les impôts, d'approprier les crédits, de régler les relations et le commerce avec les nations étrangères, la manière dont il exerce ces pouvoirs ne peut jamais être soumise à un nouvel examen par un autre tribunal. De même, le pouvoir de conclure les traités étant confié au Président et au Sénat, quand un traité est régulièrement ratifié, il devient la loi du pays, et aucun autre tribunal ne peut contredire ses stipulations. Toutefois, on peut facilement imaginer des cas où un impôt peut être établi ou un traité fait pour des causes et sur un terrain absolument en dehors de l'intention de la Constitution. Le seul remède, dans ces cas, est un appel au peuple par la voie des élections ou le pouvoir salutaire d'amendement prévu par la Constitution elle-même (1). »

L'observation de ce principe a permis à la Cour d'éviter une immixtion dans la lutte politique, qui aurait détruit son prestige, l'a empêchée d'entrer dans l'arène politique, où elle aurait été faible, et l'a mise à même d'agir sans crainte dans la sphère du droit pur, où elle est forte. Quelquefois, cependant, comme je l'expliquerai bientôt, la Cour est entrée en conflit avec l'exécutif. Quelquefois, on lui a demandé de prononcer des jugements qui ont eu sur la politique les conséquences les plus graves. Le cas le plus fameux fut celui de *Dred Scott* (2), dans lequel la Cour Suprême, à propos d'un procès intenté par un nègre pour coups et blessures à la personne qui prétendait être son maître, déclara qu'un esclave transporté temporairement dans un Etat libre et dans un Territoire dans lequel

(1) STORY, *Commentaries on the Constitution*, § 374.

(2) *Scott, v. Sandford*, 19 How. 393. Il y a une immense littérature sur ce cas ; les points de droit qu'il soulève sont trop nombreux et trop techniques pour être énoncés ici. Il est à remarquer que le côté intéressant de l'arrêt réside plutôt dans les *obiter dicta* que dans la solution de la question principale.

le Congrès avait prohibé l'esclavage, et revenant ensuite fixer sa résidence dans un Etat esclavagiste, n'était pas un citoyen capable d'ester devant les cours Fédérales, s'il était encore esclave en vertu de la loi de l'Etat esclavagiste. C'était là le point qui réellement appelait une décision, mais la majorité de la cour, — car il y eut une minorité d'opinion contraire, — alla plus loin et prononça une série de *dicta* sur divers autres points relatifs au statut légal des nègres et aux dispositions constitutionnelles concernant l'esclavage. Cet arrêt, parce que les termes dont il se servait semblaient détruire l'espoir d'un règlement par l'autorité du Congrès des discussions alors pendantes (1857) relativement à l'esclavage et à son extension, contribua dans une large mesure à précipiter la Guerre Civile.

Quelques questions, et parmi elles beaucoup qui impliquent des questions politiques, ne peuvent pas venir devant les cours Fédérales, parce qu'elles ne sont pas susceptibles d'être soulevées dans une action entre particuliers. De celles qui pourraient être soulevées, il arrive que quelques-unes ne le sont jamais, tandis que d'autres ne se posent dans une action que quelque temps après que le statut a été voté ou l'acte fait, sur lequel la cour est appelée à se prononcer. Pendant ce temps, il peut arriver que la vivacité du sentiment qui s'était manifesté durant le débat au Congrès ou dans le pays s'est dissipée, et que de son côté la nation en général a pratiquement rendu son jugement sur la question.

II. — Se considérant comme un pur organe de la loi, chargé de rendre la justice d'homme à homme, mais rien de plus, la Cour Suprême a refusé d'une façon constante de trancher des questions abstraites, ou de donner son opinion d'avance en guise de conseil à l'exécutif. Quand, en 1793, le Président Washington lui demanda son avis sur l'interprétation du traité de 1778 avec la France, les juges s'y refusèrent.

Cette restriction du devoir de la Cour à la détermination de cas concrets soulevés dans des procès a excité tant d'admiration chez Tocqueville et chez d'autres écrivains, que les inconvénients qui en résultent doivent être indiqués. Ce sont les suivants :

Fixer une fois pour toutes un point contesté de la loi constitutionnelle serait souvent un avantage à la fois pour les simples citoyens et pour les organes du gouvernement. Avec le système actuel, on ne sait pas avec certitude quand un tel point sera résolu, s'il l'est jamais. Personne ne peut se soucier de s'exposer à l'ennui ou aux dépenses de porter la question devant la cour. Un procès qui la soulève peut être transigé ou abandonné.

Quand une telle question, après peut-être plusieurs années, vient devant la Cour Suprême et est résolue, la solution peut différer de ce qu'attendaient les juristes, elle peut modifier ce qui était considéré comme étant la loi, elle peut ébranler ou compromettre des intérêts privés, basés sur des théories maintenant déclarées erronées (1). Ce sont là, cela n'est pas douteux, des mécomptes attachés à tout système dans lequel les décisions des cours jouent un grand rôle. Bien des points, dans la loi anglaise, sont incertains, même actuellement, parce qu'ils ne sont jamais venus devant une cour de haute autorité, ou qu'ayant été décidés de différentes manières par des cours du même degré, ils n'ont pas été portés devant une cour d'appel finale. Mais, en Angleterre, l'inconvénient, tout grand qu'il est, peut être écarté par un *Act* du Parlement ; il est difficile qu'il soit aussi considéré.

(1) La décision Dred Scott, en 1857, déclara que le compromis du Missouri adopté par un *Act* du Congrès de 1820 avait dépassé la compétence du Congrès, qui certainement l'avait virtuellement abrogé en 1854 par la législation de Kansas-Nebraska. Des jugements ont été rendus sur les quatorzième et quinzième amendements, renversant ou conditionnant des dispositions législatives du Congrès votées depuis des années.

rable qu'il peut l'être en Amérique, où, puisque le doute peut porter sur l'interprétation exacte de la loi fondamentale de l'Union, le Président et le Congrès peuvent être laissés dans l'incertitude sur le point de savoir comment ils régleront leur marche. Avec le meilleur désir du monde d'agir conformément à la Constitution, ces autorités n'ont aucun moyen de s'assurer, avant d'agir, quelle est, pour ses interprètes autorisés, la véritable signification de la Constitution. Mus par cette considération, sept Etats de l'Union ont, dans leurs Constitutions, autorisé le gouverneur ou la législature à demander aux juges de la plus haute cour d'Etat leur opinion écrite sur les points qui leur sont soumis (1). Mais le Président des Etats-Unis ne peut que consulter son *Attorney-général* (2); et les Chambres du Congrès n'ont pas de conseillers légaux, bien qu'assurément elles soient aptes à recevoir une profusion d'avis de leurs propres membres versés dans la science du droit.

III. — D'autres causes qui ont maintenu l'autorité de la Cour, en l'empêchant d'être immergée dans la mare bourbeuse de la politique, sont la force du sentiment professionnel parmi les juristes américains, les rapports du

(1) Voir plus loin le chapitre xxxvii. Il existe une disposition analogue dans le statut de 1875, créant la Cour Suprême du Canada, et le *Bill* sur le gouvernement d'Irlande, qui fut soumis à la Chambre des communes en 1886, mais ne fut pas adopté, contenait (§ 25) une clause permettant au Lord-lieutenant d'Irlande ou à un Secrétaire d'Etat d'adresser une question, pour avoir son opinion, au comité judiciaire du Conseil Privé. Dans le *Home Rule Bill* de 1893, cette disposition se retrouve sous la forme modifiée d'un pouvoir d'obtenir, dans les cas urgents, l'avis du comité judiciaire sur la constitutionnalité d'un *Act* voté par la législature irlandaise.

(2) Quelquefois, le Président, pour l'avantage du public, publie l'opinion écrite de l'*attorney-general* sur un point important et douteux; mais cette opinion n'a d'autre autorité que comme direction aux fonctionnaires exécutifs, leur servant de guide pour l'accomplissement de leurs devoirs.

tribunal et du barreau, la puissance dans le pays des juristes. Le vif intérêt que portent les juristes à la loi assure un grand nombre de critiques subtils et compétents de l'interprétation donnée de la loi par les juges. Ils forment un tribunal, à l'opinion duquel les juges sont sensibles, et d'autant plus sensibles qu'à l'instar de ceux d'Angleterre et à l'opposé de ceux de l'Europe continentale, les juges ont eux-mêmes pratiqué la consultation. Les meilleurs juristes des Etats-Unis ne sacrifient pas leurs sentiments et leur conscience professionnels à leurs sympathies de parti. Ils tiennent pour bonne une loi, quand même elle leur est préjudiciable, et lorsqu'une loi est mauvaise, ils ne la condamnent pas moins en particulier, bien qu'elle profite à leur parti ou à leur client. Le juge fédéral qui a quitté récemment les rangs du barreau reste en sympathie avec lui, respecte ses opinions et recherche son approbation. Ses habitudes professionnelles innées, aussi bien que sa vénération pour les traditions que prise le barreau, l'empêchent de prostituer sa fonction aux questions de parti. Quoiqu'il ait été généralement un politicien et doive sa promotion à son parti, il se sépare de son attirail politique, quand il monte au banc suprême. Il n'a maintenant rien à craindre du mécontentement du parti, parce qu'il est inamovible (sauf par *impeachment*); rien à attendre de la faveur du parti, parce qu'il est au sommet de l'arbre et ne peut grimper plus haut. Sa vertu est secondée par toutes les conditions extérieures. Il est vrai que cette vertu est compatible avec un certain préjugé de la pensée, et compatible aussi avec le désir d'étendre le pouvoir et la juridiction de la cour. Mais, à supposer même que ce motif influence accidentellement l'esprit des juges, les circonstances qui entourent l'action d'un tribunal privé d'initiative, capable seulement de trancher les cas concrets qui viennent devant lui à des intervalles irréguliers, incapable de s'approprier aucune des douceurs du pouvoir, autre que le

pouvoir lui-même, rendent une politique d'usurpation systématique plus difficile et moins séduisante qu'elle ne le serait pour une assemblée législative ou un conseil exécutif. De même que le respect du tribunal pour le barreau tend à maintenir les juges dans le droit chemin, de même le respect et la considération du barreau pour le tribunal, considération fondée sur le sentiment de la confraternité professionnelle, assurent l'influence morale de la Cour dans le pays. Le barreau a été généralement très puissant en Amérique, non seulement parce qu'il constitue la seule classe d'hommes instruits qui soient à la fois hommes d'affaires et orateurs de talent, mais aussi parce qu'il n'y a pas de noblesse ou d'aristocratie territoriale pour l'éclipser (1). La politique a été en grande partie entre ses mains, et elle doit y rester tant que les questions politiques continueront à être liées à l'interprétation des constitutions. Pendant les premiers soixante ou soixante-dix ans de la République, les principaux hommes d'Etat furent des juristes, et les juristes, dans leur ensemble, formaient et dirigeaient l'opinion publique du pays. Il est vrai que pour la meilleure partie des juristes américains le droit était une science sacrée et la Cour Suprême, qui le dispensait, une sorte de Mecque vers laquelle les visages des croyants étaient tournés. Aussi, tout cas constitutionnel qui venait devant la Cour Suprême était attentivement suivi, les motifs de la cour étudiés, et ses arrêts appréciés en droit, en dehors de leur appui sur des doctrines politiques. J'ai entendu des hommes d'un âge mûr décrire l'intérêt avec lequel, dans leur jeunesse, un avocat éminent, qui était allé à Washington plaider une affaire devant le tribunal suprême, fut accueilli par le bar-

(1) Voir plus loin chapitre xcvii. L'intérêt pour le barreau semble avoir été plus fort dans la dernière génération qu'il ne l'est de nos jours ; il semblerait être en déclin.

reau de sa ville à son retour, comment les hommes se levant se pressaient en foule autour de lui pour entendre ce qu'il avait à dire sur le combat qui s'était livré dans cette arène, où luttèrent les intelligences d'élite de la nation, comment le respect qu'il ne manquait pas d'exprimer pour la science et de l'impartialité de la Cour se communiquait à eux, comment l'admiration engendrait l'acquiescement, et comment le corps entier acceptait des explications de la loi inattendues par beaucoup, peut-être importunes pour la plupart. Quand on comprit que les juges cherchaient honnêtement à interpréter la Constitution, et quand la force de leurs raisonnements fut admise, le ressentiment, s'il y en avait eu, s'évanouit, et l'appui que le barreau donna à la Cour assura l'obéissance du peuple.

La raison pour laquelle ce facteur du maintien de l'influence judiciaire s'est prouvé si puissant, est due, pour une large part, à la supériorité personnelle des juges. On ne doit pas appeler résultat de fortune ce qui fut le résultat de la sagesse avec laquelle les Présidents successifs choisirent des hommes de valeur pour siéger au tribunal fédéral suprême. Pourtant un homme fut si singulièrement à sa place dans les fonctions de *Chief-Justice* et y rendit des services si incomparables, que les Américains se sont habitués à le regarder comme un don spécial d'une Providence favorable. Ce fut John Marshall, qui présida la Cour Suprême de 1801 jusqu'à sa mort en 1835, à l'âge de quatre-vingts ans, et dont la renommée surpasse celle de tous les autres juges américains, plus que Papinien ne surpasse les juristes de Rome et Lord Mansfield ceux d'Angleterre. Nul homme n'a fait la moitié de ce qu'il a fait pour développer la Constitution en l'interprétant, ou pour garantir à la justice sa place légitime dans le gouvernement, comme voix vivante de la Constitution. Personne ne revendiqua plus vaillamment le devoir de la Cour d'établir l'autorité de la loi fonda-

mentale du pays, personne ne s'abstint plus scrupuleusement d'empiéter sur le terrain de l'administration exécutive ou de la controverse politique. L'admiration et le respect que lui et ses collègues assurèrent à la Cour demeurèrent son rempart : les traditions qui se formèrent avec lui et avec eux ont continué, en général, à guider l'action et à élever les sentiments de leurs successeurs.

Néanmoins, la Cour n'a pas toujours eu des mers se-reines pour naviguer. Plus d'une fois, elle a été secouée par des rafales d'impopularité. Elle s'est fréquemment trouvée en conflit avec d'autres autorités.

Les premières attaques naquirent de l'arrêt par lequel elle se reconnaissait compétente pour accueillir les procès faits par les simples particuliers à un Etat (1). Ce point fut du reste réglé par le onzième amendement ; mais les Etats apprirent alors pour la première fois à craindre la Cour Suprême comme un antagoniste. En 1801, sur une requête demandant que le secrétaire d'Etat délivrât une commission, elle déclara qu'elle avait le pouvoir de forcer un fonctionnaire exécutif à l'accomplissement d'un devoir obligatoire concernant les droits des individus (2). Le Président Jefferson s'éleva avec colère contre cette prétention, mais elle fut réaffirmée à plusieurs reprises et elle est actuellement une loi incontestée. Ce fut dans le même procès que la Cour affirma explicitement pour la première fois son devoir de considérer comme nul tout *Act* du Congrès incompatible avec la Constitution. En 1805, son indépendance fut menacée par la mise en accusation du Juge Chase, le but du parti Répu-

(1) *Chisholm, v. Georgia*, voir plus haut, p. 347.

(2) *Marbury v. Madison*, 1 Cranch, 137. Dans ce procès, la cour refusa d'accorder le *mandamus* demandé, mais pour le motif que le statut du Congrès qui donnait à la Cour Suprême une juridiction de premier ressort pour accorder un *mandamus*, était incompatible avec la Constitution. Voir aussi *Kendal v. United States*, 12 Peters, 616 ; *United States v. Schurz*, 182, U. S. 378.

blicain (Démocrate), alors dominant dans le Congrès, étant de créer un précédent, pour chasser, par la voie de la mise en accusation, les juges (et surtout le chief-Justice Marshall) dont il condamnait l'attitude dans des questions constitutionnelles. L'acquiescement de Chase dissipa ce danger ; John Randolph, qui était alors le *leader* de la Chambre, ne put pas obtenir l'acceptation d'un amendement à la Constitution qu'il y proposa, permettant au Président de destituer les juges Fédéraux sur une adresse des deux Chambres du Congrès. En 1806, la Cour pour la première fois déclara nul un statut d'Etat ; en 1816 et en 1821, elle rendit des arrêts qui établissaient son autorité comme cour suprême d'appel des tribunaux d'Etat sur les « questions fédérales », et proclamaient la pleine signification de la doctrine d'après laquelle la Constitution et les *Acts* du Congrès dûment faits en conformité de la Constitution sont la loi fondamentale et suprême du pays. C'était une doctrine, que les juriconsultes eux-mêmes n'avaient pas suffisamment comprise, et son développement, qui nous paraît aujourd'hui légitime, souleva de l'opposition. Les Ultra-Démocrates, qui arrivèrent au pouvoir sous le Président Jackson en 1829, furent particulièrement hostiles à une interprétation de la Constitution, qui semblait empiéter sur les droits des Etats (1), et quand, en 1832, la Cour Suprême ordonna à l'Etat de Georgie de relâcher des personnes emprisonnées en vertu d'un statut georgien, qu'elle déclara nul (2), Jackson, dont c'était le devoir de faire

(1) Martin Van Buren (Président de 1837 à 1841) exprimait les sentiments de la masse de son parti, quand il se plaignait amèrement des usurpations de la Cour Suprême et déclarait qu'elle n'aurait jamais été créée, si le peuple avait prévu les pouvoirs qu'elle acquerrait.

(2) Ce ne fut là qu'un épisode de la longue lutte des Indiens Cherokees contre la conduite oppressive de la Georgie, — conduite que la Cour condamna en termes solennels, bien qu'elle se montrât impuissante à venir en aide aux infortunés Cherokees.

exécuter l'arrêt par le bras exécutif, fit la remarque suivante : « John Marshall a prononcé son jugement : qu'il le fasse exécuter, s'il le peut. » La résistance couronnée de succès de la Géorgie dans le conflit Cherokee (1) porta à l'autorité de la Cour une atteinte temporaire et seulement temporaire ; elle marqua le commencement d'une nouvelle période dans son histoire, durant laquelle, aux mains de juges pour la plupart nommés par le parti Démocrate, elle ne gagna rien en pouvoir.

En 1857, l'arrêt *Dred Scott*, prononcé à la majorité des juges, souleva la plus forte explosion de mécontentement qu'on eût encore témoigné. Le parti Républicain, qui gagnait alors en force, combattit cet arrêt dans les résolutions de la Convention qui nomma Abraham Lincoln en 1860, et la doctrine de l'arrêt sur le droit de cité fut catégoriquement condamnée dans le quatorzième amendement constitutionnel adopté après la Guerre de Sécession.

On craignit que les tendances politiques des juges qui constituaient le tribunal au début de la guerre ne les poussassent à jeter des difficultés juridiques dans l'exécution des mesures nécessaires au rétablissement de l'autorité dans l'Union. Ces craintes furent sans fondement, quoique des contestations se soient élevées relativement au droit des officiers de l'armée fédérale de passer par-dessus les *writs d'habeas corpus* lancés par la Cour (2). En 1868, étant devenue Républicaine grâce à la nomina-

(1) La question ne dégénéra pas en conflit aigu, parce que, avant que le temps ne fût venu pour la Cour d'ordonner au *marshal* des Etats-Unis du district de Géorgie de convoquer le *posse comitatus* et au Président de lui prêter assistance pour la libération des prisonniers, les prisonniers se soumièrent aux autorités d'Etat, et furent alors relâchés. Ils avaient probablement la conviction que l'impérieux Jackson persisterait dans son hostilité vis-à-vis la Cour Suprême. Aucun des Présidents qui lui ont succédé n'a jamais osé prononcer des paroles de défi contre la Cour.

(2) Voir *Ex parte Milligan*, 4 Wall. 129.

tion de nouveaux membres par suite de la disparition d'anciens juges, elle tendit à soutenir le projet congressionnel de reconstruction, dont le Président Johnson désirait l'échec ; dans les procès subséquents, elle donna effet à la plupart, mais non à la totalité des statuts votés par le Congrès en vertu des trois amendements abolissant l'esclavage et garantissant les droits des noirs. En 1866, elle refusa d'admettre des procédures entamées dans le but de défendre au Président d'exécuter les *Acts* de Reconstruction.

Deux de ses derniers actes sont considérés par quelques-uns comme ayant ébranlé la confiance publique. L'un fut la réformation, d'abord en 1871 et de nouveau en 1884, pour des motifs plus larges mais non contradictoires, de l'arrêt, rendu en 1870, déclarant nul l'*Act* du Congrès qui faisait du papier émis par le Gouvernement une monnaie légale pour l'acquittement des dettes. La décision originelle de 1870 avait été prise à la majorité de 5 contre 3. La Cour fut plus tard modifiée par la création d'un poste de juge supplémentaire (1), et par la nomination d'un nouveau membre, afin de combler une vacance qui s'était produite après la rédaction, mais avant le prononcé du premier arrêt. La question fut alors soumise à la Cour une seconde fois dans un cas nouveau entre des parties différentes, et fut tranchée dans un sens opposé, — c'est-à-dire favorable au pouvoir du Congrès de voter des *Acts* établissant le cours légal, — à une majorité de 5 contre 4. Enfin, en 1884, dans un autre procès qui soulevait pratiquement le même point, mais en vertu d'un statut plus récent passé par le Congrès, la Cour reconnut, avec une seule voix dissidente, que le pouvoir du Congrès existait (2). Ce

(1) Nommé, toutefois, en vertu d'un *Act* passé en avril 1869.

(2) La plus ancienne décision en faveur de ce pouvoir le faisait dériver des pouvoirs de guerre, la plus récente de la souveraineté générale du Gouvernement National. Voir *Hepburn, v. Griswold*,

dernier arrêt provoqua quelques critiques, surtout de la part des juristes plus conservateurs, parce qu'il semblait écarter les restrictions à l'autorité du Congrès qu'on avait admises jusqu'à ce jour, en reconnaissant le droit d'établir le cours forcé du papier comme un attribut de la souveraineté du gouvernement national. Mais que cette décision soit ou non conforme au droit, l'annulation par le plus haut tribunal du pays de son propre arrêt antérieur peut avoir contribué à ébranler la confiance du public dans la stabilité de la loi ; en même temps, la manière dont se fit la première annulation, à la suite, de la nomination de deux nouveaux juges connus comme partisans de l'opinion que la majorité de la cour venait précisément de condamner, bien qu'en apparence ils n'aient pas été nommés pour cette raison, — révélait un côté faible dans la constitution du tribunal ; quelque jour ce point faible se trouve fatal à l'utilité de la Cour.

L'autre malheur fut l'intervention de la Cour dans le conflit auquel donna lieu le compte des voix dans l'élection présidentielle de 1877 (1). Les cinq membres de la Cour Suprême, qui firent partie de la Commission électorale nommée à cette occasion, votèrent conformément à des lignes de parti, sans plus d'hésitation que les sénateurs et les représentants qui siégeaient dans cette commission. Une fonction à peine judiciaire et qui certainement n'avait pas été prévue par la Constitution, fut alors pour la première fois confiée à la justice, et, en l'accomplissant, la justice agit exactement de la même façon que des personnes non revêtues de fonctions judiciaires.

Malgré cet incident, qui après tout fut exceptionnel, le crédit et le prestige de la Cour Suprême sont très grands. Aucun de ses membres n'a jamais été soupçonné de cor-

8 Wall. 603 ; *Legal Tender Cases*, 12 Wall. 457 ; *Juilliard v. Greenman*, 110 U. S. 421.

(1) Voir ci-dessus chapitre v.

ruption, et relativement très peu ont permis à leurs préférences politiques de troubler leur jugement officiel. Quoique, depuis bien des années, tous les Présidents n'aient choisi que des hommes de leur parti et fréquemment des politiciens dirigeants de leur parti (1), le nouveau juge a laissé derrière lui toute pensée de parti, tout en conservant généralement sans doute ce préjugé et ces tendances de son esprit qui sont la conséquence de l'éducation de parti. Quand une forte majorité des juges appartient à un parti, l'autre parti regrette le fait, et accueille favorablement la perspective de placer dans le tribunal, au fur et à mesure que des vacances se produiront, quelques-uns des siens ; cependant, le désir d'une égale représentation des deux partis est basé non pas sur la crainte que les plaideurs souffriront de l'influence de l'esprit de parti, mais sur le sentiment que, quand une nouvelle question constitutionnelle s'élève, il est juste que les tendances qui ont caractérisé l'opinion que se sont faite de la Constitution les Démocrates d'un côté et les Républicains de l'autre, soient chacune dûment représentées.

En dehors de ces questions constitutionnelles, les services rendus par les Cours Fédérales au pays en général, sont inestimables. Elles ont fait beaucoup pour enrayer les maux qu'une justice d'Etat élective et mal payée inflige à quelques-uns des Etats récents et même à un petit nombre des anciens. Les juges Fédéraux de Circuit

(1) J'ai entendu des juristes américains exprimer leur surprise aussi bien que leur admiration à l'occasion de certains abandons, en Angleterre, de la pratique des nominations politiques à des fonctions judiciaires (comme ce fut notamment le cas du *Lord-Justice Halker* qui avait été *Attorney-General* d'un parti, et que ses éminentes qualités avaient fait désigner par l'autre comme *Lord-Justice of Appeal*). On rencontre cependant parfois, dans les différents Etats, de ces nominations non politiques émanant des gouverneurs ou même (comme dans le cas du *Chief-Justice Redfield*, de Vermont) de la législature.

et de District, malgré leur faible traitement, sont, dans la plupart des Etats, des hommes individuellement supérieurs aux juges d'Etat, car la sécurité plus grande de la situation incite des hommes plus aptes à accepter le poste. Etant irrévocables, ils se sentent indépendants des partis et des politiciens, que le juge d'Etat, élu pour une période déterminée, peut être tenté de se concilier, en vue de sa réélection. Aussi, quand les plaideurs ont le choix de plaider devant une cour d'Etat ou une cour Fédérale, ils préfèrent généralement cette dernière; le plaideur qui appartient à un pays étranger ou à un autre Etat que celui dans lequel son adversaire réside, peut penser que ses chances de jugement impartial sont meilleures devant une cour Fédérale que devant un tribunal d'Etat. Il n'est pas non plus sans intérêt d'ajouter que la justice criminelle est plus strictement administrée dans les cours Fédérales.

Les fonctions de juge fédéral de deuxième et troisième ordre (Circuit et District) ont été jusqu'à ce jour attribuées aux membres du parti présidentiel, et, par un usage également bien établi, aux personnes résidant dans l'Etat ou dans les Etats où se tient la cour de circuit ou de district. En 1891, néanmoins, un Président Républicain désigna deux Démocrates comme juges des nouvelles Cours d'appel de circuit et plaça plusieurs Démocrates dans le *Private Land Claims Court* (temporaire). Les cas de corruption sont inconnus dans la pratique, et l'esprit de parti ou l'asservissement à de puissants intérêts locaux, bien qu'ils fassent parfois l'objet d'accusations, sont rares. Les défauts principaux ont été l'insuffisance des traitements et l'insuffisance du nombre des juges dans les Etats commerçants peuplés, pour s'occuper des affaires importantes et croissantes qui les submergent. Ainsi, à la cour Suprême, les arriérés sont tellement accumulés qu'il s'écoule quelquefois trois ans ou plus entre l'introduction de la cause et le jour où elle vient pour être entendue. Certains ont proposé de parer à

cet inconvénient, en limitant le droit d'appel aux procès qui roulent sur une somme considérable d'argent; d'autres diviseraient la Cour Suprême en deux Cours divisionnaires chargées d'entendre les causes ordinaires, la Cour plénière étant réservée aux questions relatives à l'interprétation de la Constitution.

Une question reste à poser et à résoudre.

La Cour Suprême est la voix vivante de la Constitution (1), c'est-à-dire de la volonté du peuple, exprimée dans la loi fondamentale qu'il a rendue. C'est, comme on l'a dit, la conscience du peuple, qui a résolu de se préserver lui-même de tout acte irréfléchi ou injuste, en plaçant au-dessus de ses représentants une loi permanente. Elle est la garantie de la minorité qui, lorsqu'elle est menacée par la véhémence impatiente de la majorité, peut en appeler à la loi permanente, dont elle trouve, dans une cour placée haut au-dessus des assauts des factions, l'interprète et l'exécuteur.

Pour s'acquitter de ces fonctions importantes, la Cour doit être aussi stable même que la Constitution. Son esprit et son ton doivent être ceux du peuple dans ses meilleurs moments. Elle doit résister aux impulsions passagères, et elle doit leur résister avec d'autant plus de fermeté qu'elles sont plus véhémentes. Retranchée derrière des remparts imprenables, elle doit être à même de défier à la fois les attaques ouvertes des autres départements du gouvernement et les séductions plus dangereuses, parce qu'impalpables, du sentiment populaire. Possède-t-elle, a-t-elle déployé cette force et cette stabilité, ?

(1) Les Romains nommaient leur principal magistrat judiciaire, le préteur, « la voix vivante de la loi civile »; mais, comme cette « loi civile » consistait pour une large part dans la coutume, il jouissait naturellement de plus de latitude pour façonner et épanouir aussi bien que pour interpréter la loi, que les juges américains, guidés et retenus par une constitution formelle.

Elle n'a pas toujours suivi ses propres décisions antérieures. Ce fait est naturel dans une cour dont les erreurs ne peuvent pas être corrigées par l'intervention de la législature. La Cour d'Appel finale Anglaise suit toujours ses arrêts précédents, bien que de hautes autorités aient déclaré qu'on pouvait imaginer des cas où elle refuserait de le faire. Et cette cour (la Chambre des Lords) peut en effet se montrer respectueuse de ses traditions, parce que, quand une vieille décision commence à être condamnée, le Parlement peut changer immédiatement la loi. Mais comme un amendement constitutionnel peut seul modifier la loi contenue dans la Constitution Fédérale, la Cour Suprême doit choisir entre deux maux, troubler la loi en réformant ou perpétuer une mauvaise loi en respectant une décision antérieure. Elle peut raisonnablement, dans les cas extrêmes, considérer ce dernier mal comme le plus grand.

La Cour Suprême est sensible à l'opinion publique. L'opinion est plus forte en Amérique que partout ailleurs dans le monde, et les juges ne sont que des hommes. Fléchir un peu peut être prudent : l'arbre qui ne peut pas plier sous la rafale peut être cassé. Il y a d'ailleurs un motif de présumer que l'opinion publique a raison, c'est qu'elle est l'expression du jugement progressif du monde. Naturellement, toutes les fois que la loi est claire, parce que les termes de la Constitution sont intelligibles ou que les arrêts qui les interprètent sont décisifs sur la question soulevée, la Cour ne doit se préoccuper que de ces termes et arrêts, et ne doit pas permettre à toute autre considération d'influencer sa pensée. Mais quand les termes de la Constitution admettent plus d'une interprétation et quand les décisions précédentes ont laissé l'interprétation exacte si douteuse, que le point en question peut être considéré comme nouveau, doit-on blâmer la Cour si elle préfère l'interprétation que la masse du peuple considère

comme appropriée aux nécessités du moment ? Une cour est quelquefois influencée ainsi sciemment, plus souvent inconsciemment, parce que la sympathie communicative du nombre est irrésistible, même pour des juristes d'un certain âge. Un remarquable exemple est fourni par les arrêts de la Cour Suprême, en 1876, dans les cas *Granger*, procès qui mettaient en question le pouvoir d'un Etat de soumettre les compagnies de chemins de fer et autres sociétés ou personnes exerçant ce qu'on appelle « des entreprises publiques » à des lois restrictives, sans leur accorder d'indemnité pécuniaire (1). Ces décisions évidemment représentent une conception de l'inviolabilité des droits privés et des pouvoirs d'une législature, différente de celle que s'en faisaient le Chief-Justice Marshall et ses contemporains. Elles révélèrent ce courant d'opinion qui s'attaque aujourd'hui en Amérique avec force à ce qu'on appelle les monopoles et aux pouvoirs des compagnies à personnalité morale.

La Cour Suprême a changé de temps en temps sa couleur, c'est-à-dire son caractère et ses tendances, selon les inclinations politiques des hommes qui la composaient. Elle change très lentement, parce que les vacances dans une petite assemblée se produisent rarement, et sa com-

(1) Voir *Munn v. Illinois*, et les cas suivants dans 94 U. S. Rep. 193 (comparez *C. M. et St. P. R. R. Co. v. Minn.*, 134 U. S. 418 ; et *Budd v. N. Y.*, 12 S. C. Reporter, 648). Ce fut là l'un de ces cas dans lesquels la Cour se sentit obligée de tenir compte non seulement de l'opinion qu'elle se faisait elle-même du sens de la Constitution, mais aussi de celle qu'une législature pouvait raisonnablement avoir. — Voir chap. xxxiv, *infra*. En ce qui concerne la non responsabilité pécuniaire vis-à-vis des débiteurs privés de leurs licences pour la vente des alcools, voir *Mugler v. Kansas*, 123, U. S. Rep. 623.

Je m'abstiens de renvoyer à des cas plus récents, de peur de paraître toucher à un domaine actuellement vivement controversé.

position représente par suite souvent la prédominance d'un parti passé et non du parti actuellement dominant. De 1789 à la mort du Chief-Justice Marshall en 1835, sa tendance fut à l'extension des pouvoirs du gouvernement Fédéral, et, en même temps, de sa propre juridiction, par cette raison que les esprits qui la dirigeaient appartenaient au vieux parti Fédéraliste : pourtant, ce parti était tombé en 1800 et avait entièrement disparu en 1814. De 1835 à la Guerre de Sécession, ses sympathies allèrent aux doctrines du parti Démocrate. Sans réellement abandonner les positions de la période précédente, la Cour, pendant cette période, durant laquelle le Chief-Justice Taney la présida, eut une tendance à s'élever contre toute nouvelle extension du pouvoir Fédéral ou de sa propre juridiction. Durant et après la guerre, quand l'influence du parti Républicain eut commencé à modifier la composition de la Cour, s'ouvrit une troisième période. Les idées de centralisation furent de nouveau puissantes, les pouvoirs considérables de guerre que revendiqua le Congrès eurent dans la plupart des instances l'appui des décisions judiciaires ; les droits des Etats, tout en étant (comme dans les cas *Granger*) maintenus contre les personnes ou les sociétés privées, furent regardés pendant quelque temps avec moins de faveur, toutes les fois qu'ils paraissaient être en conflit avec ceux du gouvernement Fédéral. Dans aucune de ces trois périodes, on ne peut accuser les juges d'avoir prostitué leurs fonctions à des intérêts de parti. Leur action découlait naturellement des habitudes de pensée qu'ils avaient contractées avant leur accession au tribunal, et de la sympathie qu'ils ne pouvaient pas ne pas éprouver en faveur de doctrines, pour le succès desquelles ils avaient combattu. Même dans les tribunaux d'Angleterre, dont l'intégrité et l'impartialité sont proverbiales, on peut remarquer les mêmes tendances. Il y a des questions constitutionnelles ou des questions relatives à ce qu'on

peut appeler la politique de la loi, qui seraient tranchées différemment par tel juge anglais ou par tel autre, non pas par suite d'un désir conscient de favoriser un parti ou une classe, mais parce que les opinions d'un homme en tant que citoyen ne peuvent pas manquer de colorer son jugement même sur des points de droit.

Les Pères de la Constitution cherchèrent par dessus tout à assurer l'indépendance complète de la justice. Le Président n'eut pas le droit de déplacer les juges, ni le Congrès de diminuer leur traitement. Une seule chose fut soit oubliée, soit jugée non désirable, comme gênante au plus haut degré, — la fixation du nombre des juges de la Cour Suprême. C'était là un point faible, un défaut dans l'armure de la Cour, à travers laquelle une flèche pourrait quelque jour pénétrer. Le Congrès ayant, en 1801, conformément à un pouvoir conféré par la Constitution, créé seize cours de Circuit, le Président Adams, immédiatement avant de cesser sa fonction, nomma des membres de son parti aux sièges judiciaires ainsi créés. Quand le Président Jefferson entra en fonctions, il refusa d'admettre la validité de ces nominations, et le Congrès récemment élu qui était en communion d'idées avec lui, ne pouvant trouver d'autres moyens de se débarrasser des nouveaux magistrats, supprima les cours de Circuit elles-mêmes. Cette méthode d'attaque, dont la constitutionnalité a été très discutée, ne peut être employée contre la Cour Suprême, parce que ce tribunal est directement créé par la Constitution. Mais comme la Constitution ne fixe pas le nombre des magistrats, un statut peut l'accroître ou le restreindre selon les convenances du Congrès. En 1866, quand le Congrès était en lutte ouverte avec le Président Johnson, et désirait empêcher celui-ci de nommer des juges, il réduisit leur nombre, qui était alors de dix, par un statut qui décidait qu'il ne serait pourvu à aucune vacance jusqu'à l'époque où il aurait été ramené à sept. En 1869, après le remplacement de John-

son par Grant, ce nombre fut élevé à neuf, et peu de temps après, la Cour ainsi modifiée permit à la question de la validité de l'Act sur le Cours légal, qui venait justement d'être tranchée, de se rouvrir. Cette façon de procéder est évidemment susceptible d'applications nouvelles et peut-être dangereuses. Supposez un Congrès et un Président décidés à accomplir un acte que la Cour Suprême estime contraire à la Constitution. Ils adoptent un statut. Ce statut donne lieu à un procès. La Cour, après avoir entendu le cas, déclare à l'unanimité le statut nul comme dépassant les pouvoirs du Congrès. Le Congrès vote tout de suite, et le Président signe un autre statut doublant, et au-delà, le nombre des juges. Le Président nomme aux nouvelles charges de juges des hommes qui se sont engagés à soutenir comme constitutionnel le premier statut. Le Sénat confirme ses nominations. Un autre procès mettant en question la validité du statut contesté vient devant la Cour. Les nouveaux magistrats l'emportent à la pluralité des voix sur les anciens : le statut est tenu comme valide : la garantie fournie pour la protection de la Constitution a disparu comme la brume du matin.

Qu'est-ce qui empêche ces assauts contre la loi fondamentale, — assauts qui, quoique immoraux dans le fond, seraient parfaitement légaux dans la forme ? Ce n'est pas le mécanisme du gouvernement, dont tous les obstacles ont été tournés. Ni la conscience de la législature et du Président, car des combattants échauffés hésitent rarement à justifier les moyens par la fin. Rien, si ce n'est la crainte du peuple, au large bon sens et à l'attachement duquel aux grands principes de la Constitution on peut se fier pour condamner le plus souvent une telle perversion de ses formes. Et même, si l'excitation s'est élevée à un haut degré dans le pays, la majorité du peuple peut acquiescer ; il importe peu, dès lors, que ce qui est réellement une révolution soit accompli par une violation ou-

verte ou simplement par une contorsion des formes de la loi. C'est au peuple que nous en arrivons tôt ou tard : c'est de sa sagesse et de sa modération que la stabilité du système de gouvernement le plus parfaitement imaginé dépendra en dernier ressort.

CHAPITRE XXV

COMPARAISON DES SYSTÈMES AMÉRICAIN ET EUROPÉEN

Les rapports qui existent mutuellement entre les différentes branches du gouvernement aux Etats-Unis sont si remarquables et si pleins d'enseignement pour les autres pays, qu'il paraît désirable, même au risque de légères répétitions, de montrer, par une comparaison avec le système de Cabinet ou système parlementaire des pays de l'Europe, comment fonctionne actuellement ce mécanisme américain compliqué.

Le système anglais, qui a servi de modèle, avec naturellement de nombreuses variantes, aux systèmes français, belge, hollandais, italien, allemand, hongrois (pour ce dernier, toutefois, le système anglais a été combiné avec une ancienne et intéressante constitution indigène), suédois, norvégien, danois, espagnol, et portugais, aussi bien qu'aux constitutions des grandes colonies anglaises à *self-government* de l'Amérique du Nord, du Cap, de l'Australie, — ce système anglais place à la tête de l'Etat une personne au nom de laquelle sont faits tous les actes exécutifs et qui (sauf en France) est irresponsable et immuable (1). Il agit après avis et sous la res-

(1) Dans l'Empire allemand, les Ministres sont relativement indépendants du Reichstag, c'est-à-dire que celui-ci ne peut pas les renvoyer par un vote hostile, comme la Chambre anglaise des Communes le peut en pratique. Dans les colonies britanniques, le gouverneur ne peut pas être changé par la Colonie, il est irres-

ponsabilité de ministres choisis nominalemment par lui, mais, en réalité, par les représentants du peuple, — pris d'habitude, non pas cependant forcément, parmi les membres de la législature. Les représentants se trouvent ainsi être, à travers les agents qu'ils désignent, le véritable gouvernement du pays. Quand l'assemblée représentative cesse d'avoir confiance en ces agents, ces derniers (à moins qu'ils ne dissolvent la législature) se retirent, et une nouvelle série est nommée. De cette façon, le pouvoir exécutif et le pouvoir législatif appartiennent en réalité à la majorité de la chambre représentative, bien qu'en nommant des agents, expédient auquel l'oblige le nombre de ses membres, elle soit forcée d'abandonner dans leurs mains une part de pouvoir discrétionnaire, suffisante pour les faire apparaître distincts d'elle, et quelquefois pour les pousser à des actes que désapprouvent leurs maîtres. De même que la législature est ainsi en un sens exécutive, de même le gouvernement exécutif, le conseil des ministres ou cabinet, est législatif, en ce sens que l'initiative des mesures lui reste pour une large part, et que leur adoption par la Chambre exige son aide et sa contre-pression sur la majorité des représentants. Les ministres ne sont pas seulement des agents exécutifs, mais aussi des *leaders* législatifs. On peut dire, en vérité, que, dans ce système, les fonctions législative et exécutive sont aussi étroitement entremêlées que dans les monarchies absolues, telles que la Rome impériale ou la Russie moderne ; et le fait que l'impôt, tout en étant établi au moyen de lois, constitue l'instrument indispensable d'administration, montre combien ces deux pouvoirs en apparence distincts sont inséparables.

Sous ce système, la souveraineté de la législature peut

ponsable vis-à-vis de la législature, mais responsable devant le gouvernement anglais, et peut être changé par lui.

être plus ou moins complète. Elle est plus complète en France ; elle l'est moins en Allemagne et en Prusse, où le pouvoir de l'Empereur et du Roi est resté considérable. Mais dans tous ces pays, non seulement la législature et l'exécutif sont en étroit contact l'un vis-à-vis de l'autre, mais ils règlent leurs différends sans l'intervention de la justice. Les cours de justice ne peuvent pas être invoquées par l'exécutif contre la législature, parce que les questions qui roulent sur la validité d'un acte législatif ne viennent pas devant lui, puisque la législature est tantôt complètement souveraine, comme en Angleterre, tantôt juge de sa propre compétence, comme en Belgique. En d'autres termes, la justice ne rentre pas dans l'examen de la partie politique de la machine gouvernementale.

Ce système dit du gouvernement de cabinet apparaît aujourd'hui aux Européens, qui le voient à l'œuvre dans une grande partie du monde, comme un système clair et simple. Nous oublions facilement qu'il n'avait jamais été vu nulle part jusqu'à ce que les Anglais l'eussent développé par de lents degrés, et qu'il constitue un système très délicat, qui dépend d'habitudes, de traditions, de conventions qui ne sont pas facilement traduites en mots, encore moins transplantées dans un nouveau sol.

Nous sommes aussi prompts à oublier qu'il est de date très récente. On fait communément remonter son origine au règne de Guillaume III ; mais il a fonctionné d'une façon très irrégulière jusqu'à l'avènement au trône de la dynastie Hanovrienne, et, même à cette époque, il fonctionna au début au moyen d'un système monstrueux de corruption et de maquignonnage des fonctions publiques. Sous le règne de George III, le pouvoir personnel de la Couronne ressuscita pour un temps et la corruption déclina (1). Le chef exécutif de l'Etat fut, pendant les der-

(1) La corruption était possible, parce que la Chambre des Com-

nières décades du siècle, un facteur distinct de ses ministres. Ces derniers n'étaient pas, comme maintenant, un simple comité du Parlement dépendant du Parlement, mais plutôt un compromis entre la volonté du Roi et la volonté de la majorité parlementaire. Ils reconnaissaient et déclaraient eux-mêmes qu'ils avaient vis-à-vis du roi un devoir qui était en opposition avec celui qu'ils avaient vis-à-vis du Parlement, et qui parfois le dominait. Ces formules d'abaissement devant la Couronne, qui, quand elles sont employées de nos jours par les premiers ministres, nous amusent par leur éloignement d'avec les réalités du cas, exprimaient à cette époque des réalités. En 1787, quand la Convention Constitutionnelle se réunit à Philadelphie, le système du gouvernement de Cabinet n'était pas encore arrivé, en Angleterre, à sa maturité. Il était si peu mûr qu'on n'en avait pas dégagé la véritable nature (1). Et quoique nous puissions bien

muner ne cherchait pas l'appui de la nation ; ses débats étaient sommairement rapportés ; et elle avait peu le sentiment de sa responsabilité. Un roi actif était capable, dès lors, de s'affirmer contre elle, et de former, aussi bien dans son sein qu'en dehors, un parti qui le regardait comme son chef. Cela obligea les Whigs à se rejeter vers la masse de la nation ; les Tories firent de même ; la corruption cessa ; et comme le Parlement fut de plus en plus surveillé par le peuple devant lequel sa responsabilité s'affirma, l'influence du roi déclina et s'évanouit.

(1) Voici toutefois, une remarque de Gouverneur Morris, un des esprits les plus subtils de la Convention de 1787 : « Notre Président sera le (premier) Ministre anglais. Si Mr. Fox avait fait passer son *Indix Bill*, il aurait fait du Ministre le Roi en forme presque aussi bien qu'en substance ». ELLIOT, *Debates*, I, 361. Roger Sherman, bien qu'il vît l'importance du Cabinet, le considérait comme un simple instrument dans les mains du Roi. « La Nation, fit-il remarquer dans la Convention de 1787, est en fait gouvernée par le conseil de Cabinet, qui est composé de créatures de la Couronne. Le consentement du Parlement est nécessaire à la sanction de leurs décisions, et ce consentement ils l'obtiennent aisément par l'influence qu'assure à la Couronne la nomination à tous les emplois honorifiques et lucratifs. » Il faut se rappeler que la Chambre

aujourd'hui voir que la tendance était réellement vers l'abaissement de la Couronne et vers l'élévation du Parlement, on pouvait bien, si l'on comparait l'influence de George III avec celle qu'avait exercée George Ier (1), proclamer, suivant les termes de la fameuse résolution de Dunning, que « le pouvoir de la Couronne avait augmenté, qu'il augmentait encore et qu'il fallait le diminuer » (2).

des Lords était bien plus puissante en 1787 qu'elle ne l'est de nos jours, non seulement comme branche de la législature, mais aussi à cause des bourgs possédés par les principaux pairs ; et par suite la dépendance du ministère vis-à-vis de la Chambre des Communes était, dans la Constitution, un caractère moins marquant qu'aujourd'hui.

(1) George III avait l'avantage d'être un roi national, tandis que ses deux prédécesseurs étaient allemands aussi bien par le langage et les habitudes que par le sang. Sa popularité contribua à son influence sur la politique. Le Journal de Mr. Papendiek contient d'amusants détails sur les exubérantes démonstrations de « loyauté » qu'il excita, quand il se rendit aux bains de mer de Weymouth après sa guérison de sa première attaque sérieuse de folie ; la foule s'assembla sur la plage et quand il fit le plongeon dans la mer, la musique attaqua le « *God save the king* ».

(2) Il n'est pas facile de déterminer à quelle époque le principe de soumission absolue des ministres vis-à-vis de la majorité parlementaire sans aucun égard aux désirs de la Couronne, passa à l'état de doctrine établie. (Il est inutile de dire qu'elle n'a jamais été légalement et formellement reconnue, mais qu'elle est un simple usage). Ce qui empêcha la question de se poser sous une forme pratique sous la domination de Pitt et de ses successeurs Tories jusqu'en 1827, fut la concordance des désirs et des intérêts de la Couronne et de ceux de la majorité parlementaire. Même en 1827, Mr. Canning écrivait à J.-W. Croker : « Dois-je comprendre que vous considérez le Roi (George IV) comme aussi complètement dans la main de l'aristocratie Tory que son père, ou plutôt George II dans la main des Whigs ? S'il en est ainsi, c'est en vain que George III a régné et que Mr. Pitt (père et fils) ont administré le gouvernement. Mais j'ai une meilleure opinion de la puissance réelle de la Couronne, lorsqu'elle veut bien montrer sa force, et je ne suis pas non plus sans quelque confiance dans le corps du peuple. » — CROKER, *Correspondence*, vol. I, p. 368.

Le problème le plus important qu'ont à résoudre les peuples libres est de savoir comment mettre la masse des citoyens à même de diriger ou de contrôler les affaires exécutives de l'Etat. L'Angleterre était en 1787 la seule nation (les cantons de la Suisse étaient si petits qu'on ne peut guère y penser), qui eût résolu ce problème, d'abord par le développement du système représentatif, en second lieu, par l'attribution à ses représentants d'une large autorité sur l'exécutif. Aussi, la Convention Constitutionnelle tourna-t-elle ses yeux vers elle, quand elle chercha à constituer un gouvernement libre pour la nouvelle nation, que « l'union plus parfaite » des Etats appelait à une existence consciente.

Bien peu de membres de la Convention avaient séjourné assez longtemps en Angleterre pour en connaître, de première main, la Constitution telle qu'elle existait alors. Cependant, il y avait trois sources d'où tombait la lumière sur cette constitution ; et ils furent pour cette lumière pleins de gratitude. L'une était l'expérience acquise dans les relations avec la mère-patrie, depuis le commencement de la querelle. Ils voyaient en Angleterre un exécutif largement influencé par les volontés personnelles du roi, et, dans sa conduite des affaires coloniales et étrangères, largement détaché et indépendant du Parlement, puisqu'il pouvait, sans la connaissance ou le consentement préalables du Parlement, prendre des mesures tyranniques, et les défendre ensuite en invoquant une nécessité, dont le Parlement, manquant de renseignements de confiance, pouvait imparfaitement juger. C'était surtout dans ces affaires coloniales et étrangères que le pouvoir de la Couronne était étendu (comme à la vérité, de nos jours, l'autorité du Parlement sur l'exécutif est plus petite ici que dans tout autre département, parce que la discrétion et la promptitude y sont plus essentielles) ; aussi ne pouvait-on pas s'attendre qu'ils connussent que le roi comptait beaucoup moins dans les affaires inté-

rieures. On croyait aussi qu'il y avait souvent une cabale secrète qui contrôlait réellement le ministère, parce qu'elle agissait de concert avec la Couronne. Et la Couronne avait à sa disposition de puissants engins, de cadeaux et des honneurs, des pensions et des places, engins irrésistibles pour la vertu moyenne des représentants, dont les paroles et les votes n'étaient pas rendus publics et dont presque la moitié étaient les agents de quelque grand seigneur (1).

La seconde source était l'exposé juridique de la Constitution anglaise dans des ouvrages scientifiques, et particulièrement dans Blackstone, dont les fameux *Commentaries*, publiés pour la première fois en 1765 (leur matière avait fait l'objet de leçons professorales à Oxford en 1758, et pendant plusieurs années suivantes), étaient rapidement devenus la principale autorité sur le sujet. Il est vrai que Blackstone, comme il est naturel chez un légiste qui s'attache plus à la lettre stricte de la loi qu'à la pratique qui s'est développée en la modifiant, décrit les prérogatives royales dans des termes qui convenaient mieux à l'époque des Stuarts qu'à celle où il écrivait, et qu'il s'étend avec complaisance sur l'indépendance de l'exécutif, tout en déclarant que la séparation des pouvoirs législatif et exécutif est essentielle à la liberté (2).

(1) George III avait des « bourgs de poche » et une puissante suite parlementaire. Hamilton se demandait s'il était possible à la Constitution Britannique de fonctionner sans la corruption.

(2) Voyez BLACKSTONE, *Commentaries*, I. I, ch. II : « Lorsque le pouvoir de faire et celui d'exécuter les lois sont confondus, il ne peut pas y avoir de liberté publique... Chaque fois que l'autorité législative et l'autorité exécutive seront dans des mains différentes, la première veillera à ne pas confier à la seconde une part de puissance telle qu'elle puisse essayer de renverser l'indépendance de la première et, par suite, la liberté du peuple... La Couronne ne peut pas d'elle-même commencer des modifications dans la loi actuellement existante ; mais elle peut approuver ou désap-

La troisième source était le tableau de la Constitution Anglaise par les philosophes politiques du XVIII^e siècle, parmi lesquels, puisqu'il fut de beaucoup le plus important, nous devons seulement considérer Montesquieu.

Quand le fameux traité de l'*Esprit des Lois* fit son apparition en 1748, — traité appartenant à la petite catégorie des livres qui changent pour toujours le cours de la pensée humaine, et qui, contrairement à la *Cité de Dieu* de saint Augustin, le changea immédiatement, au lieu de devoir attendre des siècles l'heure de son pouvoir, — il insista sur la séparation des pouvoirs exécutif, législatif et judiciaire dans la Constitution Britannique comme le caractère le plus remarquable de ce système. Accoutumé à voir en France les deux premiers pouvoirs et, jusqu'à un certain point, le troisième exercés par ou sous le contrôle direct du monarque français, Montesquieu attribuait à leur séparation la liberté anglaise (1). Le roi de la Grande-Bretagne possédait alors une prérogative plus grande que de nos jours ; et comme, même à cette époque,

prouver les modifications qui ont été suggérées et adoptées par les deux Chambres. Le législatif, de son côté, ne peut pas, sans son consentement, priver l'exécutif de quelques-uns des droits qu'il tient maintenant de la loi. » Il n'est pas fait allusion dans ce chapitre, ni dans le chapitre VII sur la prérogative royale, au fait que le pouvoir royal de désapprobation n'avait pas, en fait, été exercé depuis quelque cinquante ans. Blackstone ne cite pas Montesquieu au sujet de la proposition particulière que les pouvoirs doivent être séparés, mais il est évident qu'il a subi son influence. Un peu plus loin, il cite une phrase célèbre : « Le Président Montesquieu prédit, un peu trop hâtivement à mon avis, que, de même que Rome, Sparte et Carthage ont perdu leur liberté et ont péri, de même la Constitution anglaise perdra un jour sa liberté et périra : elle périra lorsque le pouvoir législatif sera devenu plus corrompu que l'exécutif. »

(1) Locke avait déjà remarqué (*On Civil Government*, ch. XIV) que « dans toutes les monarchies modérées et dans tous les gouvernements bien organisés, les pouvoirs législatif et exécutif sont dans des mains distinctes ».

elle paraissait beaucoup plus grande sur le papier qu'elle n'était en réalité, il était naturel qu'un observateur étranger diminuât le caractère exécutif du Parlement Britannique et exagérât l'autorité personnelle du monarque. Il faut dire que le traité de Montesquieu fut considéré par les penseurs de la génération suivante comme une sorte de Bible de philosophie politique ; Hamilton et Madison, les deux premiers commentateurs de la Constitution américaine qu'ils avaient tant fait pour créer, le citent beaucoup dans le *Federalist* comme les professeurs d'Aristote, c'est-à-dire comme une autorité devant laquelle tout le monde doit s'incliner ; Madison, en particulier, se réfère constamment à cette séparation des trois pouvoirs, comme au trait caractéristique d'un gouvernement libre.

Ces conceptions de la Constitution Britannique cadreraient avec les idées et les habitudes que l'expérience du Gouvernement représentatif dans les colonies avait développées chez les Américains, et elles étaient fortifiées par elles ; ces idées et ces habitudes furent, après tout, le facteur dominant dans la construction de leur système politique. Dans ces colonies, le pouvoir exécutif était attribué soit à des gouverneurs envoyés d'Angleterre par la Couronne, soit à certains propriétaires (*Proprietors*) que la Couronne d'Angleterre avait investis de droits héréditaires dans une province. Chaque assemblée représentative, tout en faisant les lois et en votant les crédits nécessaires aux besoins de sa république respective, ne contrôlait pas le gouverneur, parce que la commission de celui-ci émanait de la Couronne Britannique et qu'il était responsable devant elle. Un gouverneur n'avait pas de cabinet parlementaire, mais seulement des fonctionnaires responsables devant lui et devant la Couronne. Il faisait souvent usage de son veto sur les actes de la législature coloniale ; ce corps qui n'avait pas d'autres moyens d'exercer une influence sur sa conduite que le refus

de voter des crédits était une législature et rien autre chose. Ainsi les Américains trouvaient et admiraient dans leurs systèmes coloniaux (ou d'Etat) une séparation de la branche législative et de la branche exécutive plus complète qu'en Angleterre ; fiers déjà de leur liberté, ils en attribuaient l'étendue surtout à cette cause.

De leur expérience coloniale et d'Etat, ajoutée à ces notions de la Constitution Britannique, les hommes de 1787 tirèrent trois conclusions : D'abord, que mettre les pouvoirs exécutif et législatif entre des mains différentes, était le caractère normal et naturel d'un gouvernement libre. Secondement, que le pouvoir de l'exécutif était dangereux pour la liberté et doit être maintenu dans des limites bien définies. Troisièmement, que, dans le but de contenir le chef de l'Etat, il était nécessaire non seulement de définir ses pouvoirs et de le nommer pour une période limitée, mais aussi de lui supprimer les occasions d'exercer une influence sur la législature. Comprenant que les ministres, nommés par le Président et agissant sous ses ordres, seraient ses instruments plutôt que les représentants dévoués du peuple, ils résolurent de les empêcher d'avoir ce double caractère, et par suite interdirent à « toute personne occupant une fonction dans les Etats-Unis » d'être membre de l'une ou de l'autre Chambre (1). Ils considéraient que cette de façon ils avaient rendu leur législature pure, indépendante, vigilante, dévouée au peuple, ennemie du pouvoir arbitraire. Toutefois, les auteurs de la Constitution n'entendaient pas la

(1) En 1700, l'*Act of Settlement* anglais disposait que : « aucune personne ayant un emploi ou une fonction lucrative dépendant du Roi ne pourra faire partie de la Chambre des Communes ». Cet article ne fut jamais appliqué, ayant été abrogé par l'*Act 4 Anne*, c. 8. Mais, dans la grande majorité des cas, le titre de fonctionnaire de la Couronne est actuellement, par statut, une cause d'inéligibilité à la Chambre des communes. Voyez ANSON, *Loi et pratique Constitutionnelles* (éd. fr., coll. Jéze), vol. I, p. 190.

rendre omnipotente. Ils furent sensibles aux inconvénients contraires qui pourraient découler d'un exécutif faible et dépendant. La proposition qui fut faite dans le premier projet de la Constitution, et d'après laquelle le Congrès devait élire le Président, fut abandonnée dans la crainte qu'il ne devint simplement sa créature et fût incapable de le contenir. Pour fortifier sa situation et empêcher, parmi les membres du Congrès, les intrigues en vue de ce que la magistrature suprême, il fut décidé que le peuple choisirait lui-même le Président par l'intermédiaire d'électeurs nommés dans ce but. Avec un statut meilleur découlant d'un mandat populaire bien qu'indirect, il devenait indépendant du Congrès, et il était encouragé à se servir de son veto, ce qu'eût pu hésiter à faire un simple agent du Congrès. On croyait ainsi en 1787 être arrivé à une balance égale, l'indépendance du Congrès étant assurée d'un côté, et celle du Président de l'autre. L'un maintenant l'autre, le peuple, jaloux des libertés chèrement acquises, serait courtisé par chacun d'eux et à l'abri des empiètements de l'un et de l'autre.

Il y avait naturellement le risque que des conflits sur leurs droits et pouvoirs respectifs s'élevassent entre ces deux départements. Mais la création d'une cour ayant qualité pour donner une interprétation impérative de la Constitution, expression de la volonté suprême du peuple, constituait un remède efficace dans la plupart des cas, si ce n'est dans tous, et en même temps une garantie de l'observation fidèle de la Constitution, garantie que l'Angleterre, avec son système de Parlement omnipotent, ne possédait pas et ne pouvait pas posséder.

« Ils bâtirent mieux qu'ils ne savaient. » Ils séparèrent la législature de l'exécutif d'une façon si complète qu'ils firent chacun d'eux non seulement indépendant, mais faible même dans sa propre sphère. Le Président a été privé de la faculté d'entraîner avec lui le Congrès, comme en Angleterre un premier ministre populaire peut entraîner le

Parlement, pour réaliser quelque profond changement. Il est entravé, en matière de politique extérieure et de nominations, par les droits concurrents du Sénat. Il lui est défendu, en cas de crise, d'en appeler du Congrès au pays. Cependant, ses fonctions contiennent une part de solide indépendance, par le fait que la nation le considère comme le représentant direct et la personnification de sa majesté, tandis que la circonstance qu'il n'occupe sa fonction que pour quatre ans, lui permet d'accomplir durant ces quatre ans des actes de pouvoir qui exciteraient de l'alarme de la part d'un souverain permanent. Retranché derrière les remparts d'une Constitution rigide, il a conservé des droits, dont son prototype, le roi d'Angleterre, a été graduellement dépouillé. D'un autre côté, le Congrès, comparé au Parlement Britannique, dans lequel une Chambre est devenue prépondérante, a été affaibli par sa division en deux Chambres égales, dont le désaccord paralyse l'action législative. Et il a perdu ce contrôle direct sur l'exécutif que la présence de ministres dans la législature, et leur dépendance vis-à-vis de la majorité de la Chambre populaire donnent aux Parlements de la Grande-Bretagne et de ses colonies. Il s'est grandement éloigné de son modèle anglais, dont il paraissait devoir être, avec de légères différences seulement, la reproduction.

La Chambre Anglaise des Communes est devenue un conseil suprême exécutif aussi bien que législatif, n'agissant pas seulement par son pouvoir proprement législatif, mais aussi par le droit qu'elle a de renverser les ministres au moyen d'une résolution de défiance et d'obliger le souverain à employer tels serviteurs qu'elle approuve. Le Congrès reste une simple législature, incapable de renvoyer un ministre, incapable de choisir les agents par qui ses lois doivent être exécutées, et ayant jusqu'à présent négligé de développer cette organisation intérieure nécessaire, dans toute grande assemblée, à la préparation et à la poursuite couronnée de succès d'une

ligne politique définie. Néanmoins, si envahissant est le pouvoir de légiférer, que le Congrès a usurpé et peut usurper encore davantage sur le domaine de l'exécutif. Il usurpe, non seulement dans un dessein conscient, mais parce que la loi de son existence l'a forcé à créer en ses comités des corps dont l'expansion exerce fatalement une pression sur l'exécutif. Il usurpe, parce qu'il est inquiet, infatigable, entraîné constamment par le progrès des événements vers de nouveaux champs d'activité.

Ces observations peuvent suffire à expliquer pourquoi les Pères de la Constitution n'ont pas adopté le parlementarisme anglais ou système de Cabinet. Ils ne pouvaient pas l'adopter, parce qu'ils ne connaissaient pas son existence. Ils ne le connaissaient pas, parce qu'il n'était pas encore arrivé à maturité, parce que les Anglais eux-mêmes ne l'avaient pas compris; parce que les autorités reconnues ne le mentionnaient pas. Il n'y a pas un mot dans Blackstone, encore moins dans Montesquieu, relatif au devoir des ministres de se retirer sur l'invitation de la Chambre des Communes, ni rien pour indiquer que toute la vie de la Chambre des Communes était destinée à se concentrer dans la direction des ministres. Les Pères de la Constitution auraient-ils imité le système de Cabinet, s'il leur avait été proposé pour modèle, cela peut être douteux. Ils auraient probablement pensé que la création d'un système de gouvernement si unifié, si fort, si capable d'exécuter rapidement et sans résistance les desseins d'une majorité passagère, comme nous voyons qu'il est ainsi maintenant, pourrait se trouver dangereuse pour ces libertés des divers Etats aussi bien que des simples citoyens, qui emplissaient tout l'arrière-plan de leur paysage. Mais comme cette idée ne s'est jamais présentée à eux, nous ne pouvons pas dire qu'ils l'ont rejetée, ni affirmer que le parti qu'ils ont pris est l'expression de leur jugement contre le système qui a assuré à l'Angleterre et à ses colonies une telle prospérité.

Ce système anglais ne pouvait pas être considéré comme ayant atteint sa maturité avant 1832, époque à laquelle le *Reform Act* établit le pouvoir de la masse du peuple. Car son essence réside dans l'équilibre délicat qu'il crée entre les trois pouvoirs, le ministère, la Chambre des Communes et le peuple. La Chambre est forte, parce qu'elle peut demander au ministère compte de chacun de ses actes, et qu'elle peut, en refusant les subsides, le forcer à démissionner. Le ministère n'est pas sans défense, parce qu'il peut dissoudre le Parlement et demander au peuple de prononcer entre eux. Le Parlement, en renversant un ministère, ne touche pas à l'autorité exécutive : il ne fait que changer ses agents. Le ministère, lorsqu'il dissout le Parlement, n'attaque pas le Parlement en tant qu'institution : il reconnaît la suprématie du corps, en demandant au pays de remplacer les individus qui le composent. Chambre des Communes et ministère agissent et se meuvent tous deux complètement sous l'œil du peuple, qui siège comme arbitre, prêt à juger toute controverse qui peut s'élever. La Chambre est en contact avec le peuple, car chaque membre doit surveiller les lumières et les ombres de sentiment qui se jouent sur ses propres constituants. Le ministère est en contact avec le peuple, non seulement parce qu'il est composé de représentants, mais parce qu'il est à la tête d'un grand parti, qu'il est sensible à ses impressions, qu'il est forcé de peser l'effet de tous les actes qu'il fait sur la confiance que son parti place en lui. La seule hypothèse que ce système « de freins et de balances » ne prévoit pas est celle d'un ministère soutenu par une majorité parlementaire poursuivant une politique qui n'a pas été présentée au peuple à la dernière élection générale, et que la masse du peuple, en fait, désapprouve (1). Il y a là un réel danger, qui peut cependant rarement durer assez long-

(1) Un bon exemple est fourni par le cas du Gouvernement de Lord Beaconsfield de 1876 à 1880.

temps pour entraîner de graves inconvénients, car les organes de l'opinion publique sont maintenant si puissants et les occasions qu'elle a de s'exprimer si nombreuses, que la colère d'une majorité populaire, et peut-être même d'une très forte minorité, a des chances d'alarmer à la fois le ministère et la Chambre et de les arrêter dans leur course (1).

Le défaut de ce système de stabilité parfaite est que son équilibre est exposé à être fréquemment dérangé, chaque dérangement impliquant soit un changement de Gouvernement avec d'immenses inconvénients temporaires pour les divers départements, soit une élection générale, avec d'immenses dépenses d'argent et un immense trouble dans le pays. C'est un système dont le fonctionnement couronné de succès présuppose l'existence de deux grands partis, pas davantage, dont chacun est assez fort pour restreindre la violence de l'autre, encore que l'un soit régulièrement prépondérant dans une Chambre des Communes donnée. Qu'un troisième, peut-être un quatrième parti apparaisse, et les conditions sont changées. Les balances du Parlement oscillent selon que le poids de ce groupe détaché est jeté d'un côté ou de l'autre; les dissolutions deviennent plus fréquentes, et même les dissolutions peuvent être impuissantes à rétablir la stabilité. L'histoire de la Troisième République Française a

(1) « Les dangers qui résultent de l'existence dans le Parlement d'un esprit de parti plus fort que l'amour de la patrie, et d'un égoïsme en contradiction avec le véritable intérêt de la nation, ne sont pas grands dans un pays où la nation a une politique ferme et exerce sur ses représentants un contrôle constant. Une opposition ferme à une opinion publique arrêtée est difficile à imaginer dans notre Chambre des communes, tellement incessante est l'attention que la nation prête à la politique, et tellement vive est la crainte de chaque membre de perdre son précieux siège. » — WALTER BAGEHOT, *English Constitution*, p. 241. Ces observations du plus fin des écrivains politiques anglais sont plus vraies même maintenant qu'elles ne l'étaient en 1872.

montré les difficultés de faire fonctionner une Chambre composée de groupes : et cette même source de difficultés a plus récemment apparu en Angleterre (1).

Il est intéressant de comparer la forme que prend un conflit constitutionnel sous le système de Cabinet et sous le système américain.

En Angleterre, si le ministère exécutif déplaît à la Chambre des Communes, celle-ci émet un vote hostile. Le ministère a le choix de se retirer ou de dissoudre le Parlement. S'il se retire, un nouveau ministère est constitué dans le parti qui a prouvé qu'il était le plus fort dans la Chambre des Communes ; et la coopération étant restaurée entre la législature et l'exécutif, les affaires publiques marchent. Si au contraire, le ministère dissout le Parlement, un nouveau Parlement est envoyé, qui, s'il est favorable au Cabinet existant, le conserve ; s'il lui est défavorable, il le congédie immédiatement. Dans les deux cas, l'accord est rétabli. Si le différend s'élève entre la Chambre des Lords et un ministère soutenu par la Chambre des Communes, et que la première persiste à rejeter un *bill* qui lui a été envoyé par la Chambre des Communes, une dissolution est le remède habituel ; mais si la Chambre des Communes nouvellement élue entre dans les vues de celle qui l'a précédée, les Lords, conformément à la pratique constitutionnelle établie aujourd'hui, cèdent immédiatement. Si cependant, ils persistent encore, il reste la ressource suprême, dont ils ont été menacés en 1832 et en 1911, mais qui n'a jamais été expérimentée jusqu'à ce jour, de la création par le souverain (c'est-à-dire le ministère) de nouveaux pairs en nombre suffisant pour modifier la balance des votes dans la Chambre Haute. En pratique, le dernier mot reste toujours au peuple, c'est-à-dire au parti qui dispose pour le moment de la

(1) Un Troisième Parti organisé s'est formé dans la Chambre des communes entre 1874 et 1880, et un Quatrième Parti organisé est apparu en 1906.

majorité des votes des électeurs. Cette méthode de couper les nœuds s'applique à tous les différends qui peuvent s'élever contre l'exécutif et la législature. C'est une méthode rapide et efficace ; dans cette rapidité et dans cette efficacité résident ses dangers aussi bien que ses mérites.

En Amérique, un conflit peut s'élever entre le Président et le Congrès au sujet d'un acte exécutif ou d'un *bill*. S'il s'agit d'un acte exécutif, d'une nomination ou d'un traité, une branche du Congrès, le Sénat, peut mettre en échec le Président, c'est-à-dire peut l'empêcher de faire ce qu'il désire, mais ne peut pas lui faire faire ce que, lui, Sénat, désire. S'il s'agit d'un *bill* que le Président a retourné au Congrès sans l'avoir signé, les deux Chambres peuvent, par une majorité des deux tiers, passer par-dessus son veto, et terminer de cette façon la querelle, bien que l'exécution du *bill* dans ses détails doive être laissée au Président et à ses ministres, et que l'aversion qu'ils ont pour ce *bill* puisse faire d'eux des agents mal disposés, et, par suite, impropres. S'il n'y a pas une majorité des deux tiers, le *bill* tombe ; quelque importante que soit la question, quelque intérêt que présente pour le pays sa prompte adoption, soit dans le sens désiré par la majorité du Congrès, soit dans celui que préfère le Président, rien ne peut être fait, tant que le mandat courant du Congrès n'est pas expiré. A ce moment, la matière est remise au peuple. Si les fonctions du Président doivent se prolonger pendant deux ans encore, le peuple peut signifier qu'il approuve sa politique en élisant une Chambre en concordance avec lui, ou qu'il la désapprouve en élisant de nouveau une Chambre hostile. Si l'élection d'un nouveau Président coïncide avec celle de la nouvelle Chambre, le peuple est pourvu d'un second moyen d'exprimer sa volonté. Il peut choisir non seulement une Chambre de la même couleur que la dernière ou d'une couleur opposée, mais aussi un Président de la même couleur ou d'une couleur opposée.

Quoi qu'il en soit, il peut alors établir un accord entre une Chambre du Congrès et l'exécutif (1). Toutefois, le Sénat peut encore rester en opposition avec le Président, et peut ne pas être mis en harmonie avec lui jusqu'à ce qu'un laps de temps suffisant se soit écoulé, grâce auquel la nomination de nouveaux sénateurs par les législatures d'Etat ait amené un changement de majorité. Cette méthode est plus lente que celle de la Grande-Bretagne. Elle peut échouer dans une crise exigeant une action immédiate ; mais elle échappe au danger d'une décision précipitée et peut-être irrévocable.

Les Anglais considèrent comme un mérite de leur système que l'exécutif véritable du pays soit directement responsable devant la Chambre des Communes. Aux Etats-Unis, la doctrine opposée triomphe dans le Gouvernement national aussi bien que dans chacun des Etats, à savoir que la branche exécutive doit être entièrement indépendante de la branche législative. Les Américains comprennent que ce système implique une perte de puissance et d'efficacité, mais ils croient que, dans un Gouvernement populaire, ce système fait beaucoup pour la sécurité. Ils s'attendent à ce que l'exécutif et la législature travaillent ensemble aussi bien qu'ils peuvent, et l'opinion publique les oblige généralement à un degré de coopération et d'efficacité auquel peut-être on pourrait ne pas s'attendre théoriquement. C'est un intéressant commentaire des tendances du Gouvernement démocratique.

(1) Il est naturellement possible que le peuple élise en même temps un Président appartenant à un parti et une Chambre dont la majorité appartienne au parti adverse. C'est ce qui arriva en 1848, et de nouveau en 1876, où cependant l'élection présidentielle fut contestée. Cela est rendu possible par le fait que le Président est élu d'après un système différent de celui de la Chambre, les petits Etats ayant relativement plus de poids dans une élection présidentielle, et les électeurs présidentiels étant choisis maintenant au scrutin de liste (« *general Ticket* ») et non par districts.

tique que, en Amérique, la confiance tende de plus en plus, dans la nation, dans l'Etat et dans la cité, à reposer sur le veto de l'Exécutif, considéré comme la protection de la communauté contre la branche législative. Les Exécutifs faibles font souvent du mal, mais un Exécutif fort a rarement abusé de la confiance populaire. D'un autre côté, les exemples ne sont en aucune façon rares où l'Exécutif, par l'usage de son pouvoir de veto, a prévenu les inconvénients dûs à l'action de la législature. Ces circonstances conduisent quelques Américains à penser que le jour n'est pas très éloigné où en Angleterre devra être interposée une sorte de pouvoir de veto ou toute autre sauvegarde constitutionnelle, destinée à protéger le peuple contre une décision hâtive de ses représentants.

Tandis que quelques Américains invitent l'Angleterre à faire des emprunts à sa fille, d'autres (y compris deux Présidents), pensant que la séparation de l'exécutif et de la législature a été poussée trop loin aux Etats-Unis, ont proposé que les ministres du Président soient autorisés à paraître dans les deux Chambres du Congrès, pour répondre aux questions et peut-être même prendre part au débat. On peut alléguer, en faveur de cette proposition, qu'il y a trop de particularisme au Congrès, et une tendance trop forte à permettre aux « intérêts » pécuniaires privés de prévaloir contre ces intérêts généraux du pays, qu'un ministère anglais est considéré comme tenu de protéger, et qu'il peut garantir par son commandement de la majorité. Mais elle pourrait conduire à des changements plus importants que ceux que ses avocats semblent envisager. Plus les ministres du Président entrent en contact avec le Congrès, plus il peut être difficile de conserver vis-à-vis du Congrès l'indépendance dont le Président et les ministres jouissent maintenant. Lorsque, avant la séparation de la Suède et de la Norvège, le Stor Thing norvégien força le roi à consentir à ce que ses Ministres apparussent dans cette législature, le roi, se rendant compte

de l'importance de la concession, résolut de choisir à l'avenir des ministres en communion d'idées avec le parti ayant la majorité dans le Stor Thing. Il est malaisé de dire, lorsqu'on commence à faire des réparations dans une vieille maison, jusqu'où on sera conduit à reconstruire, et ce changement dans le système américain actuel, probablement désirable en soi, pourrait être de nature à entraîner une reconstruction assez importante pour donner une physionomie nouvelle à différentes parties de ce système.

Dans l'histoire des Etats-Unis, il y a eu quatre conflits sérieux entre la législature et l'exécutif. Le premier s'éleva entre le Président Jackson et le Congrès. Il se termina en faveur de Jackson, à qui le Congrès céda ; mais il l'emporta, parce que, tant qu'il eut à lutter contre les deux Chambres, ses adversaires n'eurent pas une majorité des deux tiers. Dans la dernière partie de la lutte, la Chambre (réélue) fut avec lui ; et avant qu'il fût arrivé à l'expiration de son mandat, ses amis obtinrent la majorité dans le Sénat toujours en voie de transformation. Son succès, pourtant, ne fut pas tant le succès de la fonction exécutive, que d'un Président particulier populaire auprès des masses. Le second conflit, qui éclata entre le président Tyler et les deux Chambres du Congrès, fut une bataille nulle, parce que la majorité, dans les deux Chambres, n'atteignit pas les deux tiers. Dans le troisième, entre le Président Johnson et le Congrès, le Congrès l'emporta, les ennemis du Président ayant, grâce à la privation des droits électoraux de la plupart des Etats du Sud, une majorité puissante dans les deux Chambres, et faisant passer par dessus son veto une série d'Acts si péremptoires que, malgré sa répugnance à leur obéir, il ne put pas en détruire l'effet, bien qu'il le compromît quelquefois. Dans le quatrième cas, mentionné dans un chapitre précédent, la victoire resta au Président, parce que la majorité adverse du Congrès était insuffisante. Il est

vrai qu'une victoire présidentielle est d'habitude une victoire négative. Elle consiste pour le Président non pas à obtenir ce qu'il veut, mais à empêcher le Congrès d'obtenir ce qu'il désire (1). Le résultat pratique du système américain est celui-ci : lorsqu'un parti possède une forte majorité dans le Congrès, il peut l'emporter sur le Président, en lui enlevant toutes ses attributions, à l'exception du petit nombre de celles qui lui sont strictement réservées, telles que celles d'accorder des grâces, de faire des promotions dans l'armée et la marine, et de négocier avec les nations étrangères (non point de conclure des traités, car ceux-ci exigent l'assentiment du Sénat). Lorsque les partis sont à peu près de même force, c'est-à-dire lorsque la majorité est différente dans le Sénat et dans la Chambre, ou lorsqu'il n'y a qu'une faible majorité contre le Président dans les deux Chambres, le Président est libre en ce sens que de nouvelles chaînes ne peuvent pas lui être imposées ; mais il doit supporter celles qui lui ont été imposées par une législation antérieure et il ne peut prendre aucune décision exigeant une législation nouvelle.

Une autre conséquence remarquable de l'absence d'un gouvernement de cabinet en Amérique, est que « Gouvernement » n'y signifie pas la même chose qu'en Europe. En France, en Italie et en Angleterre, ce terme signifie qu'un seul groupe d'hommes unis ou professant l'être, par la possession d'une seule sorte d'opinions, a obtenu de contrôler toute la machine du gouvernement, et la fait marcher conformément à ces opinions. Leur majorité dans le pays est représentée par une majorité dans la législature, et le ministère appartient nécessairement à

(1) Dans le fameux cas du retrait par le Président Jackson des sommes d'argent déposées par le gouvernement à la Banque des Etats-Unis, le Président atteignit son but. Mais ce cas était très exceptionnel, étant un de ceux qui étaient restés à la discrétion exécutive du Président, puisqu'il ne se trouvait aucun statut qui le réglementât.

cette majorité. Le ministère est le comité suprême du parti : il contrôle toutes les affaires, aussi bien celles relatives à la politique intérieure qu'à la politique étrangère de la nation, parce que la majorité est censée être la nation. En Amérique, il en est différemment. Sans doute, on parle d'un parti comme étant le parti « au pouvoir », entendant par là le parti auquel le Président du moment appartient. Mais on dit ainsi parce que ce parti profite des dépouilles officielles, ce en quoi, pour beaucoup de politiciens, consiste la valeur du pouvoir. On dit ainsi, parce que, dans les premiers temps, le même parti qui l'emportait dans le département législatif l'emportait généralement aussi dans le département exécutif, et parce que l'élection présidentielle était ce qu'elle est encore aujourd'hui : le combat principal qui proclamait la prédominance de l'un ou de l'autre parti (1).

Mais lorsque les Américains parlent du parti de l'Administration comme du parti au pouvoir, ils appliquent les termes anglais qu'ils empruntent à des faits totalement différents. Leur « parti au pouvoir » n'a besoin d'aucun « pouvoir » en dehors de celui d'assurer des places à ses membres. Il peut être en minorité dans une Chambre du Congrès, auquel cas il n'accomplit rien, mais peut au moins arrêter la législation de ses adversaires, ou être en faible minorité à la fois dans les deux Chambres, auquel cas il doit accepter de voir faire bien des choses qui lui déplaisent. Et si ses ennemis contrôlent le Sénat, son bras exécutif même est paralysé. Bien que le sen-

(1) L'histoire de la République se divise, dans l'esprit de la plupart des Américains, en une succession de Présidents et d'Administrations exactement comme les historiens vieux genre divisaient l'histoire de l'Angleterre par les règnes de ses rois, méthode de compter supportable pour l'époque des monarques Plantagenet, alors que les qualités personnelles du souverain constituaient le facteur principal dans les affaires, mais absurde pour l'époque de George IV ou de Guillaume IV.

timent de parti ait généralement été plus fort en Amérique qu'en Angleterre, et que même maintenant il agisse sur une plus grande proportion d'électeurs et exige une discipline plus stricte, le gouvernement de parti est sous ce rapport plus faible.

Ceux qui se plaignent de la violence des factions européennes se représentent peut-être l'Amérique comme un Elysée, où la législation est juste et raisonnable parce que libérée de préjugés, où les projets égoïstes des politiciens sont dominés par les considérations pures et larges d'intérêt national. Il serait plus près de la vérité de dire que l'absence d'un contrôle de parti a pour résultat principal de rendre les lois moins consistantes, et d'empêcher la préparation de projets politiques étendus, parce que leur chance de recevoir un effet continu est petite. L'histoire naturelle du système de parti et des méthodes servant à son fonctionnement appartient à la dernière partie de ce livre. Le système est complet, les méthodes soignées, mais la Constitution oppose des obstacles, inconnus en France et en Angleterre, au contrôle complet par un parti de tout le gouvernement du pays.

Nous sommes maintenant en mesure de résumer les résultats pratiques du système qui se propose de séparer le Congrès de l'exécutif, au lieu de les unir comme ils sont unis sous un gouvernement de Cabinet. Je dis « se propose de séparer », parce que cette séparation, toute significative qu'elle soit, est moins complète que ne l'indique le langage courant, ou que les Pères de la Constitution ne sembleraient en avoir eu l'intention. La cohérence fatale des deux pouvoirs a déjoué leurs projets. Ces résultats sont au nombre de cinq :

1^o Le Président et ses ministres n'ont aucune initiative dans le Congrès, peu d'influence sur le Congrès, sauf celle qu'ils peuvent exercer sur les membres individuels, au moyen de la dispensation de leur patronage, ou sur leur

parti dans le Congrès, en le menaçant de la défaveur populaire.

2^o Le Congrès, avec des pouvoirs illimités d'enquête, a des pouvoirs imparfaits de contrôle sur les départements administratifs.

3^o La nation ne sait pas toujours comment et où fixer la responsabilité pour dommage et négligence. Les personnes et les assemblées intéressées à la confection et à l'exécution des lois ont entre elles des rapports si étroits qu'il est généralement possible à chacune d'elles de rejeter sur une autre le fardeau du blâme, et qu'aucune n'agit avec le sentiment complet de sa responsabilité directe.

4^o Il existe une déperdition de forces par frottement ; autrement dit, une part de l'énergie, de la force et du temps des hommes et des corps qui constituent le Gouvernement, est dissipée en conflits entre eux. Ceci est commun à tous les gouvernements libres, parce que tous les Gouvernements libres reposent sur des freins. Mais plus il y a de freins, plus il y a de frottement.

5^o L'énergie et la décision exécutives risquent de manquer dans les moments critiques.

Nous pouvons résumer ces défauts dans une remarque générale. Le gouvernement américain, considéré dans son ensemble, manque d'unité. Ses branches ne sont pas reliées, ses efforts ne sont pas dirigés vers un même point, ne produisent pas un résultat harmonieux. Les matelots, le timonier, le mécanicien, ne paraissent pas tendre vers un seul but ou obéir à une seule volonté, en sorte que le navire, au lieu de suivre une ligne droite, peut poursuivre sa course en déviant ou en zigzags, et quelquefois tourner en rond simplement sur lui-même dans l'eau. Plus on examine de près, année par année, l'histoire des Gouvernements libres, plus on s'enfonce dans le tourbillon profond du temps, plus aussi on sent que la force du courant, ainsi que les prévisions des hommes et leurs

projets semblent compter pour peu de chose, et que les ministres et les parlements sont balayés ils ne savent où par quelque fatalité à laquelle rien ne résiste ou par une providence supérieure. Mais ce sentiment est plus fort en Amérique qu'en Europe, parce qu'en Amérique les pouvoirs publics, tels qu'ils existent, agissent avec peu de concert et se résignent à une impuissance consciente. Des nuages s'évèvent, obscurcissent le soleil, et crèvent en tempête : la tempête passe et laisse le bleu du ciel briller comme auparavant, mais en même temps on voit d'autres nuages commençant déjà à poindre à l'horizon. Des partis se forment et se désagrègent, des transactions sont imaginées, attaquées et violées, des guerres éclatent, se poursuivent et sont oubliées, de nouveaux problèmes apparaissent, et les pouvoirs civils, les Présidents, les Cabinets, les Gouvernements d'Etats, et les Chambres du Congrès, semblent avoir aussi peu à faire avec tous ces changements, être aussi incapables de les prévoir, de les empêcher, ou de leur résister, que le fermier, qui voit approcher le tourbillon qui détruira son blé, est impuissant à arrêter sa course dévastatrice.

Un Président peut faire peu, car il ne peut pas être en situation de diriger soit le Congrès soit la nation. Le Congrès ne peut pas guider ou stimuler le Président, ni le remplacer par un homme plus digne de cette éminente situation. Le Cabinet ne peut ni recevoir une politique du Congrès, ni lui en donner une. Chaque pouvoir dans l'Etat va son propre chemin ou perd de précieux moments à discuter quel chemin il suivra, et ce qui vient à passer semble être le résultat non point de l'action des organes légaux de l'Etat, mais d'une force supérieure qui tantôt se sert de leur défaut de concorde comme elle l'entend, tantôt les néglige tous ensemble. Telle est du moins l'impression que l'histoire du plus grand problème et de la plus grande bataille que l'Amérique ait vus, — la lutte des esclavagistes contre le parti du Sol Libre et de

l'Union, qui a atteint son point culminant dans la Guerre de Sécession, — fait sur celui qui, examinant en arrière ces événements, les regarde comme toutes les parties d'un seul drame. La lutte peut avoir été inévitable : dans ses dernières phases, les passions étaient devenues si chaudes, les prétentions des esclavagistes si extravagantes, que peut-être sous aucune forme de gouvernement, — ainsi que l'estiment quelques-uns des critiques américains les plus autorisés — une solution pacifique n'aurait pu être envisagée. Encore doit-on rappeler que le mécanisme soigneusement agencé de la Constitution fit peu pour résoudre ce problème ou prévenir cette lutte, tandis que le système des pouvoirs séparés, équilibrés et limités, en donnant tous les avantages à ceux qui soutenaient les lois existantes, et en abritant les droits des Etats derrière le rempart d'un texte presque inaltérable, a pu tendre à aggraver l'esprit de résistance sans compromis. La nation s'affirma à la fin, mais pas avant que les ressources que la Constitution offrait pour arriver à une solution pacifique eussent irrémédiablement échoué.

Le cours des événements des premières années de la Révolution Française ne fut pas complètement différent. La Constitution élaborée par l'Assemblée Nationale de 1791 limitait tellement les fonctions et l'autorité de chaque pouvoir dans l'Etat, que nul individu, nul corps n'était capable de diriger soit la nation, soit la législature, ou de concevoir et de maintenir une politique stable. Les choses étaient laissées à leur propre cours. Le navire allait à la dérive sur les rapides, et les rapides l'entraînèrent au précipice (1).

(1) La Constitution de 1791 fut faite d'après la même idée qui prévalut à Philadelphie en 1787, la nécessité de la séparation des départements exécutif et législatif. Faute d'un pouvoir légal suprême, le pouvoir finit par tomber dans les mains d'un Comité de Salut Public et plus tard dans celles du Directoire.

Ce manque d'unité se fait péniblement sentir à l'époque d'une crise. Quand une crise subite s'abat sur un Etat libre, l'exécutif a besoin de deux choses : de l'argent en abondance et des pouvoirs excédant ceux qui lui sont attribués en temps ordinaire. Dans le système européen, on estime que le devoir de faire face à une crise de cette nature incombe autant à la Chambre représentative, qu'aux ministres qui en sont les agents. La Chambre est par suite sollicitée pour des crédits et pour telle législation que les circonstances comportent. Ceci donné, le ministère se meut avec tout le poids du peuple derrière lui ; comme il est accoutumé à travailler tout le temps avec la Chambre, et celle-ci avec lui, le jeu du piston dans le cylindre est facile et rapide. En Amérique, le Président, en temps ordinaire, a peu à faire avec le Congrès ; le Congrès, de son côté, n'est pas habitué à traiter des questions exécutives. Son mécanisme, et surtout l'absence de *leaders* ministériels aussi bien que le défaut d'organisation en résultant, ne le rendent pas propre à affronter promptement les troubles pratiques. Il est capable de se montrer avare de crédits et de cette confiance qui double la valeur des crédits. La défiance à l'égard de l'exécutif, qui se comprend aux époques de calme, et qui est naturelle envers des personnes avec lesquelles il a peu de rapports directs, peut être alors dangereuse ; et pourtant, comment le Congrès peut-il avoir confiance en des personnes qui ne sont pas membres de son corps et ne sont pas directement soumises à son contrôle ? Quand les dangers se multiplient, la seule solution possible est la solution romaine d'une dictature temporaire. C'est à peu près ce qui arriva dans la Guerre de Sécession : les pouvoirs qui furent alors conférés au Président Lincoln ou exercés par lui sans blâme de la part du Congrès, dépassaient presque autant ceux dont il jouissait sous la loi ordinaire que l'autorité d'un dictateur ro-

main excédait celle d'un consul romain (1). Heureusement, les habitudes de légalité, aussi profondes chez le peuple américain que chez le peuple romain, se réaffirmèrent après que la guerre fut terminée, comme elles avaient coutume de faire à Rome dans les premiers et meilleurs temps. Lorsque la rafale avait passé, la navire se relevait et poursuivait sa course ultérieure, aussi stable qu'auparavant.

Les imperfections des outils sont la gloire de l'ouvrier. Mieux une machine fonctionne par elle-même, moins il faut d'intelligence pour la faire marcher ; plus elle est sujette à dérangement, plus elle exige de soins et d'habileté de la part du mécanicien. La Constitution Anglaise, que nous admirons comme une pièce maîtresse d'équilibres délicats et de mécanisme compliqué, serait, dans tout autre pays que l'Angleterre, pleine de difficultés et de dangers. Elle se maintient et prospère en vertu des traditions qui vivent encore parmi les hommes d'Etat anglais et de la vénération qui guide les citoyens anglais. Elle fonctionne grâce à un ensemble de conventions qu'aucun écrivain ne peut formuler et d'habitudes qu'il a fallu des siècles pour inculquer. De même, le peuple américain a une aptitude pratique pour la politique, une netteté de vues, un empire de soi-même qui n'ont jamais été égalés par aucune nation. En 1861, il jeta de côté la chère légalité, permit à l'exécutif d'exercer des pouvoirs nouveaux, vota gaiement des lois dont la constitutionnalité reste douteuse, leva une armée énorme et contracta une dette prodigieuse. Les Romains n'auraient pas pu être plus énergiques dans leur sentiment du devoir civique, ni plus confiants en leurs magistrats. Quand le débordement eut passé, le torrent qui avait couvert la plaine rentra dans son lit sauf et durable. Le règne de la

(1) Pour les raisons invoquées par Lincoln au sujet de l'usage qu'il fit de pouvoirs extraordinaires, voir ci-après note au chapitre xxxiv.

légalité reprit ; et quatre ans seulement après que le pouvoir de l'exécutif eut atteint son apogée dans les mains du Président Lincoln, il fut ramené à son point le plus bas, dans celle du Président Johnson. Un tel peuple peut faire fonctionner n'importe quelle Constitution. Le danger pour lui est que la confiance dans son habileté et dans son étoile peut le rendre inattentif aux défauts de son organisme politique et lent à projeter des améliorations qui se réalisent le mieux aux époques de calme.

CHAPITRE XXVI

OBSERVATIONS GÉNÉRALES SUR L'ORGANISATION DU GOUVERNEMENT NATIONAL

La description qui a été faite jusqu'ici du fonctionnement du Gouvernement Américain a été forcément plutôt la description de ses organes que celle de son esprit. Son caractère pratique, son tempérament et sa couleur, pour ainsi parler, dépendent surtout du système de parti par lequel il est manœuvré et de ce que l'on peut appeler les mœurs politiques du peuple. Ce côté sera décrit dans les derniers chapitres de ce livre. Ici, cependant, avant de quitter l'étude des organes constitutionnels de gouvernement, il est bon de résumer les critiques que nous avons été amené à faire et d'ajouter un petit nombre de remarques sur les caractères généraux du gouvernement national, ces remarques n'ayant pas trouvé de place convenable dans les précédents chapitres.

I. — Aucune partie de la Constitution ne coûta plus de temps et plus de peine à ses auteurs que le mode d'élection du Président. Ils virent les inconvénients d'un vote populaire. Ils virent aussi les objections qu'il y avait à mettre dans les mains du Congrès l'élection d'une personne dont le principal devoir était de tenir le Congrès en échec. Le système de l'élection du Président par des personnes capables, spécialement désignées à cet effet par le

peuple, semblait écarter les deux difficultés et fut par suite recommandé avec confiance. Cependant, les électeurs présidentiels sont devenus de simples zéros, et, en fait, le Président est élu par le peuple en général. La seule importance qui reste de ce mécanisme compliqué édicté par la Constitution, est qu'il empêche un simple vote populaire, dans lequel la majorité de la nation prévaudrait, et fait dépendre le résultat de l'élection du vote de certains Etats « pivots ».

II. — L'élection du Président, par ce qui est maintenant en réalité un vote populaire, non seulement occasionne une fois tous les quatre ans une dépense effroyable d'énergie, de temps et d'argent, mais cause aussi une sorte de crise, qui peut être dangereuse pour la République, si elle vient à coïncider avec quelque passion puissante agitant le peuple.

III. — Il y a un risque que le résultat de l'élection du Président soit douteuse ou contestée pour cause d'erreur, de fraude ou de violence. En pareil cas, il est extrêmement difficile de trouver une autorité qui soit compétente pour résoudre la difficulté, et qui ait des chances d'inspirer confiance. D'autre part, la question ne peut pas être réglée, tant que l'exécutif préexistant n'a pas, par l'écoulement d'un certain laps de temps, cessé d'avoir droit à l'obéissance des citoyens. L'expérience de l'élection de 1876 fournit un exemple de ces dangers. Un tel risque d'interrègne est inhérent à tout système, monarchique ou républicain, dans lequel le chef exécutif est électif; témoins, l'Empire Romain Germanique au Moyen Age et la Papauté. Mais ce risque est plus sérieux, lorsque ce chef est élu par le peuple, que lorsque, comme en France et en Suisse, il est choisi par les Chambres (1).

(1) En Suisse le Conseil Fédéral, composé de sept membres, est élu par les deux Chambres, et ensuite il élit un de ses membres, qui est en même temps son Président et Président de la Confédération (Const. de 1874, art. 98). Dans quelques colonies anglaises, il a été décidé qu'en cas d'absence, décès ou incapacité du Gouverneur, le

IV. — Le changement des fonctionnaires exécutifs supérieurs et aussi d'un grand nombre de fonctionnaires exécutifs inférieurs, qui a lieu habituellement tous les quatre ans, produit une secousse dans la machine et amène une discontinuité de politique, à moins, bien entendu, que le Président n'ait occupé le pouvoir que durant une première période et soit réélu. D'ailleurs, durant la dernière période de son mandat, il y a généralement, de la part du magistrat exécutif en chef une perte, soit de responsabilité, soit d'efficacité. Un Président sortant peut être un Président téméraire : il a peu à perdre par suite d'une mauvaise conduite et rien à espérer d'une bonne. Partant, il peut abuser de son patronage et satisfaire ses caprices avec impunité. Mais plus souvent, c'est un Président faible (1). Il a peu d'influence sur le Congrès, car son patronage touchera bientôt à sa fin, peu de prises sur le peuple, qui fait déjà des prévisions sur la politique de son successeur. Son secrétaire d'Etat peut être incapable de parler avec fermeté aux puissances étrangères, qui comprennent que son influence sur le Sénat s'est amoindrie, et savent que le prochain secrétaire d'Etat peut avoir des vues différentes.

La question de savoir si les Etats-Unis, qui en 1789 avaient sans doute besoin d'un Président pour incarner l'unité politique, que l'on créait alors, de la nation, ne pourraient pas à l'heure actuelle s'en passer, n'a jamais été soulevée en Amérique, où le peuple, quoique mécontent du mode d'élection, apprécie la fonction, parce qu'elle est indépendante du Congrès et directement responsable devant le peuple. Les Américains condamnent

Chief justice agira comme gouverneur. Dans l'Inde, dans des cas pareils, le membre le plus âgé du Conseil remplace le vice-roi.

(1) Durant les quelques derniers mois avant sa dissolution imminente, la Chambre anglaise des Communes présente généralement les mêmes alternatives de manœuvres électorales téméraires et d'une faiblesse qui hésite devant toute décision importante.

tout système permettant à la législature, comme cela est arrivé une fois en France, d'éloigner un Président du pouvoir et de procéder elle-même à l'élection d'un nouveau (1).

V. — La fonction de Vice-Président est mal conçue. Sa seule fonction ordinaire consiste à occuper la présidence du Sénat ; mais comme il ne désigne pas les comités de cette Chambre et qu'il n'y a même pas voix, sauf voix prépondérante en cas de partage, cette fonction a peu d'importance. Cependant si le Président meurt ou devient incapable d'agir, ou s'il est relevé de ses fonctions, le Vice-Président succède au Président. Quel est le résultat ? La charge en elle-même étant peu importante, le choix d'un candidat est de peu d'intérêt, et les *managers* de parti se servent principalement d'elle comme d'un moyen de se concilier une fraction de leur parti. Elle devient ce qu'on appelle une « désignation complimenteraire ». La personne élue Vice-Président est rarement, si elle l'est jamais, quand elle est élue, une personnalité de premier ordre. Mais quand le Président meurt pendant la durée de ses fonctions, ce qui est arrivé à cinq des vingt Présidents, cet homme, peut-être de second ordre, occupe une haute situation à laquelle on n'avait jamais songé pour lui. Parfois, comme dans le cas de Mr. Arthur, il remplit dignement sa charge. Parfois, comme dans celui d'Andrew Johnson, il jette la perturbation dans le pays.

Il est *aut nullus aut Caesar*.

VI. — Les défauts de la composition et du fonctionnement du Congrès, et de ses relations avec l'exécutif, ont été si complètement développés déjà, qu'il suffit de les rappeler d'une manière succincte :

Le défaut de continuité de la politique du Congrès.

Le manque de contrôle suffisant sur les fonctionnaires.

(1) On discute rarement en Amérique la question de remplacer le Président par un conseil des ministres. Il en a été question en France.

Le manque d'occasions pour l'exécutif d'exercer une influence sur la législature.

L'absence de toute autorité chargée de faire voter les lois nécessaires au pays.

La fréquence des conflits entre les trois pouvoirs égaux, le Président, le Sénat et la Chambre.

Le maintien d'une politique suivie est difficile dans tous les gouvernements populaires. Aux Etats-Unis, il l'est particulièrement pour les raisons suivantes :

Le chef exécutif et ses ministres (sauf dans le cas de réélection du Président) sont nécessairement changés une fois tous les quatre ans.

L'une des Chambres du Congrès est renouvelée tous les deux ans.

Aucune des deux Chambres ne reconnaît de *leaders* permanents.

Il n'est pas nécessaire qu'il y ait accord entre l'exécutif et le Congrès.

Il ne peut pas y avoir quoi que ce soit qui ressemble à un Parti au Pouvoir, au sens européen du mot, parce que le parti auquel appartient l'Exécutif peut être en minorité dans l'une ou dans chacune des deux Chambres du Congrès, auquel cas il ne peut prendre aucune mesure exigeant une nouvelle législation, — ou se trouver en minorité au Sénat, auquel cas il ne peut faire aucun acte administratif d'importance.

Il y a peu de vraie direction dans l'action politique, parce que l'homme le plus éminent n'a pas une autorité de parti reconnue. Le Congrès n'a pas été élu pour le soutenir. Il ne peut pas menacer ses partisans récalcitrants de dissoudre le Parlement, comme un premier ministre anglais. Il n'a pas même, ainsi qu'un Président en France, le droit de dissoudre la Chambre avec l'assentiment du Sénat.

Souvent, il n'y a pas de politique de cabinet générale et suivie, car le cabinet n'a aucune autorité sur le Con-

grès et peut-être même n'a aucune influence sur lui.

Il n'y a pas de politique législative générale ou continue, parce que la législature, n'ayant ni *leaders* reconnus ni comité directeur, agit au moyen d'un grand nombre de comités, indépendants les uns des autres et pouvant rarement amener leurs projets à maturité. Ce qui existe de continuité est dû à l'acceptation générale d'un petit nombre de maximes larges, par exemple la non-intervention dans les affaires de l'Ancien Monde, et au fait qu'une grande nation ne change pas fréquemment et à la légère ses idées sur les principes directeurs. Dans les matières de législation dont l'importance est moindre, il y a peu de politique bien arrêtée, car la Chambre joue avec les questions, les examine dans une session et les abandonne à la session suivante, semble indifférente au devoir de terminer la tâche commencée, et est trop encline à céder à la pression que de petites sections ou même des individus influents dans ses collèges électoraux exercent sur elle, pour arrêter une mesure réclamée par l'intérêt public. Il n'y a pas non plus de garantie que le Congrès s'occupe de ces défauts du système administratif du pays auxquelles peut seul remédier une loi. En Europe, l'expérience journalière des départements administratifs découvre des imperfections ou des lacunes dans la législation, qui entraînent des difficultés inutiles pour les fonctionnaires, des dépenses inutiles pour le trésor, des injustices inutiles pour certaines classes du peuple. Parfois dans leur propre intérêt, parfois dans le désir de voir les choses aller bien, ce qui est l'âme de tout bon serviteur public, les fonctionnaires permanents attirent l'attention de leur chef parlementaire, le ministre, sur l'état défectueux de la loi et lui soumettent le projet d'un *bill* destiné à l'amender. Le ministre présente ce *bill* et, s'il ne soulève aucune question sujette à controverse politique (ce qui est rare), il obtient qu'il soit adopté. Mais comme un ministre américain ne dispose d'aucun moyen,

sauf la faveur d'un comité, d'obtenir l'attention du Congrès sur ce qu'il propose, c'est un pur hasard si de pareils amendements sont présentés ou deviennent lois. Et il arrive parfois que, quand un ministre voit la nécessité d'une amélioration, il ne peut pas la faire adopter, parce que des intérêts égoïstes s'y opposent et qu'il n'a pas cette direction d'une majorité, au moyen de laquelle un ministre européen peut réaliser des réformes.

Tous ces défauts peuvent être ramenés à deux. Il existe, dans le système américain, un frottement excessif, une déperdition de forces dans la lutte entre les diverses assemblées et personnes, créées pour se mettre en échec et se contrebalancer mutuellement. Il y a manque d'unité exécutive, et partant manque possible d'énergie exécutive. Le pouvoir est tellement subdivisé qu'il est difficile, à un moment donné, de le concentrer pour une action prompte et efficace. En fait, cela ne se produit que lorsqu'une majorité bien distincte de citoyens est si fermement résolue à une chose, que les divers organes égaux du gouvernement obéissent à cette majorité, unissant leurs efforts pour exécuter sa volonté.

VII. — Les relations des citoyens avec la législature, sont, dans tous les pays libres, tellement la partie la plus raffinée et la plus délicate, aussi bien que la plus importante de tout le système et de toute la doctrine de gouvernement, que nous ne devons nous attendre nulle part à trouver la perfection. Mais si l'on compare l'Amérique à la Grande-Bretagne depuis 1832, le fonctionnement du système représentatif en Amérique est quelque peu inférieur.

Il y a quatre conditions essentielles pour l'excellence d'un système représentatif :

Les représentants doivent être choisis parmi les hommes les plus éminents du pays, si possible parmi les *leaders* naturels.

Ils doivent être responsables, d'une manière stricte et

palpable, vis-à-vis de leurs constituants, de leurs discours et de leurs votes.

Ils doivent être assez courageux pour résister à une impulsion momentanée de leurs constituants, s'ils la considèrent comme funeste ; c'est-à-dire qu'ils doivent être des représentants plutôt que de simples délégués.

Ils doivent exercer individuellement, et collectivement en tant que Chambre, une action réflexe sur le peuple, c'est-à-dire que, tout en tirant leur autorité du peuple, ils doivent faire bénéficier le peuple de l'expérience qu'ils acquièrent à la Chambre, aussi bien que des connaissances et capacités supérieures qu'ils peuvent être présumés posséder.

Les Américains estiment, et sans doute avec juste raison, que de ces quatre conditions requises, les première, troisième et quatrième ne sont pas remplies dans leur pays. Les membres du Congrès ne sont pas choisis parmi les citoyens les plus éminents. Généralement, ils se considèrent comme de simples délégués. Ils ne prétendent pas diriger le peuple, étant à la vérité d'ordinaire peu spécialement qualifiés pour le faire.

Que la deuxième condition requise, celle de la responsabilité, ne soit pas pleinement remplie, semble surprenant dans un pays démocratique et même contradictoire avec cette conception que le représentant est un délégué, conception qui est regardée, peut-être à tort, comme la caractéristique des démocraties. Cependant le fait est là. Une cause, déjà indiquée, doit en être trouvée dans le système des comités. Une autre est l'absence de direction organisée dans le Congrès. En Europe, la responsabilité individuelle se présente sous l'aspect de l'obligation de soutenir le *leader* de son parti dans tous les votes importants. En Amérique, cette obligation n'existe que lorsque le parti « est allé en *caucus* » et y a arrêté sa ligne de conduite. N'ayant pas le droit de diriger, le *leader* ne peut pas être rendu responsable de la

conduite des hommes. Comme troisième cause, nous pouvons noter le fait que, par suite de la compétence limitée du Congrès, beaucoup des questions qui intéressent principalement l'électeur ne sont pas soumises au Congrès du tout, de sorte que ses débats ne sont pas suivis avec cette attention scrupuleuse et intense qu'excitent les débats et les votes des Chambres européennes. Quelques-uns pensent qu'une quatrième cause réside dans la méthode par laquelle sont choisis les candidats aux sièges du Congrès. Cette méthode est décrite dans les derniers chapitres (Voir ci-après, chap. LIX à LXVI). Son effet a été de faire que les membres du Congrès (y compris les Sénateurs) sont, et se sentent eux-mêmes les élus des organisations de parti plutôt que les élus des citoyens, et ainsi, elle a interposé ce qui peut à certains égards être appelé une sorte d'intermédiaire non conducteur entre le peuple et ses représentants.

En général, l'action et la réaction réciproques entre les électeurs et le Congrès, ce qu'on appelle communément le « contact » du peuple et de ses agents, ne sont pas suffisamment intimes, rapides et délicates. Les représentants devraient éclairer et diriger le peuple, comme le peuple devrait stimuler et donner de l'importance à ses représentants. Cette qualité incidente du système parlementaire est parmi ses principaux avantages. Mais en Amérique l'action de l'électeur ne produit pas complètement d'effet sur le Congrès. Il vote pour le candidat de son parti, mais ne pousse pas ce candidat à faire aboutir tels projets spéciaux, parce que le candidat une fois au Congrès sera dans l'impossibilité pratique de faire avancer ces projets, à moins qu'il ne se trouve faire partie du comité auquel ces projets sont renvoyés. Aussi, le citoyen, quand il donne son bulletin, peut rarement se dire qu'il fait progresser une mesure ou une politique, excepté la politique vague et générale indiquée dans la plateforme de son parti. Il vote pour un parti, mais il

ignore ce que fera ce parti, et pour un homme, mais pour un homme que le sort peut priver de l'occasion de défendre les projets auxquels il attache le plus d'importance.

Inversement, le Congrès ne dirige ni n'instruit ses constituants. Il est amorphe et il a peu d'initiative. Il ne concentre pas la lumière de la nation, n'enflamme pas son imagination, ne dramatise pas les principes dans les actes et les caractères des hommes (1). Il en faut chercher la raison en temps ordinaire dans sa pénurie de grands *leaders*, et la cause la plus manifeste de cette pénurie réside dans ce qu'il n'est pas en connexion avec l'exécutif. Comme le Congrès est généralement privé de tels hommes, le pays ne vient pas généralement les chercher chez lui. Dans les anciens temps, ni Hamilton, ni Jefferson, ni John Adams et, à notre époque, ni Stanton, ni Grant, ni Tilden, ni Cleveland, ni Roosevelt n'ont jamais siégé au Congrès. Lincoln n'y siégea que pendant deux ans, et dût peu de son relief ultérieur à la carrière qu'il y fit.

VIII. — L'indépendance de la justice, due à ce que les juges sont nommés à vie, a été un des principaux mérites du système Fédéral, comparé au système de l'élection populaire et de la courte durée du mandat des juges dans la plupart des Etats. Et cependant même la justice Fédérale n'est pas à l'abri des attaques des deux autres pouvoirs, si elles sont combinées. En effet, la législature peut, par statut, augmenter le nombre des juges Fédé-

(1) Comme exemple de ce manque d'élément dramatique dans le Congrès, je peux citer le fait suivant : certaines sociétés de débats parlementaires dans les collèges américains (y compris les collèges pour femmes) choisirent récemment pour modèle non pas une des deux Chambres du Congrès, mais la Chambre Anglaise des Communes, les élèves conduisant leurs discussions sous les noms des principaux membres de cette assemblée. Ils disaient agir ainsi parce que le Congrès n'a ni Ministère, ni *leaders* de l'Opposition.

raux, et cela jusqu'à l'infini, puisque la Constitution laisse ce nombre indéterminé, et le Président peut nommer des personnes qu'il sait guidées par un préjugé politique particulier, voire même décidées à trancher dans un sens particulier certaines questions spéciales. Ainsi, le Président et le Congrès peuvent obtenir telle solution judiciaire qu'ils désirent ensemble de toute question constitutionnelle, même si cette question a été jusqu'ici tranchée par la Cour Suprême en sens opposé. La seule sauvegarde est le blâme populaire.

Il est digne de remarque, que les points sur lesquels le système américain de gouvernement national a eu le moins de succès, sont ceux d'une nature plus spécialement artificielle, c'est-à-dire ceux qui ne sont pas le développement naturel d'anciennes institutions ou d'usages bien établis, mais des dispositions consciemment introduites pour atteindre des buts spéciaux (1). L'élection du Président et du Vice-Président par des électeurs *ad hoc* est une disposition de ce genre. Les fonctions de la magistrature n'appartiennent pas à cette catégorie; elles

(1) Voir plus haut, chap. iv et la note.

Ceci peut paraître une autre manière de dire que la nature, c'est-à-dire le développement historique, est plus sage que les hommes le plus sages. Encore, doit-on se souvenir que ce que nous appelons le développement historique est, en réalité, le résultat d'un grand nombre de petits expédients imaginés par les hommes durant un grand nombre de générations, afin de remédier aux défauts particuliers qui existaient dans leur gouvernement et qui devaient de temps en temps être corrigés. La morale est qu'une série d'améliorations de peu d'importance, chacune faite en conformité des conditions et des mœurs existantes, a plus de chances de réussir qu'un large système conçu tout d'une pièce dans ce qu'on peut appeler l'esprit de l'expérience consciente. On a généralement considéré en Europe que la Constitution Fédérale a été un système de ce genre, et son succès a encouragé d'autres nations à entreprendre pareillement de larges et audacieuses expériences. C'est là une erreur. La Constitution des Etats-Unis est presque autant le résultat mûri d'un long et graduel développement historique, que la Constitution Anglaise elle-même.

sont le développement naturel des doctrines du *common law* et de l'histoire antérieure des colonies et des Etats ; toute la partie nouvelle en elle, car on peut à peine l'appeler artificielle, est la création de Cours s'agrandissant avec le champ d'action du gouvernement national.

Les traits essentiels du Gouvernement américain peuvent tous se déduire de deux principes. Le premier est la souveraineté du peuple, qui se manifeste dans le fait que la loi suprême — la Constitution — est l'œuvre directe de sa volonté ; qu'il peut seul l'amender ; qu'elle a le pas sur toute autre loi ; que tous les pouvoirs qu'elle n'a pas délégués sont considérés comme lui étant réservés ; que tout pouvoir dans l'Etat tire son autorité du peuple, ou directement comme la Chambre des Représentants ou au second degré comme le Président ou le Sénat, ou au troisième degré comme la magistrature Fédérale, et est légalement responsable devant le peuple et non devant l'un quelconque des autres pouvoirs.

Le second principe, conséquence du premier, est la méfiance des divers organes et agents du gouvernement. Les Etats sont soigneusement protégés contre toute agression du pouvoir central. Il en est de même des simples citoyens. Chaque organe de gouvernement, l'exécutif, la législature, la justice, est un censeur et un gardien jaloux des autres. Puisque le peuple, trop nombreux, ne peut pas directement administrer ses affaires, mais doit les confier à des agents, il a résolu d'empêcher les abus, en accordant à chaque agent aussi peu de confiance que possible et en le soumettant à la surveillance d'autres agents, qui le tracasseront et le tiendront en échec, s'il dépasse ses instructions.

Quelqu'un a dit que le Gouvernement et la Constitution Américains sont basés sur la théologie de Calvin et la philosophie de Hobbes. Ce qui est au moins vrai, c'est que l'instrument de 1787, dans sa conception de la nature humaine, exhale un sincère puritanisme. C'est

l'œuvre d'hommes croyant au péché originel, et qui étaient résolus à ne laisser ouverte aux délinquants aucune porte qu'il leur serait possible de fermer (1). Comparez cet esprit à l'optimisme enthousiaste des Français en 1789. Il n'y a pas seulement une différence de tempéraments de race ; il y a une différence d'idées fondamentales.

A l'esprit puritain s'allie en quantité deux fois plus grande l'esprit légal. Non seulement on n'a aucune confiance dans les préceptes éthiques pour aider le gouvernement à fonctionner ; il existe un mécanisme de législation minutieux destiné à maintenir l'équilibre de chacun de ses organes. Le but de la Constitution paraît être non point tant d'atteindre de grandes fins communes en assurant un bon gouvernement, que de prévenir les dangers qui découlent non seulement d'un mauvais gouvernement, mais d'un gouvernement assez puissant pour menacer les communautés préexistantes ou les citoyens privés.

L'esprit de 1776, tel qu'il se révèle à nous dans la Déclaration d'Indépendance et les périodes enflammées de Patrick Henry, était grandement un esprit révolutionnaire, révolutionnaire par sa foi dans les principes abstraits, révolutionnaire aussi par sa résolution de faire une transformation politique profonde dans des abus que le jugement impartial de l'histoire ne considère pas comme intolérables et qui auraient pu probablement être redressés par des moyens moins radicaux. Mais l'esprit de 1787 était un esprit anglais, partant un esprit conservateur, mélangé sans doute de cette haine contre la tyrannie qui s'était développée dans la lutte révolutionnaire, mélangé aussi de l'aversion croissante contre l'inégalité, mais en somme, un esprit anglais, désireux de

(1) « Le fait qu'on puisse abuser d'un pouvoir, dit Marshall dans son *Life of Washington*, fut considéré comme une raison décisive de ne pas l'accorder. »

marcher dans les vieilles voies, considérant le gouvernement plutôt comme un moyen de maintenir l'ordre et d'assurer à chacun ses droits que comme un grand pouvoir idéal capable de guider et de stimuler la vie d'une nation. Et ainsi, quoique la Constitution de 1789 constituât un grand progrès sur le système encore oligarchique de l'Angleterre de cette époque, elle est encore, à considérer simplement ses dispositions légales, la moins démocratique des démocraties. Si les questions qu'elle laisse indéterminées, comme les conditions que doivent remplir les électeurs du Congrès, avaient été traitées dans un esprit aristocratique, si la législation du Congrès et celle des divers Etats avait pris une tournure aristocratique, elle eût pu devenir un système aristocratique. Le caractère démocratique qu'elle possède maintenant est, pour une large part, le résultat d'événements ultérieurs, qui ont changé les conditions sous lesquelles elle devait fonctionner et qui ont mis son développement entre les mains de cette passion de l'égalité, qui est devenue partout dans le monde moderne un facteur puissant.

Celui qui désirerait dresser un acte d'accusation contre le système américain de gouvernement, pourrait le faire long, et il pourrait citer à l'appui de chaque article une haute autorité américaine ou produire le témoignage de l'histoire de l'Amérique. Pourtant, le lecteur européen se tromperait grandement s'il allait conclure que ce système de gouvernement est un échec ou qu'il est inférieur, pour les intérêts du pays, au système politique de n'importe laquelle des grandes nations du Vieux Monde.

Tous les Gouvernements ont leurs défauts. Une analyse également minutieuse des constitutions de la France, de l'Angleterre, de l'Allemagne mettrait en lumière, relativement aux problèmes que ces Etats ont à résoudre, des imperfections aussi sérieuses que celles que nous avons notées dans le système américain. Pour toute personne familiarisée avec le fonctionnement pratique des gouver-

nements libres, c'est un étonnement perpétuel qu'ils fonctionnent. La première impulsion de l'humanité est de suivre et d'obéir; la servitude plutôt que la liberté est son état naturel. Lorsque la liberté émerge parmi les races civilisées, elle amène avec elle des luttes et des factions; il lui faut de nombreux siècles pour créer ces habitudes de compromis, cet amour de l'ordre et ce respect de l'opinion publique, qui rendent la démocratie tolérable. Le fonctionnement d'un gouvernement libre est assuré par le bon sens et le patriotisme du peuple ou de la classe dirigeante, condensés en usages et traditions difficiles à décrire, mais qui, dans les périodes troublées, constituent des remèdes à tous les inconvénients inévitables du système. Or, le bon sens, et ce pouvoir de subordonner l'intérêt d'une fraction à l'intérêt national, que nous appelons le patriotisme, existe dans une plus grande mesure en Amérique que dans n'importe lequel des grands Etats de l'Europe. Enfin les Etats-Unis, plus que toute autre nation, sont gouvernés par l'opinion publique, c'est-à-dire par le sentiment général de la masse de la nation, vers lequel portent leurs regards tous les organes du gouvernement national et des gouvernements d'Etat, et auquel ils obéissent (1).

Un philosophe de Jupiter ou de Saturne, qui étudierait la Constitution de l'Angleterre ou celle de l'Amérique, déclarerait sans doute qu'un pareil amalgame de dispositions compliquées, plein d'occasions de conflits et d'arrêts, ne peut pas fonctionner du tout. Beaucoup de ceux qui ont étudié la Constitution Américaine à ses débuts ont signalé une multitude de difficultés, et, avec assurance, en ont prédit la faillite. Avec plus d'assurance encore, les adversaires en Europe de tout gouvernement libre ont déclaré, à l'époque de la crise de la Guerre de Sécession « que le ballon républicain avait crevé. » Quel-

(1) La nature de l'opinion publique et sa manière de gouverner sont examinées dans la quatrième partie.

ques-unes de ces critiques étaient fondées, et des défauts qui avaient échappé à la censure furent révélés pour la première fois par l'expérience. Mais, en dépit de ses imperfections, la Constitution a vécu, et paraît actuellement plus forte que jamais.

Les Constitutions, comme les hommes, ont « les défauts de leurs qualités. » Si une nation désire une stabilité parfaite, elle est obligée de s'accomoder d'une certaine lenteur et d'une certaine lourdeur; elle doit s'attendre à un manque d'action au moment où l'action est nécessaire. Si au contraire elle cherche à obtenir de la promptitude et de l'énergie dans l'exécution par une concentration complète du pouvoir, elle doit courir le risque des abus de pouvoir et des mesures irrévocables prises trop hâtivement. « Les gens qui, dans tous les pays, aiment la liberté, dit le juge Cooley (1), retrempe leur courage dans la liberté, américaine ils tirent pour eux-mêmes de la prospérité américaine un présage d'avenir meilleur. Mais l'Amérique n'est pas tant un exemple par sa liberté que par les garanties légales et durables, qui ont pour objet d'empêcher que la liberté ne dégénère en licence et d'établir un sentiment de confiance et de sécurité sous un gouvernement bienveillant, dont l'excellence, si évidente dans la liberté, est encore plus remarquable dans les précautions minutieuses prises par lui pour la permanence et la stabilité des institutions. » Les défauts sur lesquels nous nous sommes appesanti, la déperdition de force par frottement, le manque d'unité et de vigueur dans la conduite des affaires par l'exécutif et la législature, sont le prix que les Américains paient pour l'autonomie de leurs Etats, et pour la permanence de l'équilibre entre les diverses branches de leur gouvernement. Ce prix, ils le paient volontiers, car ces défauts sont bien moins dangereux pour leur corps politique qu'ils ne le seraient dans

(1) Discours à l'Association des avocats de la Caroline du Sud, décembre 1886.

une nation européenne. Prenez comme exemple l'insuffisance du Congrès comme autorité législative. En Europe, chaque nation est entourée de difficultés dont la législation doit s'occuper, et cela immédiatement. Mais en Amérique, où ces vestiges de privilèges et d'abus du Moyen Age qui encombrant encore la plupart des pays du Vieux Monde n'ont jamais existé ou ont été abolis depuis longtemps, où toutes les conditions d'une prospérité matérielle existent en abondance, et où les esprits sont occupés par le développement des ressources matérielles, où presque toutes les réformes sociales sont dans la sphère de l'action d'Etat, — en Amérique, dis-je, un courant continu de législation fédérale a généralement été moins désiré qu'en Europe. Si les affaires suivent leur train habituel, les gens sont contents. Les philosophes politiques ou les philanthropes découvrent un grand nombre d'améliorations que pourraient réaliser des statuts fédéraux, mais la masse de la nation ne se plaint pas beaucoup, et les sages voient le Congrès si souvent sur le point de commettre des erreurs funestes, qu'ils ne déplorent pas la stérilité des sessions.

Tous les Etats Européens ont à redouter non seulement la concurrence, mais l'agression de leurs voisins. L'Angleterre elle-même, si longtemps en sécurité dans son *home* insulaire, a perdu un peu de sa tranquillité par le développement de la navigation à vapeur, et, par ses possessions indiennes et coloniales, elle a donné des gages, sur tous les points du globe, à la Fortune. Comme les puissances du Continent Européen, elle doit maintenir son système de gouvernement en pleine efficacité pour la guerre comme pour la paix; elle ne peut pas se permettre de laisser ses armements s'affaiblir, le désordre pénétrer dans ses finances, la vigueur de son autorité exécutive s'amoinrir, les sources des discordes intestines paralyser ses forces vives. Mais l'Amérique vit dans sa sphère particulière, *ipsa suis pollens opibus, nihil*

indiga nostri. Protégée contre toute attaque, contre toute menace même, elle entend de loin les cris de guerre des races et des religions européennes, pareille aux divinités d'Epicure, qui entendaient, de leurs palais dorés, les gémissements des pauvres humains.

« *Sejuncta a rebus nostris semotaque longe.* »

Si le Canada ou le Mexique étaient devenus de grandes puissances, si la France n'avait pas vendu la Louisiane ou si l'Angleterre, s'étant implantée sur le continent américain, était devenue une puissance militaire despotique, les Etats-Unis n'auraient pu se bercer dans cet optimisme facile qui leur fait tolérer les fautes de leur gouvernement. Quoi qu'il en soit, ce qui, pour un Etat européen, serait un mal mortel, n'est ici rien de plus grave qu'un simple malaise. Depuis la Guerre de Sécession, il ne s'est élevé ni à l'intérieur ni à l'extérieur, de péril sérieux, susceptible d'alarmer les hommes d'Etat d'au-delà de l'Atlantique. Des luttes sociales du dedans, des agressions militaires du dehors semblent avoir aussi peu de chances actuellement de compromettre l'œuvre de la Constitution Américaine, qu'un tremblement de terre de faire tomber les murailles du Capitole. C'est pour cette raison que les Américains supportent non seulement avec patience, mais avec confiance les défauts de leur gouvernement. Il se peut que le navire ne soit pas mieux construit, équipé ou gréé que n'importe lequel de ceux qui portent les destinées des grandes nations européennes. Il n'est certainement pas mieux commandé. Mais, à l'heure actuelle du moins, — il n'en sera peut-être pas toujours ainsi — il glisse sur une mer d'été.

On ne doit jamais oublier que les auteurs de la Constitution ont atteint le but principal qu'ils s'étaient proposé. Lorsqu'on demandait à Sieyès ce qu'il avait fait durant

le règne de la Terreur, il répondait : « J'ai vécu ». La Constitution dans son ensemble s'est maintenue et subsiste intacte. Les balances du pouvoir ont continué à se maintenir presque en équilibre. Le Président n'a pas corrompu et asservi le Congrès ; le Congrès n'a pas paralysé et terrorisé le Président. Le département législatif a, semble-t-il, gagné sur le département exécutif ; mais il y a aussi des cas parfois où le peuple soutient le Président contre la législature, et où la législature est obligée de reconnaître le fait. Si George Washington revenait à la vie, il pourrait être un Président aussi grand et aussi utile qu'il y a plus d'un siècle. A aucun moment, les libertés du peuple n'ont été menacées ni par la législature, ni par l'exécutif. Les Etats n'ont pas brisé l'Union et l'Union n'a pas absorbé les Etats. Aussi ne doit-on pas s'étonner que les Américains soient fiers d'un instrument, qui a permis d'atteindre ce grand résultat, qui a traversé inaltéré le brasier de la guerre civile, qui s'est trouvé capable d'embrasser un corps de républiques plus de trois fois aussi nombreuses et trente fois aussi peuplées que les Etats primitifs, qui a développé le sens politique des masses à un degré qui n'a été atteint dans aucun autre pays, qui a étendu, dans une mesure plus grande que partout ailleurs le *self-government* local, et s'est trouvé compatible avec lui. Ce n'est pas un de ses moindres mérites que de s'être fait aimer. Des objections peuvent être faites sur certains points particuliers, et ces objections, de l'avis de la plupart des penseurs américains, portent sur des améliorations pratiques, qui conserveraient ses mérites et supprimeraient quelques-unes de ses imperfections. Mais le respect de la Constitution a acquis une influence conservatrice si puissante, qu'aucun projet de changement fondamental ne semble avoir de chances d'aboutir. Et ce respect lui-même est un des éléments du caractère du peuple américain le plus sain et le plus encourageant.

CHAPITRE XXVII

LE SYSTÈME FÉDÉRAL

Ayant examiné les différentes branches du gouvernement National et la manière dont elles fonctionnent ensemble, nous pouvons maintenant procéder à l'examen de la République Américaine comme Fédération d'Etats. Le but de ce chapitre est d'indiquer, d'une manière brève, les principaux traits distinctifs du système Fédéral, d'où dérive son caractère spécial. Trois autres chapitres décriront son fonctionnement pratique et résumeront les critiques qui en peuvent être faites.

Les débats qui eurent lieu dans la Convention de 1787 pour l'élaboration de la Constitution, et dans le pays pour son adoption, roulèrent sur deux points : la limite jusqu'à laquelle on devait reconnaître les divers Etats comme facteurs indépendants et séparés dans la construction du gouvernement National, et le nombre et la nature des pouvoirs qui devaient être enlevés aux Etats pour être remis entre les mains de ce gouvernement. C'est avec raison qu'on a remarqué « que le premier de ces deux points, la définition des pouvoirs fondamentaux, donna plus de peine à cette époque que le second, parce que la ligne de démarcation entre les pouvoirs des Etats et ceux du gouvernement Fédéral avait déjà été fixée par l'expérience entière du pays ». Mais, depuis 1791, il n'y a eu, en fait, aucune discussion sur le premier point, et peu sur la convenance des dispositions concer-

nant le second. Par contre, des débats sans fin se sont élevés sur l'interprétation de ces dispositions, certains considérant que la Constitution avait enlevé aux Etats plus de pouvoirs, et certains autres qu'elle leur en avait enlevés moins. Des controverses encore plus violentes firent rage au sujet des questions que l'instrument n'a pas traitées d'une façon expresse, et particulièrement sur le point de savoir si les Etats gardent leur souveraineté, et avec elle le droit d'annuler certains actes du gouvernement national ou de leur refuser obéissance et, en dernier ressort, celui de se retirer de l'Union. Comme ces dernières questions (*nullification* et *secession*) ont été tranchées par la Guerre Civile, on peut dire qu'en Amérique, aujourd'hui, il y a un accord général sur les points suivants :

Que tout Etat, en entrant dans l'Union, a renoncé définitivement à sa souveraineté, et se trouve maintenant soumis pour toujours à l'autorité Fédérale, telle qu'elle a été définie par la Constitution.

Que les fonctions des Etats comme facteurs du gouvernement national sont satisfaisantes, c'est-à-dire qu'elles assurent d'une manière suffisante la force de ce gouvernement et la dignité de ces communautés.

Que la délimitation des pouvoirs entre le gouvernement national et les Etats, telle qu'elle est réglée par la Constitution, donne de bons résultats et n'a besoin d'aucune réforme substantielle (1).

Le champ d'étude que nous aurons à parcourir dans le restant de ce chapitre n'est plus, par conséquent, un champ discuté : c'est un champ où la loi et la pratique sont bien établies.

(1) L'opinion que le pouvoir du Congrès de légiférer pourrait être utilement étendu, par un amendement constitutionnel, au point de comprendre des matières telles que le mariage et le divorce ou de recevoir un contrôle plus grand sur les agences de transport, est compatible, cela va sans dire, avec l'acceptation du système général de délimitation des pouvoirs.

I. La répartition des pouvoirs entre le gouvernement National et les gouvernements d'Etats est effectuée de deux manières. D'une manière positive, en accordant certains pouvoirs au gouvernement National; d'une manière négative, en imposant certaines restrictions aux Etats. L'attribution de pouvoirs aux Etats eût été superflue, puisqu'ils conservent tous les pouvoirs qui ne leur sont pas effectivement enlevés. Un juriste peut trouver également superflu, et, pour ainsi dire, inartistique d'imposer des restrictions au gouvernement National, puisque celui-ci ne peut *ex hypothesi* exercer d'autres pouvoirs que ceux qui lui ont été expressément attribués. Cependant, le vif désir des Etats d'enchaîner le maître qu'ils se donnaient fut cause de l'introduction de dispositions conditionnant l'octroi de pouvoirs exprès et interdisant au gouvernement National diverses manières d'agir, dans lesquelles autrement il aurait pu être tenté d'entrer (1). Le sujet se complique par ce fait que l'octroi de pouvoirs au gouvernement National n'est pas, dans tous les cas, un octroi exclusif. Certains cas relèvent à la fois ou indifféremment des gouvernements d'Etats et du gouvernement National. « L'octroi simple d'un pou-

(1) Le juge Cooley me fait l'observation suivante : » Les restrictions imposées par la Constitution Fédérale à l'exercice du pouvoir par le gouvernement général n'ont pas été établies, pour la plus grande partie, dans le but d'empêcher ses empiètements sur les pouvoirs laissés aux Etats, mais dans celui de prévenir un usage tyrannique des pouvoirs qui ont été sans aucun doute donnés au gouvernement Fédéral. Ainsi, il a été interdit au Congrès de passer un *bill d'attainder*, cela pour l'empêcher de prononcer une condamnation et un jugement législatifs pour délits fédéraux. Il lui a été défendu de passer des lois *ex post facto*; et c'est là, certainement une limitation à un pouvoir qui lui a été concédé; car, disposant en matière de délits contre le gouvernement général d'un pouvoir aussi complet qu'une souveraineté, il aurait pu, sans cette disposition prohibitive, voter des lois de ce genre ».

voir au Congrès n'implique pas par lui-même, dans la plupart des cas, une interdiction pour les Etats d'exercer le même pouvoir... Ce n'est pas la simple existence du pouvoir national, mais son exercice, qui est incompatible avec l'exercice du même pouvoir par les Etats (1). » Nous pouvons ainsi diviser les pouvoirs gouvernementaux en cinq classes, savoir :

Pouvoirs attribués au gouvernement National seul.

Pouvoirs attribués aux Etats seuls.

Pouvoirs pouvant être exercés soit par le gouvernement National soit par les Etats.

Pouvoirs interdits au gouvernement National.

Pouvoirs interdits aux gouvernements d'Etats.

On pourrait croire ces deux dernières classes inutiles, car tout ce qui est interdit au gouvernement National doit être permis aux Etats, et inversement tout ce qui est interdit aux Etats doit être permis au gouvernement National. Mais il n'en est pas ainsi. Le Congrès, par exemple, ne peut délivrer aucun titre de noblesse (art. I, § 9); un Etat ne le peut pas davantage (art. I, § 10). Le gouvernement National ne peut prendre une propriété privée dans un intérêt public sans une juste indemnité (amendement V). Un Etat ne peut évidemment agir d'une façon différente (amendement XIV, tel qu'il a été interprété dans plusieurs cas). De même, aucun Etat ne peut adopter de lois portant atteinte à l'obligation née d'un contrat (art. I, § 10). Mais le gouvernement National, bien qu'il ne soit pas soumis à une pareille restriction directe, n'a reçu aucun pouvoir général de légiférer en ce qui concerne les contrats ordinaires, et il pourrait dès lors, dans quelques cas, se trouver aussi incapable de voter une loi, qu'une législature d'Etat, bien que pour une raison différente, ne pourrait pas voter (2). De

(1) COOLEY, *Principles*, p. 35; cf. *Sturges v. Crowninshield*, 4 Wheat. 122.

(2) Naturellement, le Congrès a le droit de légiférer sur certains

même, aucun Etat ne peut passer de loi *ex post facto*. Le Congrès ne le peut pas non plus.

L'œuvre de la Constitution n'a pas été de partager par moitié les fonctions et pouvoirs gouvernementaux, donnant une part au gouvernement National, laissant tout le reste aux Etats; elle a divisé la totalité de l'autorité en un certain nombre de parts, sans pourtant l'épuiser, et elle a laissé un reliquat de pouvoirs qui n'ont été ni attribués à l'Union, ni maintenus aux Etats, mais qui ont été réservés au peuple; celui-ci toutefois ne peut en faire usage que par la procédure difficile de la révision de la Constitution. En d'autres termes, il existe en Amérique une certaine catégorie de choses, qu'aucune autorité organisée et permanente n'est légalement capable de faire, ni un Etat, parce que cela lui est formellement défendu, ni le gouvernement National parce que, ou bien il n'a pas reçu la compétence nécessaire, ou bien cela lui a été expressément interdit. Supposez, par exemple, qu'il se manifeste un désir de voir voter pour la Californie une mesure semblable à l'Act réglementant la propriété en Irlande (*Irish Land Act*), adopté par le Parlement Britannique en 1881. Ni la législature de la Californie, ni le peuple de la Californie assemblé en convention constitutionnelle ne pourraient prendre une pareille mesure: elle porterait atteinte aux obligations naissant de contrats et par suite serait une violation de l'art. I, § 10, de la Constitution Fédérale. Que le Congrès puisse voter une pareille mesure, cela est extrêmement douteux, car, si la Constitution ne lui a pas imposé une restriction pareille à celle qui lie les Etats, elle ne semble pas non plus lui avoir conféré le droit de légiférer en rien sur la matière (1). Si donc, il devenait nécessaire, par suite

contrats et il peut en affecter l'obligation. Il a le pouvoir de régler le commerce, de voter des lois concernant la banqueroute, de donner au papier-monnaie cours légal.

(1) On peut naturellement supposer que dans un cas de néces-

d'une nécessité absolue et de force majeure, de prendre une pareille mesure, l'amendement de la Constitution Fédérale constituerait le plus sûr, sinon l'unique moyen d'y arriver. Soit en supprimant la restriction imposée aux Etats, soit en attribuant au Congrès les pouvoirs exigés, cette procédure demanderait probablement plus d'une année; elle exigerait la réunion des deux tiers des voix des deux Chambres du Congrès, et des trois quarts des Etats.

II. — Les pouvoirs accordés au gouvernement National seul sont ceux qui se réfèrent à la direction des affaires étrangères du pays et aux intérêts nationaux communs, tels que l'armée, la marine, le commerce entre Etats, la circulation monétaire, les poids et mesures, le service des postes, avec des prescriptions pour le fonctionnement de la machine législative, exécutive et judiciaire (1), chargée de ces intérêts.

Les pouvoirs dont les Etats seuls restent investis sont tous les autres pouvoirs ordinaires du gouvernement interne, la législation sur le droit privé, civil et criminel, le maintien de l'ordre, la création d'institutions locales, les dispositions pour l'instruction et l'assistance publique, ainsi que les impôts pour ces services.

III. — Les pouvoirs qui peuvent être exercés concurremment par le gouvernement National et par les Etats sont :

Les pouvoirs de légiférer sur quelques points déterminés, tels que la faillite, certaines affaires commerciales (lois sur le pilotage, réglementation des ports), mais avec

sité publique urgente, tel que l'état de guerre ou d'insurrection, le Congrès pourrait éteindre les dettes soit sur l'ensemble du territoire, soit dans un district particulier. Aucun pouvoir législatif semblable ne paraît toutefois avoir été exercé, ni déclaré par les Cours exister, à moins qu'on ne considère la dernière décision sur le Cours Légal comme ayant une telle portée.

(1) Voir Art. I, § 8, art. II, § 2, art. III, § 2, art. IV, §§ 3 et 4; Amendements XIII, XIV, XV de la Constitution.

cette réserve que la législation d'Etat ne sera appliquée qu'en l'absence de législation Fédérale ;

Les pouvoirs d'imposition directe ou indirecte, mais sous ces conditions que ni le Congrès ni un Etat ne taxeront les exportations d'un Etat ; qu'aucun Etat, sauf avec le consentement du Congrès, ne taxera une corporation ou tout autre agence établies pour les besoins Fédéraux ou un acte fait en vertu de l'autorité Fédérale, ni que le gouvernement National ne taxera un Etat, ses agences, ses domaines (1) ;

Les pouvoirs judiciaires dans certaines catégories de cas pour lesquelles le Congrès aurait pu légiférer, mais ne l'a pas fait, ou dans les procès où une des parties a le choix de recourir soit à une cour Fédérale soit à une cour d'Etat ;

Les pouvoirs de réglementer les matières relatives aux élections des représentants et des sénateurs, (mais si le Congrès les réglemente, la loi d'Etat cède le pas).

IV. — Les prohibitions imposées au gouvernement National sont mentionnées dans l'art. I, § 9, et dans les dix premiers amendements. Les plus importants sont :

Un *writ d'habeas corpus*, ne peut pas être suspendu, ni un *bill d'attainder* ou une loi *ex post facto* (2) votés.

Aucun privilège commercial ne sera accordé à un Etat aux dépens d'un autre.

Aucun titre de noblesse ne sera concédé.

Aucune loi ne sera adoptée, qui établisse ou interdise une religion quelconque, ou abolisse la liberté de parole

(1) Les impôts directs fédéraux doivent être établis d'après la population des Etats, et les impôts indirects être uniformes dans les Etats-Unis.

(2) On trouve maintenant assez fréquemment dans les récentes Constitutions de l'Europe, par exemple dans celle de la Belgique, des limitations d'un caractère assez semblable à celles-ci.

L'expression « loi *ex post facto* » n'est censée s'appliquer qu'aux lois criminelles.

ou de presse ou de réunion publique ou de port d'armes.

Aucune preuve de religion ne sera exigée comme condition de l'obtention d'une fonction publique quelconque dans les Etats-Unis.

Aucune personne ne sera jugée pour un crime capital ou infamant hors de la présence d'un grand jury, ou ne sera jugée une seconde fois pour le même délit, ou ne sera forcée de témoigner contre elle-même, ou ne sera jugée autrement que par un jury de son Etat et district.

Aucune action de *common law*, lorsque la valeur en litige dépasse 20 dollars, ne sera jugée que par un jury, et aucun fait jugé par un jury ne sera soumis à une nouvelle juridiction que d'après les règles du *common law* (1).

V. — Les prohibitions imposées aux Etats sont énumérées dans l'art. I, § 10, et dans les trois derniers amendements. Leur but est de garantir le gouvernement National contre les tentatives des Etats de sortir de leur domaine, et de protéger les individus contre une législation oppressive.

Aucun Etat ne contractera une alliance ou un traité ; ne frappera monnaie ; ne donnera cours légal à autre chose que la monnaie d'or et d'argent ; n'adoptera un *bill d'attainder*, une loi *ex post facto*, ou une loi altérant l'obligation née de contrats ; n'accordera de titres de noblesse.

Aucun Etat, sauf consentement du Congrès, n'imposera de droits sur les exportations ou les importations (le produit de ces droits, à supposer qu'ils aient été établis, devant revenir au trésor national) ; n'entretiendra en temps de paix des troupes ou des vaisseaux de guerre ; ne conclura de convention avec un autre Etat ou avec une puissance étrangère ; n'engagera une guerre, sauf s'il est actuellement envahi ou en danger imminent.

Tout Etat doit accepter les actes et procédures judi-

(1) Le but principal de cette règle est d'empêcher l'application de la procédure des cours d'équité dans les cours Fédérales contre les décisions d'un jury.

ciaires de tous les autres Etats ; étendre les privilèges et franchises de citoyens aux citoyens des autres Etats ; remettre entre les mains de l'Etat qui a qualité pour les réclamer ceux qui en ont fui la justice.

Aucun Etat n'aura une forme de gouvernement autre que la forme républicaine.

Aucun Etat ne maintiendra l'esclavage, ne suspendra les droits d'un citoyen des Etats-Unis, ou ne lui refusera le droit de vote à raison de sa race, de sa couleur ou de sa qualité d'ancien esclave ; ne privera personne de la vie, de la liberté ou de ses biens sans une procédure légale ; ne refusera à personne l'égalité de protection des lois.

Remarquez que ne figure pas dans cette nomenclature l'interdiction pour les Etats de faire les choses suivantes : — Etablir une forme particulière de religion ; subventionner une religion particulière ou des institutions charitables ou enseignantes s'y rattachant ; abolir le jugement par jury dans les procès criminels ou civils ; supprimer la liberté de la parole, de la presse, de réunion (pourvu que cela soit fait d'une manière égale entre tous les citoyens ; pourvu aussi que cette suppression n'aboutisse pas à une privation de liberté sans une juste procédure légale) ; limiter en quelque mesure la franchise électorale ; étendre la franchise électorale aux femmes, aux mineurs, aux étrangers.

Ces omissions sont significatives. Elles démontrent que les auteurs de la Constitution ne cherchaient pas à produire l'uniformité entre les Etats dans le gouvernement ou dans les institutions, et qu'ils se souciaient peu de protéger les citoyens contre les abus du pouvoir d'Etat (1). Ils s'en rapportaient pour cela aux dispositions des constitutions d'Etat. Leur but principal était

(1) Les quatorzième et quinzième amendements sont à ce point de vue des nouveautés. Les seules restrictions de cette nature que l'on trouve dans l'instrument de 1789 sont celles concernant les contrats et les lois *ex post facto*.

de garantir le gouvernement National contre les empiètements des Etats, et de prévenir les causes de conflit aussi bien entre les autorités centrale et d'Etat qu'entre les différents Etats. Somme toute, le résultat a justifié leur action. Loin d'abuser de leur pouvoir de se différencier les uns des autres, les Etats ont eu tendance à devenir trop uniformes ; ils ont, jusque vers la fin du dernier siècle, opéré relativement peu de modifications expérimentales dans leurs institutions.

VI. — Les pouvoirs accordés à chaque Etat sont tous des pouvoirs originels et inhérents, qui lui appartenait avant son entrée dans l'Union. Par suite, ils sont *prima facie* illimités ; si une question s'élève au sujet d'un pouvoir particulier quelconque, la présomption est que l'Etat en jouit, à moins qu'il ne puisse être prouvé qu'il lui a été enlevé par la Constitution Fédérale : en d'autres termes, l'Etat n'est pas supposé soumis à une restriction quelconque, que la Constitution ne lui a pas expressément imposée.

Les pouvoirs attribués au gouvernement National sont des pouvoirs délégués, énumérés et définis dans l'instrument qui a créé l'Union. D'où la règle que, lorsque la question se pose de savoir si le gouvernement National possède un pouvoir déterminé, il est nécessaire de faire la preuve que ce pouvoir lui a été effectivement donné. S'il ne lui a pas été donné, il ne le possède pas, car l'Union est une production artificielle, dont le gouvernement ne peut détenir que ce que le peuple lui a donné par la Constitution. La présomption est dans ce cas contre le gouvernement National, exactement comme elle est pour l'Etat dans un cas semblable (1).

(1) Le Congrès ne doit pas essayer d'intervenir dans ce qu'on appelle les « pouvoirs de police » des Etats sur leur territoire. Ainsi, lorsque le Congrès vota un statut, déclarant passible de poursuites le vendeur de liquides éclairants inflammables au-dessous d'une certaine température, il fut jugé que ce statut ne pouvait pas

VII. L'autorité du gouvernement National sur les citoyens de chaque Etat est directe et immédiate. Elle ne s'exerce pas par l'intermédiaire de l'organisation d'Etat, et ne nécessite pas la coopération du gouvernement d'Etat. Pour la plupart des cas, le gouvernement National ignore les Etats ; et il traite les citoyens des différents Etats comme étant simplement ses propres citoyens, également liés par ses lois. Les cours Fédérales, les agents du fisc et des postes ne tirent aucun secours des fonctionnaires d'Etat, mais relèvent directement de Washington. Il en résulte naturellement aussi qu'il n'y a pas de *self-government* local en matière Fédérale. Aucun fonctionnaire Fédéral n'est élu par les habitants d'une circonscription locale. Le gouvernement local est strictement une affaire d'Etat.

D'un autre côté, l'Etat ne dépend en aucune manière du gouvernement National pour son organisation et son fonctionnement effectif. Il est la création de ses propres habitants. Ils lui ont donné sa Constitution. Ils dirigent son gouvernement. Il va son propre chemin, n'étant en contact avec le gouvernement National que sur peu de points. Que les deux gouvernements se trouvent en contact sur le moins de points possible, fut le but des auteurs de la Constitution Fédérale, car ils voyaient que moins il y aurait contact, moins il y aurait chances de conflit. Leur but fut de maintenir les deux mécanismes aussi distincts et indépendants l'un de l'autre, que pouvait le comporter la nécessité encore plus forte de subordonner, dans une vue d'intérêt national, l'Etat au gouvernement Central.

VIII. — Une autre conséquence de ce principe est que le gouvernement National a peu à faire avec les Etats en être appliquée dans les Etats, mais seulement dans le District de Colombie et dans les Territoires ; une personne condamnée, à Détroit, en vertu de ce statut, fut acquittée (*United States v. De Witt*, 9 Wall. 41).

tant qu'Etats. Ses relations existent avec leurs citoyens qui sont aussi ses citoyens, bien plus qu'avec eux, considérés comme républiques gouvernantes. Toutefois, voici des points sur lesquels la Constitution exige, de la part des Etats, un certain nombre de services.

Elle demande à chaque gouvernement d'Etat de diriger le choix de deux sénateurs et d'autant de représentants que l'Etat a le droit d'en envoyer, et de les accrédi-ter au siège du gouvernement National.

Pareillement, elle demande que les électeurs présidentiels soient nommés, soient réunis, et votent dans les Etats, et que leurs votes soient transmis à la capitale nationale.

Elle demande que chaque Etat organise et équipe sa milice, qui, lorsqu'elle est dûment appelée au service actif, est placée sous le commandement du Président.

Elle demande que chaque Etat maintienne une forme républicaine de gouvernement. (En revanche, chaque Etat peut demander au gouvernement National de le protéger contre l'invasion ou les troubles intérieurs).

Remarquez, en particulier, que le gouvernement National, contrairement à ce que font quelques autres Fédérations :

N'appelle pas les Etats, en tant que républiques, à lui fournir des fonds pour son entretien ;

Ne donne pas aux Etats (sauf dans la mesure nécessaire pour garantir la forme républicaine du gouvernement), des ordres administratifs, invitant leurs autorités à faire exécuter ses lois ou ses prescriptions ;

Ne demande pas aux Etats de lui soumettre leurs lois et ne frappe pas d'un veto celles qu'il désapprouve.

Il n'est pas nécessaire que le gouvernement National fasse les deux premières choses : il perçoit directement des impôts par ses propres collecteurs, et fait exécuter par ses propres fonctionnaires ses lois, ses prescriptions, ses décisions judiciaires. Quant à la dernière, il peut s'en

dispenser, parce que les lois d'Etat sont *ipso jure* nulles, si elles sont en conflit avec la Constitution ou avec un traité ou une loi dûment faits conformément à la Constitution (art. VI, § 2) ; si, au contraire, elles ne sont pas en conflit, elles sont valables, nonobstant tout acte du gouvernement National.

Le gouvernement National ne permet pas davantage que son organisme soit dépendant de l'action des Etats. « Rendre impossible pour un Etat ou un groupe d'Etats de mettre en péril, par leur inertie ou leur hostilité, l'existence du gouvernement central », fut une des préoccupations principales des hommes de 1787, et ce principe a grandement contribué à assurer la solidité de l'édifice qu'ils ont construit. La séparation *de facto* de onze Etats en 1860-1861 n'a empêché la conduite légale et régulière ni de l'élection présidentielle de 1864, ni des élections pour le Congrès de 1861 à 1865. Ces Etats ne furent pas représentés dans le Congrès ; mais le Congrès lui-même, diminué en nombre, continua à subsister avec ses pleins pouvoirs légaux, de même que le Parlement Britannique continuerait à fonctionner malgré l'absence de tous les pairs et de tous les représentants d'Ecosse.

IX. — Un Etat, dans sa sphère particulière, est tout aussi bien légalement souverain, a tout autant qualité pour exécuter sa propre volonté, que le gouvernement National dans la sienne ; et cela pour la même raison. Toute autorité vient du peuple. Le peuple a donné une partie de son autorité suprême au gouvernement National, une autre aux gouvernements d'Etat. Tous les deux la tiennent du même titre, et pour ce motif le gouvernement National, bien que supérieur partout où il y a rencontre de pouvoirs, n'a pas plus le droit d'empiéter sur le domaine d'un Etat qu'un Etat n'a le droit d'empiéter sur le domaine de l'action Fédérale. Que le chemin suivi par un Etat soit pernicieux, que ses motifs soient mauvais, et ses sentiments à l'égard de l'Union déloyaux, tout cela

importe peu jusqu'à ce que ou à moins qu'il n'usurpe sur la sphère de l'action Fédérale. On croira peut être que cela a été formellement établi comme un principe de théorie, que dans la pratique l'Etat n'obtiendra pas la même justice que le gouvernement National, parce que la cour qui, en dernier ressort, résoud les points de droit en discussion entre les deux, est une cour Fédérale et portée pour cette raison en faveur du gouvernement Fédéral. En fait, dans la réalité on ne peut signaler de ce chef que peu ou même aucun acte arbitraire (1). La cour Suprême peut être, comme cela est arrivé pendant les vingt ans qui ont précédé la Guerre de Sécession, principalement composée de partisans des Droits des Etats. Dans aucun cas, la cour ne peut s'écarter beaucoup de la ligne de conduite que des décisions antérieures ont tracée.

X. — Il existe dans la constitution de la fédération Américaine plusieurs omissions remarquables.

L'une est qu'il n'y a pas attribution de pouvoir au gouvernement National pour contraindre un Etat récalcitrant ou en rébellion. Une autre, qu'il n'est rien dit sur le droit de sécession. On comprend pourquoi ce droit n'a pas été accordé. Mais il n'est pas mentionné non plus pour être refusé.

La Constitution était une œuvre de compromis ; et il y avait des questions qu'il eût été imprudent de soulever.

Il n'y a aucune déclaration abstraite ou théorique concernant la nature de la fédération et de son gouver-

(1) « Quelles que soient les fluctuations que l'on peut observer dans l'histoire de l'opinion publique pendant la période de notre existence nationale, nous pensons que l'on trouvera que la cour Suprême, dans les limites de ses fonctions, a toujours tenu d'une main ferme et loyale la balance entre le pouvoir Fédéral et le pouvoir d'Etat, et nous avons confiance que telle peut continuer d'être l'histoire de son attitude à cet égard, aussi longtemps qu'elle aura des obligations à remplir qui exigent d'elle une interprétation de la Constitution. » Jugement de la Cour Suprême dans les *Slau-gher House Cases*, 16 Wall. 82.

nement, rien sur la suprématie dernière de l'autorité centrale en dehors de la sphère qui lui est attribuée, rien sur ce qu'on appelle les droits souverains des Etats. Comme si, avec une prescience des dangers qui en pourraient résulter, les sages de 1787 avaient résolu de ne pas donner ouverture à des recherches abstraites ou à des controverses métaphysiques (1). Ce fut en vain. On ne peut contraindre ainsi l'esprit humain. Si le Nouveau Testament n'avait pas compris d'autres écrits que l'Évangile selon saint Mathieu et l'Épître de saint Jacques, c'est à peine s'il aurait donné lieu à moins de spéculations théologiques. Le caractère juridique sec et pratique de la Constitution n'empêcha pas la formation d'une masse de métaphysiques subtiles et pour ainsi dire scholastiques, concernant la nature du gouvernement qu'elle créait. Les nœuds inextricables que les juristes et écrivains américains continuèrent à former jusqu'en 1861 furent tranchés par l'épée du Nord dans la Guerre Civile et ne doivent plus nous occuper. Il est maintenant admis que l'Union n'est pas un simple pacte entre républiques souveraines, pouvant être rompu à volonté, mais un instrument d'une efficacité perpétuelle (2), émanant du

(1) La Déclaration d'Indépendance leur avait déjà donné, avec abondance, des propositions abstraites sur les droits humains et les gouvernements humains ; ainsi il y avait moins de tentation de s'écarter du sentier des dispositions pratiques définies.

(2) Ce point de vue a reçu la sanction judiciaire dans la fameuse affaire *Texas v. White* (7 Wall. 700) jugée par la cour Suprême après la guerre. Il y est dit par le Chief-Justice Chase : « L'Union des Etats n'a jamais été une relation purement artificielle ou arbitraire... Elle reçut définitivement sa forme, son caractère et sa sanction dans les articles de Confédération. Par ceux-ci, l'Union fut solennellement déclarée « perpétuelle ». Et lorsqu'on s'aperçut que ces articles ne répondaient pas aux exigences du pays, la Constitution fut modifiée de façon « à former une Union plus parfaite ». Il est difficile d'exprimer d'une façon plus claire que dans ces mots l'idée d'une unité indissoluble. Qu'est-ce qui peut être indissoluble, si une Union perpé-

peuple entier, et susceptible d'être modifié par lui, seulement de la manière que ses propres termes prescrivent. C'est « une Union indestructible d'Etats indestructibles ».

De la reconnaissance de l'indestructibilité de l'Union,

tuelle rendue plus parfaite ne l'est pas ? Mais la perpétuité et l'indissolubilité de l'Union n'impliquent d'aucune façon pour les Etats la perte d'une existence séparée et individuelle, ou du droit de *self-government*.... On peut affirmer, non sans raison, que le but et la préoccupation de la Constitution sont tout aussi bien la conservation des Etats et le maintien de leurs gouvernements que la conservation de l'Union et le maintien du gouvernement national. La Constitution, dans toutes ses dispositions, tend à une Union indestructible composée d'Etats indestructibles. Ainsi, lorsque le Texas devint un des Etats de l'Union, il entra dans une association indissoluble... Il n'était plus en situation de réfléchir ou de revenir sur ses actes, excepté par la révolte ou par le consentement des Etats. Considéré comme opéré sous la Constitution, le décret de sécession adopté par la Convention, et ratifié par la majorité des citoyens du Texas, était radicalement nul et complètement dénué d'effet juridique. Les obligations de l'Etat, comme membre de l'Union, et de chacun de ses citoyens comme citoyen des Etats-Unis, demeuraient absolues et inaltérées ». L'Etat ne cessa pas d'être un Etat, ni ses citoyens d'être des citoyens de l'Union. Voir aussi les cas *White v. Hart* (13 Wall. 646) et *Keith v. Clark* (97 U. S. 451).

En ce qui concerne l'argument d'après lequel l'Union établie par la Constitution de 1789 doit être perpétuelle, parce qu'elle est considérée comme créée pour rendre plus parfaite une précédente Union perpétuelle, on peut remarquer, au point de vue historique, que cette précédente Union perpétuelle (celle qui reposait sur les articles de Confédération) ne s'est nullement démontrée perpétuelle, mais qu'en fait elle a pris fin par l'acceptation, en 1788, de la nouvelle Constitution par les neuf premiers Etats qui ratifièrent d'abord ce pacte. Après cette ratification, la Confédération était morte, et les Etats de la Caroline du Nord et de Rhode-Island qui, durant plusieurs mois, refusèrent d'entrer dans la nouvelle Union, ne faisaient évidemment plus partie de l'ancienne et, *de jure* sinon *de facto*, étaient isolés dans le monde. Ne peut-on pas dire, dès lors, de ceux qui ont renversé une Union qui se proposait d'être perpétuelle, qu'ils n'avaient plus le droit de la considérer

il s'ensuit qu'il doit exister quelque part une force capable de la maintenir. Il est admis que cette force est le gouvernement National. Il peut exercer tous les pouvoirs essentiels pour la préservation et la protection de sa propre existence et de celle des Etats, ainsi que des relations constitutionnelles des Etats avec lui et des Etats entre eux.

« Ne peut-il pas, se demandera-t-on, abuser de ses pouvoirs, et en abuser au point de détruire les Etats eux-mêmes, et de changer la fédération en un gouvernement unitaire ? Qu'y a-t-il d'autre que la magistrature Fédérale pour empêcher une telle catastrophe ? Et la justice Fédérale n'a à sa disposition qu'une force morale et non une force matérielle ».

Sans doute, il le peut, mais tant que l'opinion publique le soutiendra dans une telle action ; — c'est-à-dire tant que la masse de la Nation qui, actuellement, maintient le système Fédéral parce qu'elle l'apprécie, ne sera pas possédée du désir de le renverser. Un pareil désir peut s'exprimer sous une forme légale par l'adoption d'amendements à la Constitution, qui changeraient entièrement la nature du gouvernement. Ou bien si la minorité est assez nombreuse pour empêcher l'adoption de ces amendements, et si le désir de la majorité est suffisamment violent, la majorité qui détient le gouvernement National peut dédaigner les sanctions légales et réaliser son objet par une révolution. Dans l'une

comme telle, et de tirer du mot « perpétuelle » un argument contre ceux qui essayèrent de renverser la nouvelle Union en 1861, comme on avait renversé l'ancienne en 1788 ? La réponse à cette manière de poser la question semble être d'admettre que les agissements de 1788 étaient, en réalité, révolutionnaires. En ratifiant cette année-là leur nouvelle Constitution, les neuf Etats déchirèrent et annulèrent leur pacte précédent, qu'ils regardaient comme ayant été fait pour toujours. Mais ils le firent dans le but de conclure un pacte meilleur et plus durable, et leur action extra-légale fut largement justifiée par les nécessités du cas.

et l'autre hypothèse, — et toutes les deux sont improbables. — le changement qui se sera fait dans les sentiments du peuple américain sera un signe que le Fédéralisme a fait son temps, et que le moment est venu pour de nouvelles formes de vie politique.

CHAPITRE XXVIII

RELATIONS DE TRAVAIL ENTRE LE GOUVERNEMENT NATIONAL ET LES GOUVERNEMENTS D'ÉTATS

Le trait caractéristique et l'intérêt particulier de l'Union Américaine consistent en ce qu'elle nous montre deux gouvernements s'étendant sur le même territoire, cependant distincts et séparés dans leur action. Elle ressemble à une vaste usine où deux jeux de machine sont en activité ; les roues en mouvement paraissent s'entremêler, les courroies de transmission s'entrecroiser, et cependant chaque jeu accomplit sa tâche sans toucher ni entraver l'autre. Maintenir le gouvernement National et les gouvernements d'Etats chacun dans la sphère qui lui est départie, en empêchant tout conflit et tout frottement entre eux, tel fut le but principal des auteurs de la Constitution, tâche d'autant plus nécessaire et délicate que jusqu'alors les Etats avaient été presque indépendants et par suite jaloux de leurs prérogatives, et que, s'il se produisait un frottement, le gouvernement National ne pouvait pas y remédier en corrigeant les défauts du mécanisme. Car le gouvernement National étant lui-même l'œuvre de la Constitution, n'avait pas la permission de modifier la Constitution, mais pouvait seulement la renvoyer devant le peuple des Etats ou leurs législatures pour l'amender. D'où les hommes de 1787, comprenant l'importance capitale qu'il y avait à prévenir et

à éviter les occasions de conflit, cherchèrent à atteindre leur but par l'application simultanée de deux systèmes. L'un était de restreindre les fonctions du gouvernement National au minimum irréductible de fonctions absolument nécessaires au bien-être national, de manière à laisser toutes les autres aux Etats. L'autre était de donner à ce gouvernement, dans les limites de ses fonctions, une action directe et immédiate sur les citoyens, de façon qu'il agisse sur eux non pas par l'intermédiaire des Etats, mais de sa propre autorité et par ses propres fonctionnaires. Ce sont là les principes fondamentaux dont l'expérience a prouvé la sagesse et qui mériteront d'être pris en considération par ceux qui, plus tard, dans d'autres pays, auraient à organiser des constitutions fédérales ou quasi-fédérales. Ils furent étudiés, et, dans une mesure importante, adoptés, bien qu'avec une certaine indépendance d'esprit, par les fondateurs de la constitution actuelle de la Confédération Suisse, constitution dont le succès fournit un nouveau témoignage de la justesse des doctrines américaines.

Les rapports de travail du gouvernement National avec les Etats peuvent être considérés à deux points de vue : ses rapports avec les Etats comme communautés, et ses rapports avec les citoyens des Etats comme simples particuliers, ceux-ci étant en même temps citoyens de l'Union.

Le gouvernement National est par trois points en contact avec les Etats considérés comme corps constitués. Le premier est la fonction qu'ils exercent pour aider à former le gouvernement National ; le second est le contrôle exercé sur eux par la Constitution Fédérale au moyen des cours Fédérales ; le troisième est le contrôle exercé sur eux par la Législature Fédérale et par l'Exécutif Fédéral dans l'accomplissement des fonctions de gouvernement que ces autorités détiennent.

I. — Les Etats servent à former le gouvernement Na-

tional en choisissant les électeurs présidentiels, en choisissant les sénateurs et en fixant l'ensemble des conditions qui doivent être réunies par les citoyens pour élire les membres de la Chambre des Représentants (1). Aucune difficulté ne s'est jamais élevée (sauf pendant la Guerre Civile) à raison de la mauvaise volonté des Etats à remplir ces devoirs, car chaque Etat a le vif souci d'exercer le plus d'influence possible sur l'exécutif national et sur le Congrès. Mais notez combien grande est la latitude laissée aux Etats. Un Etat peut désigner comme il l'entend ses électeurs présidentiels. Tous les Etats aujourd'hui les désignent par vote populaire. Mais durant les trente premières années de l'Union, beaucoup d'Etats laissèrent le choix des électeurs à leurs législatures respectives. De même un Etat, par cela même qu'il a le pouvoir de régler les conditions d'électorat pour ses élections d'Etat, peut prescrire les conditions qu'il lui plaît pour l'élection de ses membres de la Chambre Fédérale des Représentants, et il peut ainsi admettre au droit de vote des personnes que d'autres Etats auraient exclues ou exclure des personnes que d'autres Etats auraient admises. Par exemple, neuf Etats au moins permettent aux étrangers (non encore naturalisés) de voter ; et tout Etat qui, comme quatre le font actuellement, admet les femmes au vote dans ses propres élections d'Etat leur accorde, par voie de conséquence, de voter aussi dans les élections du Congrès et présidentielles (2). Sur ce point, la seule restriction imposée à la

(1) Le Congrès peut fixer par statut l'époque, le lieu et la procédure des élections des Représentants (Const. art. I, § 4). Il l'a fait dans une certaine mesure.

(2) Quelques Etats permettent aux tribus Indiennes de voter. Il est singulier que dans un Etat où les partis sont presque d'égale force, les votes des personnes qui ne sont pas citoyens des Etats-Unis puisse modifier, dans cet Etat, le choix des électeurs présidentiels, et, par suite, changer peut-être dans l'Union l'élection présidentielle.

latitude des Etats est celle du quinzième amendement, qui interdit de priver une personne du suffrage, à raison de sa race, de sa couleur, ou de son ancien état d'esclavage (1). »

II. — La Constitution Fédérale enlève aux Etats certains droits dont ils jouiraient sans cela. Quelques-uns, comme celui de conclure des traités, ne peuvent manifestement pas leur être accordés et sont tels que les Etats ne doivent pas les regretter (2). D'autres cependant restreignent sérieusement leur action quotidienne. Les Etats sont susceptibles d'être cités devant les cours Fédérales par un autre Etat ou par une puissance étrangère (3). Ils ne peuvent pas, sauf avec le consentement du Congrès, établir des impôts sur les exportations et les importations ou, dans n'importe quel cas, passer une loi portant atteinte à l'obligation née d'un contrat. Ils doivent livrer les individus qui ont fui la justice d'un autre Etat. S'ils ont enfreint quelqu'une de ces restrictions, c'est là une question qui appartient aux cours de justice, et, sinon en première instance, du moins toujours en dernier ressort, à la cour Suprême Fédérale. Lorsqu'il est reconnu que les Etats ont transgressé leur pouvoir, leur acte, qu'il soit législatif ou exécutif, est nul et sans effet (4).

(1) Les Constitutions de quatre Etats réservent le suffrage aux blancs, et l'Idaho exclut les « Mongoliens » qui ne sont pas nés aux Etats-Unis ; mais toutes ces dispositions sont annulées par le quinzième amendement constitutionnel.

(2) Comme les Etats n'étaient pas accoutumés à agir comme républiques souveraines dans les relations internationales, ils cédèrent ce droit sans récrimination au gouvernement National. Par contre, l'histoire de la Suisse nous montre que les grands cantons mirent de la mauvaise volonté à abandonner la pratique d'envoyer leurs propres ambassadeurs auprès des puissances étrangères et de conclure des traités dans leur propre intérêt.

(3) Aucun Etat étranger, semble-t-il, n'a jamais introduit pareil procès.

(4) Le Juge Miller fait observer (*Centennial Address at Philadelphia*) « que jamais, depuis la fondation de l'Union, il n'y a eu de

Le Président, en sa qualité d'exécutif national, et le Congrès comme législature nationale, ont aussi reçu de la Constitution le droit d'intervenir dans les gouvernements des Etats dans certains cas déterminés. Le Congrès bien entendu agit, en la circonstance, par voie législative, et quand un Act du Congrès fait dans les limites des pouvoirs à lui conférés par la Constitution est en conflit avec un statut d'Etat, il l'emporte sur lui. Il l'emporte en rendant ce dernier nul et sans effet, de telle sorte que si un statut d'Etat a été dûment voté sur une question qui n'est pas interdite à l'Etat par la Constitution, et que si postérieurement le Congrès passe un Act sur cette même question, celle-ci étant une question sur laquelle le Congrès a reçu le droit de légiférer, le statut d'Etat, qui était antérieurement valide, devient maintenant sans valeur, dans la mesure où il est en contradiction avec l'Act du Congrès. Le Congrès, par exemple, a le pouvoir d'établir une législation uniforme dans toute l'Union sur la faillite. En vertu de ce pouvoir, il a voté autrefois des lois sur la faillite. Quand elles ont été abrogées, la matière a été abandonnée aux lois d'Etats (1), et plus tard, en 1898, le

périodes où l'on n'ait trouvé dans les *statute books* de quelques-uns des Etats des acts votés en violation des définitions de la Constitution concernant le commerce, acts frappant de droits ou d'autres charges le libre échange des denrées, établissant des différences de tarifs contre les productions des autres Etats, ou essayant de réglementer le commerce, toutes choses que la Constitution réserve au Congrès ». Ces dispositions, quand elles ont été soumises aux tribunaux, ont été naturellement tenues pour nulles.

Il a été jugé récemment qu'un Etat ne pouvait pas interdire à un voiturier public d'introduire sur son territoire des liqueurs enivrantes provenant d'un autre Etat (*Bowman v. C. et N. W. Rly.* 125 U.-S., p. 465) ; cf. *Leisy v. Hardin*, 135 U. S., p. 100 ; *Minnesota v. Barber*, 136 U. S., p. 313. Voir aussi *In re Rahrer*, 140 U. S., p. 564.

(1) Voir le cas intéressant *Sturges v. Crowninshield*, 4 Wheat. 196.

Congrès a légiféré de nouveau sur la matière, enlevant leur force à ces lois d'Etat (1). Si la loi adoptée par le Congrès était de nouveau abrogée, les lois d'Etat reprendraient vie. Le champ de cette législation dite « concurrente » est vaste, car le Congrès n'a pas encore usé de tous les droits à lui conférés de supplanter l'action d'Etat.

Nous avons remarqué dans le chapitre précédent que deux méthodes opposées doivent être employées pour déterminer, d'une part les pouvoirs du Congrès, de l'autre ceux d'un gouvernement d'Etat. La présomption est toujours en faveur de l'Etat, et pour démontrer qu'il ne peut pas légiférer sur un sujet, il faut découvrir dans les quatre coins de la Constitution une prohibition expresse du droit qu'il possède *prima facie*, ou une autre prohibition implicite résultant du fait que la législation qu'il créerait serait en conflit avec l'autorité légale fédérale (2). D'un autre côté, la présomption est toujours contre le Congrès ; pour montrer qu'il peut légiférer, il est nécessaire de découvrir dans la Constitution quelque concession positive de pouvoir au Congrès (3). Quand cette concession est démontrée, alors l'Act du Congrès, aussi longtemps qu'il demeure couché sur le *statute book*, a toute la force de la Constitution elle-même. Dans quelques cas, l'attribution de pouvoir au Congrès est le corollaire d'une prohibition imposée aux Etats. Tel est,

(1) Elles perdent entièrement leur force, car le pouvoir du Congrès étant d'établir une législation « uniforme », l'existence parallèle de statuts différents dans les divers Etats empêcherait la loi des faillites d'être uniforme dans l'Union.

(2) Il en est autrement dans la Constitution Fédérale du Canada. Voir la note du chapitre xxx.

(3) L'attribution de pouvoir n'a pas besoin cependant d'être expresse, car il a souvent été reconnu qu'un pouvoir, qui est la conséquence ou l'instrument d'un pouvoir attribué d'une façon expresse, peut être conféré au Congrès par le fait qu'il est nécessairement impliqué dans le pouvoir expressément accordé. Voir *M. Culloch v. Maryland*, 4 Wheat. p. 316, et *post*, chapitre xxxiii.

notamment, le cas en ce qui concerne les amendements à la Constitution passés en vue de la protection des nègres récemment affranchis. Ils interdisent aux Etats soit de reconnaître l'esclavage, soit de faire des distinctions quelconques contre une classe quelconque de citoyens ; leur sollicitude s'étend même au-delà des citoyens, puisque « aucun Etat ne doit refuser à n'importe quelle personne se trouvant sous sa juridiction la protection égale des lois. » En outre, le Congrès a reçu, de chacun de ces amendements, le pouvoir, ce qui pratiquement signifie l'ordre, « d'assurer l'exécution par une législation appropriée » des restrictions imposées aux Etats. C'est ce qu'a fait le Congrès, mais on a considéré que quelques-uns de ses efforts ont dépassé les directions des amendements et sont par suite nuls (1). L'attribution de pouvoir ne les a pas couverts.

Lorsque le Président intervient auprès d'un Etat, il agit soit en vertu de son devoir de faire exécuter la législation du Congrès, soit en vertu des fonctions exécutives discrétionnaires que lui a accordées la Constitution. Ainsi si un Etat allait abandonner la forme républicaine de gouvernement, ce serait son devoir de notifier le fait au Congrès afin que la garantie de cette forme, contenue dans la Constitution, puisse être rendue effective. Si une insurrection éclate contre l'autorité de l'Union, il envoie (comme en 1861) des troupes Fédérales pour la réprimer. S'il existait dans un Etat des gouvernements rivaux, chacun se déclarant légitime, le Président pourrait, spécialement en dehors des sessions du Congrès, reconnaître et soutenir le gouvernement qui lui paraîtrait régulier et constitutionnel (2).

Sont-ce là, peut-on se demander, les seuls cas dans lesquels l'autorité Fédérale peut intervenir dans les li-

(1) Voir l'appendice de la dernière édition des *Commentaries* de Story, et la *Constitution of the United States Annotated* de Desty.

(2) En 1874-1875, un conflit s'étant élevé dans la Louisiane entre

mises d'un Etat pour le maintien de l'ordre ? La loi et la police, c'est-à-dire le châtement des crimes et le respect des droits civils sont-ils laissés entièrement aux autorités d'Etat ? La réponse est la suivante :

Les infractions aux statuts Fédéraux sont justiciables des cours Fédérales, et punissables par l'autorité Fédérale. Il n'y a pas de *common law* fédéral de crimes.

La résistance à l'exécution d'un statut Fédéral peut être réprimée par l'autorité Fédérale.

Les attaques contre le gouvernement Fédéral peuvent être repoussées, les troubles naissant à cette occasion peuvent être étouffés par l'autorité Fédérale.

Les jugements prononcés dans les causes civiles par les cours Fédérales sont exécutés par les officiers de ces cours.

Toutes les autres infractions et désordres, quels qu'ils soient, sont abandonnés aux autorités dûment constituées de l'Etat, qui sont cependant autorisées, dans un cas, à appeler le pouvoir de l'Union à leur aide.

Ce cas est celui où des troubles graves éclatent dans un Etat. Le Président est obligé, sur la demande de la législature ou de l'exécutif de l'Etat, de réprimer ces troubles par la force armée de l'Union, ou en donnant l'ordre à la milice d'un autre Etat de pénétrer dans l'Etat. Ainsi en 1794, Washington étouffa dans la Pennsylvanie l'insurrection appelée *Whisky Insurrection* avec les milices de Pennsylvanie, de New-Jersey, de Virginie, de Maryland (1). Le Président Grant fut obligé de se servir

deux gouvernements, dont chacun prétendait être le gouvernement légal de l'Etat, le Président accorda l'appui des troupes Fédérales à l'un d'eux, et cet acte reçut plus tard l'approbation du Congrès. On s'est demandé, toutefois, si ce cas pouvait bien être considéré comme un cas de « violences domestiques » au sens de l'art. IV, § I de la Constitution.

(1) Ce fut la première manifestation par les armes de l'autorité de l'Union ; elle produisit sur l'opinion publique un effet énorme.

de la force armée durant les troubles qui eurent lieu dans plusieurs Etats du Sud après la Guerre Civile ; le Président Hayes le fut de même durant les émeutes provoquées en 1877 en Pennsylvanie par les grandes grèves de chemins de fer. Dans certains cas cependant, tels que la *Dorr rebellion* dans le Rhode-Island en 1842 (1), l'Etat a réprimé lui-même une révolte contre son gouvernement légal. C'est le devoir d'un Etat d'agir ainsi s'il le peut et de ne rechercher l'aide Fédérale que dans les cas extrêmes, où la résistance est formidable. L'exemple récent le plus remarquable d'intervention Fédérale s'est présenté en 1894, quand, au cours d'une grève de chemins de fer dans l'Illinois, des bandes eurent arrêté le passage de trains transportant les courriers des Etats-Unis. Le Président Cleveland, pour le motif que la propriété Fédérale doit être protégée et le devoir constitutionnel de transporter les courriers accompli, envoya des troupes Fédérales à Chicago, bien qu'il n'eut pas été prié de le faire par le gouverneur de l'Illinois, et il assura le passage des trains-poste. Son action a généralement été approuvée à la fois par les juristes professionnels et par la nation.

Jusqu'ici nous avons considéré les rapports du gouvernement National avec les Etats en tant que communautés politiques. Voyons maintenant quels sont ces rapports avec les simples citoyens de ces Etats. Ils sont citoyens de l'Union et des Etats, et doivent allégeance à ces deux pouvoirs. Chaque pouvoir a droit d'exiger leur obéissance. Auquel donc, en cas de conflit, l'obéissance est-elle due ?

(1) Le Président Tyler donna l'ordre aux milices de Connecticut et de Massachusetts de se tenir prêtes (au cas où une réquisition serait faite par l'exécutif de Rhode-Island), à garder la frontière du Rhode-Island au cas où des insurgés essaieraient d'entrer, et lui-même prit des mesures pour l'envoi (au cas de nécessité) de troupes régulières des Etats-Unis, mais la milice de Rhode-Island fut à la hauteur de la situation et réussit à réduire *Dorr*.

Le droit de l'Etat à l'obéissance est plus étendu dans le cercle des matières sur lesquelles il s'étend. *Prima facie*, toute loi d'Etat, tout ordre d'une autorité compétente d'Etat lient le citoyen ; au contraire le gouvernement National a un pouvoir tout à fait restreint : il ne peut légiférer ou donner des ordres que dans certains buts ou sur certains sujets. Mais, dans les limites de son pouvoir, son autorité est supérieure à celle de l'Etat, et doit être obéie même au risque de désobéir à l'Etat. Un exemple dans lequel un fonctionnaire d'Etat eut à souffrir pour avoir obéi à son Etat, dont les directions étaient en opposition avec une disposition de la Constitution Fédérale, servira à mettre le point en pleine lumière. Un statut de Californie avait donné à l'autorité de la cité et du comté de San Francisco le pouvoir de réglementer le régime des prisons. Cette autorité avait décrété, en 1876, que tout homme détenu dans la prison de comté « aurait, immédiatement après son arrivée, la chevelure coupée à la longueur uniforme d'un pouce de la peau ». Le *shériff* ayant, en vertu de cette ordonnance, fait couper la queue à un prisonnier chinois, Ho Ah Kow, fut poursuivi par ce dernier en dommages-intérêts, et la cour, considérant que l'ordonnance avait été rendue dans le but spécial de léser les Chinois, qui regardent la conservation de leur queue comme une question de religion aussi bien que d'honneur, et que ses effets étaient à leur égard partiels et iniques, en opposition avec le quatorzième amendement de la Constitution des Etats-Unis, déclara l'ordonnance nulle et jugea contre le *shériff* (1). Des tentatives subséquentes de même nature contre les Chinois, faites sous le couvert de la Constitution de Cali-

(1) Affaire *Ho Ah Kow v. Matthew Nunan* (juillet 1879), 5 Sawyer, *Circuit Court Reports*, p. 552. Un règlement analogue avait été quelques années auparavant courageusement frappé de veto par Mr. Alvord, alors maire de San Francisco.

fornie de 1789, et divers statuts pris en conformité ont été annulés par les cours.

On peut, ainsi, exprimer une règle sûre pour les citoyens privés : « Assurez-vous si la loi Fédérale est constitutionnelle (c'est-à-dire qu'elle est telle que le Congrès a le pouvoir de la voter). Si elle l'est, conformez-y votre conduite, malgré tous les risques ; si elle ne l'est pas, n'en tenez aucun compte, et obéissez à la loi de votre Etat. » Cela peut paraître difficile pour un simple citoyen. Comment décidera-t-il par lui-même le point de droit si délicat, de savoir si le Congrès a le pouvoir de voter un statut particulier, alors que la question peut être douteuse et n'être jamais venue devant les cours ? Mais en pratique il se présente peu d'inconvénients, car le Congrès et les législatures d'Etat ont appris à rester dans leurs sphères respectives, et les conflits qui s'élèvent entre eux sont rarement de nature à donner des inquiétudes à un homme ordinaire.

Les mêmes remarques s'appliquent aux conflits entre les ordres émanant des fonctionnaires exécutifs du gouvernement National d'une part et ceux émanant des fonctionnaires d'Etat de l'autre. Si le fonctionnaire national agit dans la limite de ses pouvoirs constitutionnels, il a qualité pour être obéi de préférence au fonctionnaire d'Etat ; inversement si le fonctionnaire d'Etat demeure dans les limites de ses pouvoirs et que le fonctionnaire national excède ceux que lui confère la Constitution Fédérale, le fonctionnaire d'Etat doit être obéi.

Les limites des pouvoirs judiciaires sont plus difficiles à établir. Chaque citoyen peut ester en justice, soit comme demandeur, soit comme défendeur, ou être poursuivi tout à la fois devant les cours de son Etat et devant les cours Fédérales ; mais, dans certains cas, ce sont les cours d'Etat et dans d'autres les cours Fédérales qui sont le tribunal compétent ; au contraire, dans beaucoup d'autres, on laisse aux parties le choix du tribunal de-

vant lequel elles veulent agir. Parfois, le demandeur qui a intenté son action devant une cour d'Etat, découvre, après que l'affaire a eu une certaine durée, l'existence d'un point du droit Fédéral autorisant soit lui, soit le défendeur à porter l'affaire devant une cour Fédérale, ou à interjeter appel à une cour Fédérale, lorsque le jugement rendu dénie l'applicabilité de la loi Fédérale. Des procès sont ainsi constamment transférés des cours d'Etat aux cours Fédérales, mais on ne peut jamais faire l'inverse et porter une affaire d'une cour Fédérale à une cour d'Etat. Dans la sphère particulière au pur droit d'Etat — et, naturellement, la grande masse des affaires roule sur le pur droit d'Etat — il n'y a pas d'appel d'une cour d'Etat à une cour Fédérale ; et bien que le point de droit sur lequel roule le procès ait pu être soulevé devant la cour Suprême de l'Union et tranché par elle, un juge d'Etat, dans un procès d'Etat, n'est pas astreint à prendre en considération cette décision. Elle a seulement une valeur morale comme celle qui pourrait être donnée à la décision d'une cour anglaise, et quand la question est une question de pur droit d'Etat, qu'il s'agisse de *common law* ou de droit statutaire, à propos de laquelle les cours d'Etat ont décidé dans un sens et les cours Fédérales dans un autre, le juge d'Etat doit suivre ses propres cours. On va même jusqu'à dire, qu'une cour Fédérale, jugeant en vertu d'une législation d'Etat, doit revenir sur sa propre décision antérieure plutôt que de s'écarter de l'opinion admise par la plus haute cour d'Etat (1). Tout cela paraît extrêmement compliqué. Je peux dire seulement que dans la pratique cela est moins embar-

(1) C'est notamment la règle pour les procès où un titre de propriété immobilière est en discussion. Mais, bien que la théorie soit celle qui est exposée au texte, les cours Fédérales (spécialement dans les procès commerciaux) décident d'après leur propre interprétation de la loi d'Etat ; on les a accusées parfois d'aller jusqu'à créer une sorte de *common law* Fédéral.

rassant qu'on ne pourrait s'y attendre : les juristes américains sont habitués aux complications de leur système.

Lorsqu'un demandeur a le choix de procéder devant une cour d'Etat, ou une cour Fédérale, il est parfois porté à choisir cette dernière, surtout si sa cause est importante, car les juges Fédéraux sont plus indépendants que ceux de la plupart des Etats et risquent moins d'être influencés par quelque préjugé. De même, s'il pense qu'une prévention locale peut aller contre lui, ils'adressera de préférence à une cour Fédérale, parce que les jurés sont choisis dans un champ plus vaste et que les juges sont accoutumés à exercer une autorité plus grande dans la direction et le contrôle du jury. Mais il est en général plus pratique de porter l'affaire devant une cour d'Etat, étant donné qu'il en existe une dans chaque comté, tandis que les cours Fédérales sont relativement peu nombreuses ; bien des Etats n'en ont qu'une (1).

L'autorité Fédérale, qu'elle soit exécutive ou judiciaire, agit directement sur les citoyens des Etats au moyen de ses fonctionnaires, qui sont tout-à-fait distincts et indépendants des fonctionnaires d'Etat. Les impôts indirects Fédéraux, par exemple, sont levés tout le long des côtes et dans tout le pays par des collecteurs des douanes et des employés de l'excise, agissant d'après les ordres du département du trésor à Washington. Les jugements des tribunaux Fédéraux sont exécutés par les *marshals* des Etats-Unis, pareillement répartis sur le territoire, et assistés d'un état-major d'aides. C'est là une disposition de la plus haute importance, car elle permet au gouvernement National central de maintenir partout son autorité sur le

(1) Naturellement un demandeur qui pense que le préjugé local lui sera favorable choisira une cour d'Etat, mais le défendeur peut obtenir le transfert de l'affaire devant une cour Fédérale, s'il est citoyen d'un autre Etat ou s'il est étranger, ou bien si la question en jeu est de nature à entraîner la compétence Fédérale.

peuple, et de faire respecter ses lois et les ordres de ses autorités dûment constituées, que l'Etat sur le territoire duquel il agit soit ou non sincèrement loyal, et que la loi qu'il applique soit populaire ou tyrannique. Le mécanisme du gouvernement National se ramifie dans l'Union entière comme font les nerfs dans le corps humain, mettant chaque point en rapports directs avec l'exécutif central. Il en est naturellement de même pour l'armée ; mais comme l'armée est encore, par rapport à l'étendue du pays, peu nombreuse et stationnée dans un très petit nombre de places, se trouvant presque tout entière dans le Far-West où les raids des Indiens sont à craindre et où des réserves Fédérales sont à protéger, elle n'entre guère en considération dans le fonctionnement ordinaire du système.

Qu'arrive-t-il si l'autorité du gouvernement National est entravée, si, par exemple, la mise à exécution d'un jugement rendu par une cour Fédérale rencontre de la résistance ou si la saisie par les employés de l'excise d'une distillerie illicite est empêchée ?

Si le *marshal* des Etats-Unis ou tous autres fonctionnaires Fédéraux sont incapables de venir à bout de la résistance matérielle qu'on leur oppose, ils peuvent sommer tous les bons citoyens de leur prêter assistance, absolument comme le *shériff* peut convoquer le *posse comitatus*. Si cet appel est insuffisant, ils doivent en appeler au Président, qui peut soit ordonner aux troupes nationales de leur venir en aide, soit demander à la milice de l'Etat où la résistance est opposée de vaincre cette résistance. Les fonctionnaires Fédéraux inférieurs ne sont pas autorisés à réquisitionner la force de l'Etat. Le principe de *common law* que tous les citoyens doivent aider les ministres de la loi est appliqué en Amérique comme en Angleterre, mais il est également vrai dans l'un et l'autre de ces pays que ce qui est l'affaire de tout le monde n'est l'affaire de personne. Dans la pratique, les autorités Fédé-

rales ne rencontrent pas de résistance dans les Etats les mieux organisés et dans les districts les plus civilisés. Mais dans les régions montagneuses du Tennessee, du Kentucky oriental, de la Caroline du Nord, les fonctionnaires du revenu intérieur éprouvent de grandes difficultés dans l'application des lois d'excise, parce que la nature est sauvage, que les rochers et les bois offrent des cachettes faciles, et que la population est du côté des contre bandiers. Et dans quelques Etats de l'Ouest, une injonction émanant d'une cour, soit Fédérale, soit d'Etat, est assez souvent méprisée (1). Avant que la Guerre de Sécession n'eût établi l'autorité du gouvernement central sur une base inébranlable, les choses étaient naturellement bien pires encore. La loi Fédérale n'offrait pas une protection absolue soit pour les personnes qui se rendaient impopulaires dans quelques districts en prêchant l'abolition, soit pour ces capteurs d'esclaves du Sud qui essayaient, en vertu des lois sur les esclaves fugitifs, de recapturer dans les Etats du Nord les esclaves qui s'étaient enfuis de chez leurs maîtres (2). Les passions s'excitèrent, et quelque grand que soit le respect pour la loi, il faut en Amérique comme partout ailleurs dans le monde, céder aux passions.

La question est plus délicate, lorsque les autorités dûment constituées d'un Etat résistent aux lois et aux ordres du gouvernement National. C'est ce qui est arrivé plusieurs fois.

En novembre 1798, la législature de Kentucky prit des résolutions déclarant que la Constitution n'impliquait

(1) Des agressions contre les Chinois, les Japonais, les Hindous, se sont produites de temps en temps dans les Etats de la côte du Pacifique et n'ont pas toujours été réprimées avec une fermeté suffisante par les autorités locales.

(2) On admettait qu'un Etat ne pouvait pas autoriser ses cours à appliquer les lois concernant les esclaves fugitifs. S'agissant de statuts Fédéraux, leur mise à exécution appartenait au gouvernement National seul. Consulter *Prigg v. Pennsylvania*, 16 Pet. 539.

pas une soumission des Etats à un gouvernement général, mais qu'elle était un pacte par lequel ils créaient ce gouvernement pour des objets déterminés et lui déléguaient certains pouvoirs définis ; que, quand le gouvernement général s'arrogeait des pouvoirs qui ne lui avaient pas été délégués, ses actes étaient sans autorité et nuls ; et qu'il n'avait pas été institué juge exclusif ou final de l'étendue des pouvoirs à lui délégués. Cinq semaines après, la législature de Virginie prit des résolutions analogues, mais beaucoup plus réservées, omettant, entre autres, la dernière des propositions ci-dessus mentionnées. Les deux Etats furent d'accord pour déclarer inconstitutionnels les *Acts* concernant la Sédition et les Etrangers, récemment votés par le Congrès ; ils demandèrent aux autres Etats d'adhérer à cette déclaration, et de leur prêter leur concours pour obtenir l'abrogation de ces lois (1). Sept Etats répondirent, tous négativement.

En 1808, les législatures de quelques Etats de la Nouvelle Angleterre prirent des résolutions condamnant l'embargo que le gouvernement National avait établi par un *Act* de cette même année. Les juges d'Etats, enhardis

(1) Des discussions interminables se sont élevées en Amérique sur le véritable sens et le but de ces fameuses résolutions. On peut en trouver un exposé très clair dans un article de Mr. Alex. Johnston « Kentucky Resolutions » dans le *American Cyclopædia of Political Science*. Les résolutions de Kentucky furent rédigées par Jefferson, qui ne s'en reconnut, toutefois, l'auteur qu'en 1821 ; celles de Virginie le furent par Madison, homme plus prudent. Ceux qui défendent l'attitude de Jefferson soutiennent, probablement avec raison, que ce qu'il avait en vue, ce n'était pas la résistance armée, mais l'amendement de la Constitution, afin de rejeter l'interprétation que lui donnaient les Fédéralistes.

« Les partisans les plus autorisés de la doctrine des droits de l'Etat, me fait observer le Juge Cooley, auraient probablement dit que « la nullification par les Etats de tous les *Acts* non autorisés faits sous le couvert de la Constitution », que visaient les Résolutions, était une nullification par des moyens constitutionnels. »

par ces résolutions, prirent une attitude manifestement hostile à cet embargo et le déclarèrent inconstitutionnel ; dans quelques villes de la côte, le peuple opposa de la résistance ; et les cours Fédérales, dans la Nouvelle Angleterre, réussirent rarement à trouver des jurés qui condamassent, même pour les violations les plus flagrantes des dispositions de cet *Act*. Au début de la guerre de 1812, les gouverneurs du Massachusetts et du Connecticut refusèrent de permettre à la milice d'Etat de quitter leurs Etats conformément à une réquisition faite par le Président en vertu d'un *Act* du Congrès, en alléguant que la réquisition était inconstitutionnelle. En octobre 1814, les législatures de ces deux Etats et celle de Rhode-Island, Etats dans lesquels le sentiment de la Nouvelle Angleterre hostile à la guerre était hautement développé, envoyèrent des délégués à une Convention à Hartford, qui, après trois semaines de session secrète, adopta un rapport dans lequel elle déclarait « que c'était autant le devoir des autorités d'Etat de veiller sur les droits réservés, que celui des autorités des Etats-Unis d'exercer les pouvoirs délégués » ; elle posait ainsi une doctrine qui était en substance semblable à celle des résolutions de Kentucky, et proposait certains amendements, en menaçant d'une action ultérieure au cas où ils seraient rejetés. Le Massachusetts et le Connecticut adoptèrent le rapport, mais la paix avait été conclue avec la Grande-Bretagne avant l'arrivée de leurs commissaires à Washington. En 1828-30, la Géorgie refusa d'obéir à un *Act* du Congrès concernant les Indiens Cherokees, et de reconnaître les traités que les Etats-Unis avaient conclus avec cette tribu et les Creeks. La législature Georgienne vota et fit exécuter des *Acts* au mépris de l'autorité Fédérale, et elle ne tint aucun compte des ordres de la cour Suprême, le Président Jackson, qui nourrissait une vieille haine d'homme de frontière contre les Indiens, refusant d'intervenir.

Finalement, en 1832, la Caroline du Sud, d'abord dans une Convention d'Etat, ensuite par une décision de sa législature, amplifia, tout en prétendant qu'elle ne faisait que la reproduire, la réclamation des résolutions de Kentucky de 1798 ; elle déclara nul et non avenu, en ce qui la concernait, le tarif imposé par le Congrès, et commença ses préparatifs de sécession et de guerre. Dans aucun de ces cas, le débat ne fut liquidé ni devant les cours, ni sur le champ de bataille (1) ; et les questions concernant le droit d'un Etat de résister à l'autorité Fédérale et les mesures au moyen desquelles il pourrait être contraint, furent laissées de côté pour un arrangement futur. Elles furent finalement réglées par la Guerre Civile de 1861-1865 ; depuis cette époque on peut considérer comme définitivement établies les doctrines suivantes :

Aucun Etat n'a le droit de déclarer nul un *Act* du gouvernement Fédéral (2).

Aucun Etat n'a le droit de se retirer de l'Union.

La seule autorité compétente pour décider finalement sur le caractère constitutionnel d'un *Act* du Congrès ou de l'exécutif national est la justice Fédérale (3).

(1) Les *Acts* dont se plaignaient le Kentucky et la Virginie provoquèrent une réaction, qui amena la chute du parti Fédéraliste qui les avait votés. Parmi les plus importants de ces acts, l'un fut rapporté, et l'autre, l'*Act* de Sédition, prit fin en 1801, à l'expiration de son terme. Jefferson, qui devint Président la même année, pour montrer sa désapprobation de l'*Act*, gracia les personnes qui avaient été condamnées en vertu de cet act. L'Embargo fut levé par le Congrès à la suite de la forte opposition de la Nouvelle Angleterre. On peut dès lors admettre que, dans ces cas, la victoire resta en réalité aux Etats protestataires, tandis que la résistance de la Caroline du Sud au tarif fut tranchée par un compromis.

(2) Naturellement, comme il a été dit, un fonctionnaire d'Etat ou un simple citoyen peut ne pas obtempérer à un acte du gouvernement Fédéral, s'il le considère comme inconstitutionnel, mais il le fait à ses risques et périls.

(3) Toute cour, soit d'Etat, soit Fédérale, peut statuer en première instance sur une question de cette nature. Mais si la ques-

Tout acte d'une législature d'Etat ou d'un exécutif d'Etat qui est en opposition avec la Constitution, ou avec un act du gouvernement National, fait en vertu de la Constitution, est en réalité un acte non pas du gouvernement d'Etat, qui ne peut pas agir légalement contre la Constitution, mais de personnes qui prétendent faussement agir comme si elles étaient ce gouvernement; il est donc nul *ipso jure* (1). Ceux qui désobéissent à l'autorité Fédérale, prétextant les ordres d'une autorité d'Etat, sont par suite des insurgés contre l'Union; ils doivent être contraints par son pouvoir. La contrainte est exercée non contre l'Etat, mais contre les insurgés individuellement, bien que celui-là et ceux-ci aient également des torts. Un Etat ne peut ni se séparer, ni entrer en rébellion. Semblablement, on ne peut pas le contraindre.

Cette opinion, qui paraît en somme être celle qu'a adoptée la cour Suprême dans les causes qui lui ont été soumises après la Guerre Civile, tranche, comme le fait très bien observer le juge Hare (2), la difficulté à laquelle

tion est purement politique, il se peut qu'elle ne puisse être tranchée par quelque cour que ce soit (voir chapitre xxiv); et dans ces cas la décision des départements politiques (Congrès ou Président, selon le cas) du gouvernement Fédéral est nécessairement finale, sauf bien entendu à être rapportée par un autre Congrès ou un autre Président. Les procès qui s'élevèrent au sujet des *Acts* de Reconstruction après la Guerre de Sécession en sont une illustration. Les tentatives faites pour les soumettre aux cours échouèrent, et les *Acts* furent exécutés. Voir *Georgia v. Stanton*, 6 Wall. p. 57.

(1) Il peut toutefois arriver qu'une loi d'Etat soit inconstitutionnelle en partie seulement, peut-être dans quelques points secondaires. Dans ce cas, cette partie seule sera nulle et le reste de la loi sera maintenu. Par exemple, un statut criminel pourrait être rédigé de manière à avoir une action rétroactive, en même temps que des effets dans l'avenir. En tant que rétroactif, il serait mauvais, mais il serait bon dans ses dispositions concernant l'avenir. (Voir Const. art. I, § 10, par. I).

(2) *American Constitutional Law*, p. 61.

se heurta le Président Buchanan (voir son message du 3 décembre 1860) au sujet de la contrainte d'un Etat par l'Union. Il arguait de l'absence dans la Constitution d'une disposition établissant une pareille contrainte, et du rejet d'une proposition faite dans la Convention de 1787 pour l'autoriser, pour soutenir qu'elle était légalement impossible. La meilleure réponse à ce raisonnement est qu'une disposition de cette nature aurait été superflue: un Etat ne peut pas agir légalement contre la Constitution. La seule chose nécessaire, c'est le pouvoir, contenu sans contestation dans la Constitution, (art. III, § 3), d'amener à la raison et de punir tous les individus coupables de trahison envers l'Union (1).

A l'exception des cas signalés, le gouvernement National n'a aucun droit d'intervenir soit auprès d'un Etat comme république, soit auprès des simples citoyens de cet Etat, et s'il essaye de le faire, on peut lui résister légalement.

« Eh quoi donc ! » peut demander le lecteur européen; « le gouvernement National n'a pas le droit et le devoir de réprimer les maux sociaux et politiques qu'il peut rencontrer dans un Etat particulier, et que la grande majorité de la nation peut condamner ? Supposez que le brigandage existe sur une grande échelle dans un des Etats, et mette en péril la vie des citoyens et leurs biens. Supposez que les contrats soient habituellement méconnus, sans qu'il soit possible d'obtenir aucune réparation des cours d'Etat. Supposez que la police soit liguée avec les assassins. Supposez la promulgation des lois les plus pernicieuses, lois, par exemple, reconnaissant la polygamie,

(1) La pratique suisse permet au gouvernement Fédéral de contraindre un canton réfractaire. On procède ordinairement en loquant des troupes Fédérales dans le canton, à ses dépens, jusqu'à ce que son gouvernement cède — c'est une forme de coercition que la frugalité suisse n'aime pas — ou en refusant à ce canton sa part des subsides Fédéraux.

laissant impuni l'homicide, mettant en fuite le capital en l'accablant sous un poids intolérable d'impôts. La nation est-elle obligée de rester les bras croisés, pendant qu'elle contemple une minorité méritoire opprimée, la prospérité de l'Etat ruinée, un exemple pernicieux donné aux autres Etats ? Lui est-il interdit de se servir de son autorité suprême pour réparer ces maux ? ».

Oui, répondrons-nous. A moins que la législation ou l'administration de cet Etat ne transgressent quelque disposition de la Constitution Fédérale (telle que l'interdiction des lois *ex post facto* ou des lois portant atteinte à l'obligation née d'un contrat), le gouvernement National non seulement ne doit pas, mais ne peut pas intervenir. L'Etat doit poursuivre son chemin quel que soit le préjudice que causent aux droits privés et aux intérêts communs sa folie ou sa perversité.

Un cas pareil n'est pas imaginaire. Dans les Etats esclavagistes avant la guerre, quoique les nègres ne fussent pas en règle générale durement traités, on vota beaucoup de lois révoltantes, et la société allait de mal en pis. Même aujourd'hui, il se trouve parfois que dans un ou deux des Etats de l'Ouest, les routes et même les chemins de fer sont infestés de brigands ; il y a des parties du pays où la justice est incertaine, et peut ne pas être obtenue, lorsque la loi n'a pas pour elle le soutien de l'opinion publique, de sorte que l'homicide reste impuni par les cours, bien qu'il trouve quelquefois un justicier dans le juge Lynch. Il y a des districts où des bandes armées apparaissent à l'occasion, perpétrant des outrages nocturnes, que n'empêche aucune police d'Etat organisée dans ce but. De même, encore, dans quelques-uns de ces Etats, des statuts contraires aux principes d'une saine législation ont été votés, et à leur suite sont nés des ennuis de toutes sortes. Mais le gouvernement Fédéral en reste le spectateur imperturbable : il n'a à se reprocher aucune négligence.

L'explication évidente de ce phénomène est que la grande part d'indépendance laissée aux Etats sous le système Fédéral, oblige à accepter leurs méfaits dans certaines directions. « La Constitution Fédérale, me faisait remarquer un homme des plus autorisés (1), a édicté des dispositions pour la protection des contrats et contre les oppressions qui ont les plus grandes chances de résulter de la passion et de la démoralisation populaires ; si on avait proposé d'aller plus loin et de donner à l'autorité Fédérale le pouvoir d'intervenir dans des cas encore plus extrêmes, on aurait probablement répondu que ces cas avaient beaucoup moins de chances de se présenter que n'en avait le pouvoir Fédéral d'intervenir malencontreusement, sous la pression de la passion ou de la politique de parti, si on lui permettait d'intervenir. Autoriser une pareille intervention aurait été aller à l'encontre de l'esprit de la Constitution, qui regarde constamment comme la politique la plus sage, le gouvernement local pour les affaires locales, le gouvernement général pour les seules affaires générales. Des inconvénients devaient certainement se produire. Mais la Convention de Philadelphie estima qu'une stricte adhésion à cette politique les réduirait à leur minimum et serait le plus prompt remède. Le champ d'action de l'intervention Fédérale fut considérablement agrandi après la Guerre Civile, mais le partage général d'autorité entre les Etats et la nation ne fut pas troublé. »

Loin de déplorer l'indépendance des Etats que j'ai décrite, comme une faute, quoique une faute inévitable, de leur système Fédéral, les Américains sont disposés à la louer comme un mérite. Ils prétendent que non seulement la meilleure méthode, est en somme d'abandonner un Etat à lui-même, mais que c'est aussi l'unique méthode pour assurer la guérison définitive de ses maux. Ils dé-

(1) Le juge Cooley.

meurent fidèles non seulement à leurs principes Fédéraux, mais à leurs principes démocratiques. « De même que le *laissez aller*, disent-ils, est la ligne de conduite nécessaire dans un gouvernement Fédéral, de même il doit être la règle pour tous les gouvernements libres. La loi ne sera jamais forte et respectée qu'autant qu'elle s'appuiera sur l'approbation du peuple. Si le peuple d'un Etat fait de mauvaises lois, il en souffrira. Il sera le premier à en souffrir. Laissez-le souffrir. La souffrance, et rien autre, fera naître ce sentiment de la responsabilité qui est le premier pas vers la réforme. Laissez-le donc mijoter dans son jus, laissez-le faire son lit et s'y coucher. S'il met le capital en fuite, il y aura moins de travail pour les ouvriers ; si on n'assure pas l'exécution des contrats, le commerce déclinera, et le mal trouvera son remède tôt ou tard. Peut-être sera-ce plus tard que plus tôt, l'expérience n'en sera que plus décisive. Dit-on que la minorité des citoyens probes et paisibles peut pâtir ? Laissez-les s'appliquer à amener leurs concitoyens à de meilleurs sentiments. Ils auront pour eux la raison et l'expérience. Nous ne pouvons être à demi démocrates ; là où le *self-government* existe, la majorité de la communauté doit gouverner. Son gouvernement sera en fin de compte préférable à celui de n'importe quel pouvoir externe. » Aucune doctrine n'a aussi complètement capté l'esprit des Américains, lettrés ou illettrés. Les philosophes vous diront que c'est la méthode par laquelle gouverne la Nature, dans l'économie de laquelle la douleur et les souffrances sont la conséquence de l'erreur, et dont les lois portent en elles mêmes leur sanction. Les théologiens vous diront que c'est la méthode par laquelle Dieu gouverne : Dieu est un Juge intègre et Dieu est offensé tous les jours, cependant il fait se lever son soleil pour le bon et le méchant, et pleuvoir sa pluie sur le juste et l'injuste. Il n'intervient pas directement pour châtier les fautes, mais laisse au péché le soin d'amener naturellement le

châtiment approprié. Les hommes d'Etat attireront votre attention sur les troubles qui suivirent les tentatives faites pour gouverner les Etats sécessionnistes reconquis, d'abord par la force armée, ensuite en privant une partie de la population de ses franchises, et ils soutiendront que les maux qui existent encore dans le Sud sont beaucoup moins graves que ceux qu'implique le refus d'un *self-government* ordinaire. « A la longue, poursuivirent-ils, le Texas et la Californie perdront leurs mauvaises habitudes et marcheront dans le droit chemin si nous les laissons faire : l'intervention Fédérale, même si nous avons le mécanisme nécessaire à son fonctionnement, arrêterait le processus naturel par lequel les meilleurs éléments de ces communautés relativement rudimentaires se purgent des maladies de la jeunesse et arrivent à la calme santé de l'âge mur. »

Un Européen objecterait qu'il y a un côté périlleux à cette application de la foi démocratique dans les majorités locales et dans le *laissez aller*. Sans doute, il existe ; mais ceux qui ont appris à connaître les Américains répondront qu'aucune nation ne comprend mieux ses propres affaires.

CHAPITRE XXIX

CRITIQUE DU SYSTÈME FÉDÉRAL

Tous les Américains s'accordent depuis longtemps à reconnaître le système Fédéral comme la seule forme de gouvernement possible pour leur pays. Tous ont compris qu'un système centralisé ne serait pas approprié, à supposer qu'il fût applicable, à un champ aussi vaste, et ils ont encore plus fortement senti que couper le Continent en Etats absolument indépendants n'impliquerait pas seulement des risques de guerre, mais nuirait au commerce et retarderait de mille manières le développement de chaque partie du pays. Mais en ce qui concerne la nature du lien Fédéral qui devrait exister, il y a eu des controverses vives et fréquentes, assoupies actuellement, mais qui pourraient éclater de nouveau, s'il était encore question d'une réforme sociale ou économique susceptible d'amener un conflit entre les pouvoirs du Congrès, et les désirs d'un Etat ou d'un groupe d'Etats. Le principe que le système Fédéral, d'une manière générale, convient au pays, est admis et n'a pas besoin d'être discuté. J'examinerai seulement les points forts et faibles de l'état actuel des choses.

Les défauts que l'on reproche habituellement aux fédérations, comparées à un gouvernement unitaire, sont les suivants :

I. — Faiblesse dans la conduite des affaires étrangères.

II. — Faiblesse dans le gouvernement intérieur, c'est-à-dire défaut d'autorité à l'égard des Etats composants, et des citoyens pris individuellement.

III. — Risques de dissolution par la sécession ou la révolte des Etats

IV. — Risques de division en groupes et factions par la formation de combinaisons séparées des Etats composants.

V. — Absence du pouvoir de légiférer sur certains sujets, où une législation uniforme pour toute l'Union est nécessaire.

VI. — Défaut d'uniformité dans la législation et dans l'administration des divers Etats.

VII. — Difficultés, frais et retards résultant de la complexité d'un double système de législation et d'administration.

Les quatre premiers défauts proviennent tous de la même cause : l'existence dans un seul et même gouvernement — qui devrait être capable de parler et d'agir au nom et avec les forces réunies de la nation, — de centres distincts de pouvoir, de corps politiques organisés, dans lesquels une partie de la puissance de la nation a passé, et dont la résistance à la volonté de la majorité de la nation entière a chance d'être plus efficace que ne le serait la résistance de simples particuliers : en effet, ces corps possèdent chacun un gouvernement, des revenus, une milice et un patriotisme local pour les unir ; au contraire, des particuliers révoltés, quelque nombreux qu'ils soient, ne seraient pas organisés, et auraient moins de chances de trouver un terrain légal permanent d'opposition. La gravité des deux premiers des quatre défauts que nous venons de signaler a été exagérée par la plupart des auteurs, qui ont affirmé, sans raisons suffisantes, que les gouvernements Fédéraux sont nécessairement faibles. Examinons, toutefois, jusqu'à quel point l'Amérique a éprouvé des difficultés par suite de ces caractères du système Fédéral.

I. — Dans les premières années, l'Union ne fût pas heureuse dans la gestion de sa politique extérieure. Peu de gouvernements populaires le sont, parce qu'une politique étrangère heureuse nécessite dans un monde comme le nôtre, des conditions dont un gouvernement populaire jouit rarement. A l'époque d'Adams, de Jefferson et de Madison, l'Union eut à subir des mauvais traitements de la part de la France, aussi bien que de la part de l'Angleterre. Pendant la guerre de 1812, elle alla à la dérive, plutôt qu'elle ne dirigea la situation. La conduite de cette guerre fut entravée par l'opposition des Etats de la Nouvelle Angleterre. La guerre du Mexique de 1846 fut due aux propriétaires d'esclaves, mais comme la coalition des *leaders* du Sud, qui entraîna la nation dans ce conflit, aurait pu tout aussi bien réussir dans un pays unitaire, la faute ne peut pas en être rejetée sur le Fédéralisme. Le principe d'abstention des complications de l'Ancien Monde a été observé d'une manière si fidèle et si conséquente, que les capacités du système Fédéral pour la conduite des affaires étrangères ont été rarement sérieusement mises à l'épreuve, en ce qui concerne du moins les puissances européennes ; la probabilité d'un danger venant du dehors est si mince, qu'on peut pratiquement ne pas en tenir compte. Mais s'il s'élève une question de politique extérieure qui intéresse seulement une partie de l'Union (comme par exemple l'immigration des travailleurs asiatiques), l'existence d'Etats se sentant spécialement touchés peut avoir une forte et probablement néfaste influence. Ce n'est que dans ce cas que l'on peut se représenter le gouvernement Américain comme exposé à souffrir, dans ses relations étrangères, de son caractère Fédéral.

II. — En ce qui concerne le gouvernement domestique, l'autorité Fédérale est, aujourd'hui, suffisamment forte dans les circonstances ordinaires. Cependant, comme nous l'avons remarqué dans le précédent chapitre, il s'est pro-

duit des cas où la résistance même d'un seul Etat a révélé sa faiblesse. Si en 1832 un homme moins énergique que Jackson avait occupé le siège présidentiel, la Caroline du Sud l'eût probablement emporté sur l'Union. Dans les troubles du Kansas, en 1855-56, l'exécutif national fit mauvaise contenance : et, même dans les mains énergiques du Président Grant, il se trouva, lorsqu'il voulut rétablir l'ordre dans les Etats du Sud reconquis, entravé par les droits que la Constitution accordait à ces Etats. La seule déduction générale sur ce point qui puisse être tirée de l'histoire est la suivante : le gouvernement central doit probablement rencontrer de moins en moins de difficultés pour imposer sa volonté à un Etat ou à des sujets désobéissants, parce que le prestige de sa victoire dans la Guerre Civile l'a fortifié, et que les facilités de communication rendent plus aisées la levée et la mise en mouvement des troupes ; néanmoins les Etats ou groupes d'Etats récalcitrants jouissent encore de certains avantages pour la résistance, avantages qu'ils tirent en partie de leur position légale, en partie de leur sentiment local, et que des rebelles ne trouveraient peut-être pas dans des pays unitaires tels que l'Angleterre, la France ou l'Italie.

III. — Tout le monde sait que c'est le système Fédéral et la doctrine de la souveraineté des Etats, qui est fondée sur ce système, et qui n'est pas exclue de la Constitution, bien qu'elle n'y soit pas affirmée, qui amenèrent la sécession de 1861, et fournirent aux puissances européennes une raison plausible pour reconnaître la qualité de belligérants à la minorité rebelle. Aujourd'hui rien ne paraît moins probable qu'une nouvelle sécession, non seulement parce que la base supposée légale en a été abandonnée et que les avantages d'une Union perpétuelle sont encore plus évidents que par le passé, mais aussi parce que le précédent de la victoire remportée par le Nord découragera dans l'avenir de pareilles entreprises (1).

(1) Les cantons Catholiques Romains de la Suisse (ou plus exac-

C'est un fait si fortement senti, qu'il n'a pas même été jugé utile d'ajouter à la Constitution un amendement interdisant le droit de sécession. La doctrine de l'indestructibilité légale de l'Union est aujourd'hui nettement établie. Pour l'établir cependant il en coûta des milliers de millions de dollars, et un million d'existences humaines.

IV. — La formation de groupes par les Etats était, avant la guerre, un caractère fréquent de la politique. La Caroline du Sud et les Etats du Golfe constituaient le plus puissant de ces groupes ; les Etats de la Nouvelle Angleterre agirent souvent comme un autre groupe, particulièrement pendant la guerre de 1812. De nos jours, bien qu'il y ait différentes séries d'Etats, dont les intérêts communs conduisent leurs représentants au Congrès à agir ensemble, ce n'est plus la mode pour les Etats de se coaliser d'une manière officielle par leurs organisations d'Etats ; une telle attitude exciterait le blâme. Il est plus facile, plus sûr et plus efficace d'agir au moyen des grands partis nationaux. Tout intérêt considérable d'Etat (comme celui des exploitants de mines d'argent, des éleveurs de bestiaux, ou des manufacturiers protectionnistes), peut le plus souvent obliger un parti politique à le défendre, en le menaçant de l'abandonner s'il le néglige. L'action politique se déroule moins qu'autrefois dans des voies d'Etats ; la seule forme réellement menaçante que pourrait prendre une coalition d'Etats, celle d'user dans un but commun déloyal des revenus d'Etat et du mécanisme des gouvernements d'Etat, est devenue très improbable depuis l'échec de la sécession.

Ce fut un élément singulier de bonne fortune que les (tamment la majorité de ces cantons) formèrent une ligue séparée (appelée le *Sonderbund*) qu'il fallut la guerre de 1847 pour dissoudre. Le résultat de cette guerre a été comme en Amérique dans une circonstance analogue, le resserrement du lien Fédéral dans l'avenir.

limites des dissensions religieuses ne se soient jamais trouvées coincider avec des limites d'Etat, et qu'aucune confession particulière n'ait jamais prédominé dans un groupe quelconque d'Etats. Les questions religieuses qui, dans quelques pays et à certaines époques, ont donné naissance à de graves discordes civiles, n'ont jamais affaibli en Amérique la machine Fédérale.

V. — Vers la fin du XIX^e siècle, deux phénomènes significatifs ont commencé à paraître. L'un a été le pouvoir grandissant des sociétés commerciales et des associations de capitalistes. On a commencé à sentir qu'il doit y avoir un pouvoir de réglementer les sociétés, et que cette réglementation ne peut être efficace que si elle émane de l'autorité Fédérale et s'applique dans toute l'Union. Aujourd'hui on considère que le pouvoir du Congrès est limité aux opérations de commerce entre Etats : tout ce qu'accomplissent d'autre les sociétés, ainsi que la loi qui régit leur création et leur administration, appartient aux différents Etats. L'autre phénomène a été la demande grandissante de réformes sociales variées, dont quelques-unes (comme la réglementation du travail des enfants) sont considérées comme négligées par les Etats les plus arriérés, tandis que d'autres ne peuvent être pleinement réalisées que par des lois d'application générale. La difficulté de satisfaire à cette demande sous les conditions existantes a soulevé de nombreuses plaintes : pendant que quelques-uns réclament l'amendement de la Constitution, d'autres sont allés jusqu'à suggérer que les cours doivent maintenant interpréter la Constitution comme conférant des pouvoirs qu'on n'a pas jusqu'ici estimés qu'elle contenait.

VI. — L'absence d'uniformité dans le droit privé et dans les méthodes d'administration est un défaut que des esprits différents jugeront d'après des règles différentes. D'aucuns peuvent penser que c'est un bienfait positif,

d'assurer une variété qui est intéressante en elle-même, et rend possibles des expériences dont tout le pays peut tirer profit. La variété dans un pays est-elle un gain plus qu'une perte ? La diversité dans les monnaies, dans les poids et mesures, dans les règlements concernant les traites et les chèques, la banque et le commerce en général, est évidemment incommode. La diversité dans le costume, dans la nourriture, dans les habitudes et usages de société, est presque aussi évidemment un fait dont on doive se réjouir, car elle diminue la terrible monotonie de l'existence. La diversité dans les convictions religieuses et dans les cultes excitait de l'horreur au Moyen Age ; aujourd'hui elle passe inaperçue, sauf là où les gouvernements sont intolérants. Dans les Etats-Unis, la diversité possible des lois est infinie. Soumis à un petit nombre de restrictions contenues dans la Constitution, chaque Etat peut jouer tous les tours qu'il lui plaît dans le droit des relations de famille, des successions, des contrats, des délits, des crimes. Mais la diversité qui existe actuellement n'est pas grande, car tous les Etats, à l'exception de la Louisiane, ont adopté le *common law* et le droit statutaire anglais de 1776 comme point de départ, et ont adhéré à leurs principes fondamentaux. Une uniformité plus complète en ce qui concerne le mariage et le divorce est désirable : il est particulièrement embarrassant de ne pas savoir si on est marié ou non, ni si l'on a été divorcé ou si l'on peut divorcer ou non ; plusieurs Etats ont fait des expériences audacieuses en matière de divorce (1). Mais en somme,

(1) Il y a toutefois peu de diversité substantielle dans les législations des différents Etats au sujet du mariage, la règle universellement adoptée étant qu'aucune cérémonie spéciale n'est nécessaire et les formes statutaires n'étant pas considérées comme obligatoires. Les divergences dans les législations du divorce sont plus grandes et l'imprécision de la loi et de la procédure dans quelques Etats est tout à fait lamentable ; encore, même en ce qui concerne le divorce, résulte-t-il plus de trouble des fraudes

il paraît résulter bien moins d'inconvénients qu'on ne pourrait le croire de cette diversité de législation des différents Etats, en partie parce que le droit commercial est le département qui présente le moins de variété, en partie parce que les praticiens et juges américains sont devenus très habiles dans l'application des règles qui déterminent quelle loi, quand les lois de différents Etats sont en question, doit être appliquée pour trancher un cas donné (1). Toutefois, quelques Etats ont pris des mesures pour réduire cette diversité, en nommant des Commissions avec mission de se réunir et de se concerter sur les moyens les plus efficaces d'assurer une législation d'Etat uniforme sur quelques sujets importants, et des progrès dans ce sens ont été faits.

VII. — Lorsqu'un visiteur parcourt un cuirassé, et contemple l'enchevêtrement infini du mécanisme et des machines intérieures qui actionnent ses moteurs, ses pièces d'artillerie, ses tourelles, ses torpilles, ses appareils pour jeter et lever l'ancre, il est porté à croire que cela doit se briser dans les rudes assauts de la guerre. On lui affirme, cependant, que plus grand est le travail fait par la machine, plus sûrement et facilement vont toutes choses, parce qu'on peut compter sur la machine pour fonc-

pratiquées sur les législations aussi bien que de l'abus qui permet d'accorder des divorces sur un domicile fictif sans en informer dûment l'autre partie, que des dispositions divergentes des législations elles-mêmes.

Il y a même eu un cas récent, dans lequel il semble avoir été admis qu'un mariage pouvait être encore valable dans un Etat, bien que dissous par divorce dans un autre.

(1) Bien que la législation d'Ecosse diffère encore sur un grand nombre de points essentiels de celle d'Irlande et d'Angleterre, parce qu'elle a eu une origine différente, les sujets et les tribunaux anglais ne trouvent pas que les inconvénients pratiques qui résultent de cette diversité soient sérieux, sauf en matière de mariage et de succession aux immeubles. Le droit commercial des deux pays tend en pratique à devenir le même.

tionner régulièrement, et l'accomplissement par elle de la tâche la plus pénible laisse l'équipage libre de s'appliquer à la manœuvre générale du navire et à son armement. De même, lorsqu'on étudie les combinaisons compliquées dont le système Fédéral des Etats-Unis a été muni, on s'imagine qu'avec un aussi grand nombre d'autorités et de corps, dont les attributions s'enchevêtrent inextricablement et dont quelques-unes mêmes peuvent être en conflit avec d'autres, il doit y avoir un grand risque de heurts et d'à coups, sans compter une dépense qui excède de beaucoup celle que nécessite un simple gouvernement centralisé. En Amérique, cependant, la douceur du fonctionnement est assurée par la minutie du système ; et, quelque complexe que puisse paraître la machine gouvernementale, les citoyens se sont si bien familiarisés avec elle, qu'elle fonctionne facilement et sans à-coups, considérée par le peuple avec moins de souci et certainement moins de suspicion qu'un système qui investirait de tous les pouvoirs une seule administration et une seule législature. On reconnaît que le système coûte cher, mais on ne considère pas cela comme un inconvénient grave, lorsqu'on le compare au gaspillage auquel se livrent des fonctionnaires et des législateurs prévaricateurs, dont les déprédations, seraient, pense-t-on, plus grandes, si leur sphère d'action était plus étendue et leurs freins, moins nombreux. Celui qui du dehors examine un système de gouvernement est généralement disposé à exagérer les difficultés de fonctionnement que cause sa complexité. Peu de choses, par exemple, sont plus malaisées que d'expliquer à quelqu'un qui n'a pas été étudiant dans une des deux anciennes universités anglaises la nature de leur constitution éminemment complexe et les rapports des collègues avec l'Université. S'il la comprend, il la trouve trop compliquée pour le but qu'elle doit remplir. Pour ceux qui ont grandi dans ces universités, rien n'est plus simple et plus clair.

Il existe dans la fédération Américaine un défaut caractéristique que les Américains remarquent rarement, parce qu'ils le considèrent comme inévitable. C'est l'habitude, dans le choix des candidats aux fonctions Fédérales, de considérer moins les mérites du candidat que l'effet que sa nomination produira sur le vote de l'Etat auquel il appartient. Des hommes de second ordre sont poussés à des charges de premier ordre, non point parce que le parti qui les pousse s'exagère leurs capacités, mais parce qu'il espère gagner leur Etat soit par leur influence locale, soit par le plaisir que ressentira cet Etat de voir un de ses citoyens dans un poste élevé. Ce fait tourne naturellement à l'avantage des politiciens originaires d'un Etat important. Il y a, sans doute, plus de chances que les chefs de parti d'un grand Etat soient *prima facie* des hommes de haute capacité, que ceux d'un petit Etat, le choix se faisant sur un champ plus étendu et les compétitions étant plus vives. Cela rappelle la réponse de Thémistocle à un citoyen de l'île de Sériphus. Comme celui-ci lui faisait observer : « Vous ne seriez pas devenu célèbre, si vous étiez né à Sériphus, » Thémistocle lui répondit : « Ni vous non plus si vous étiez né à Athènes ». Les deux grands Etats de Virginie et de Massachusetts ont produit la moitié des hommes qui se sont distingués durant les cinquante premières années de l'histoire de la République. Néanmoins, il arrive fréquemment qu'un petit Etat produise un homme de premier ordre, que le pays devrait élever à une des plus hautes fonctions, mais qui est laissé de côté parce que le système Fédéral accorde une grande importance à la voix d'un Etat, et que le sentiment d'Etat est si puissant que les électeurs d'un Etat qui va donner, dans les élections nationales, un vote important et peut-être indécis, préfèrent un homme médiocre qui les intéresse directement à un homme supérieur qui leur est étranger. C'est aussi fâcheux que si la liberté de choix dont jouit le Président dans la formation

de son Cabinet, était restreinte par la doctrine qu'il ne doit pas y avoir, si possible, deux personnes du même Etat.

J'ai laissé pour la fin le reproche le plus grave que les Européens ont l'habitude de formuler contre le Fédéralisme en Amérique. Ils lui attribuent l'origine, ou au moins, la violence de la grande guerre de l'esclavage, qui mit la Constitution à une si rude épreuve. De cette lutte sortirent des partis qui, quoiqu'ils aient des adhérents partout, cherchèrent sans aucun doute à s'identifier de plus en plus avec les Etats, contrôlant les organisations d'Etat, et pliant les gouvernements d'Etat à leur service. Elle donna une importance énorme aux questions de droit résultant des différences entre la législation des Etats esclavagistes et celle des Etats libres, questions que la Constitution avait éludées ou n'avait pas prévues. Elle ébranla le crédit de la cour Suprême, en faisant croire que la solution judiciaire de ces questions était due à de la partialité en faveur des Etats esclavagistes. Elle engendra chez les hommes extrêmes des deux partis la haine de l'Union Fédérale qui les obligeait à faire partie du même corps que leurs antagonistes. Elle amena la théorie des droits d'Etat et de la souveraineté d'Etat à signifier qu'une république qui se considérait comme lésée avait le droit de secouer l'allégeance au gouvernement national. Ainsi, elle finit par amener la sécession et la grande guerre civile. Même lorsque la guerre fut terminée, la lie du poison continua à infester et à troubler tout le système, et à produire de nouveaux désordres internes. D'une part, le devoir constitutionnel de rétablir les gouvernements d'Etat dans les Etats conquis, de l'autre, le danger pratique d'entreprendre cette œuvre tant que leur population restait hostile, eurent pour conséquences les gouvernements militaires, les gouvernements *carpet bag*, les violences Ku Klux Klan, l'attribution du suffrage à une population nègre, qui n'était pas

préparée à ce privilège, encore qu'apparemment elle ne pouvait être protégée d'aucune autre manière. Tous ces malheurs, a-t-on souvent prétendu, sont le résultat de la forme Fédérale du gouvernement, qui portait dans son sein les semences de sa propre ruine, semences qui devaient germer sûrement dès qu'il s'élèverait une question qui passionnerait profondément les hommes.

On peut répondre, non seulement que le gouvernement National a survécu à cette lutte dont il est sorti plus fort qu'auparavant, mais aussi que le Fédéralisme n'a pas été la cause déterminante de ce conflit, et qu'il n'a fait que lui donner la forme particulière d'une succession de controverses légales au sujet du pacte Fédéral, controverses suivies d'une guerre d'Etats contre l'Union. Où de si vastes intérêts économiques étaient en jeu, et où les passions étaient si surexcitées, là devait se produire, de façon ou d'autre, un conflit; il se peut bien qu'un conflit sévissant parmi les intérêts vitaux d'un gouvernement centralisé ne se serait pas trouvé moins terrible et n'aurait pas laissé derrière lui moins de suites pernicieuses.

Lorsqu'on blâme la conduite d'une personne ou la forme et le plan d'un gouvernement à propos d'événements malheureux qui se sont effectivement produits, on a tendance à oublier ces autres événements malheureux, peut-être aussi grands, qui auraient pu découler d'une conduite différente ou de quelque autre plan. Tout ce qu'on peut loyalement conclure de l'histoire de l'Union Américaine est que le Fédéralisme est obligé, par la loi de sa nature, de laisser entre les mains des Etats des pouvoirs dont l'exercice peut donner aux controverses politiques une forme particulièrement dangereuse, empêcher l'autorité nationale de s'affirmer, et même, lorsqu'une exaspération continue a suspendu ou détruit le sentiment du patriotisme commun, mettre en péril l'unité nationale elle-même. A ce danger on peut opposer le fait que la structure plus

flexible d'un gouvernement Fédéral et le champ qu'il donne aux diversités de législation dans les différentes parties d'un pays, sont de nature à prévenir les causes de discorde ou à empêcher les discordes locales de dégénérer en un conflit d'amplitude nationale.

CHAPITRE XXX

AVANTAGES DU SYSTÈME FÉDÉRAL

Je ne me propose pas de discuter dans ce chapitre les avantages du Fédéralisme en général ; pour cela nous aurions à faire des incursions dans les autres temps et les autres pays, à parler de la Ligue Achéenne, de la Ligue Hanséatique, et de la Confédération Suisse. Je me bornerai à commenter les mérites qu'illustre l'expérience de l'Union américaine

Le système Fédéral se recommandait aux auteurs de la Constitution par deux séries distinctes d'arguments, et ce sont eux que l'on invoque encore pour en conseiller l'imitation aux autres pays. On les a si généralement confondus, qu'il est bon de les présenter sous une forme précise.

La première catégorie d'arguments concerne le Fédéralisme proprement dit. Ces arguments sont les suivants :

1^o Le Fédéralisme fournit les moyens d'unir des républiques en une seule nation sous un seul gouvernement national, sans détruire leurs administrations, leurs législatures, leur patriotisme local, qui restent distincts. Comme les Américains de 1787 auraient probablement préféré une complète indépendance d'Etat à la fusion de leurs Etats dans un gouvernement unitaire, le Fédéralisme constituait la seule ressource. De même, lorsque le nouvel Empire Allemand, qui est réellement une Fédération, fut établi en 1871, la Bavière et le Wurtemberg ne

pouvaient être soumis à un gouvernement national que dans la forme Fédérale. Tout le monde sait que des propositions semblables ont été faites pour régler à nouveau les relations de l'Irlande avec la Grande-Bretagne, et des colonies britanniques à *self-government* avec le Royaume-Uni. Il y a des causes et des circonstances qui poussent des communautés indépendantes ou à demi-indépendantes, ou des peuples qui vivent sous des gouvernements faiblement agrégés, à constituer une union plus étroite sous une forme Fédérale. Il y a d'autres causes et d'autres circonstances qui font naître chez les sujets d'un seul gouvernement ou chez des groupes de ces sujets, le désir de rendre leur union gouvernementale moins étroite par la substitution au système unitaire d'un système Fédéral. Dans les deux cas, les forces centripètes ou centrifuges ont leur origine dans les intérêts locaux, l'histoire, les sentiments, les besoins économiques de ceux chez lesquels le problème se pose ; ce qui est bon pour un peuple ou pour un groupe politique n'est pas nécessairement bon pour un autre. Le Fédéralisme est un moyen également légitime, qu'il soit adopté dans le but de resserrer ou dans celui de relâcher un lien pré-existant (1).

2° Le Fédéralisme fournit les meilleurs moyens de développer un pays neuf et vaste. Il permet une expansion, dont l'étendue, le cours et la manière de progresser ne peuvent pas être prévus, et de procéder avec plus de variété de méthode, plus d'adaptation des lois et de l'administration aux circonstances de chaque partie du territoire, et cela d'une manière plus vraiment naturelle et spontanée, qu'on ne peut l'attendre d'un gouvernement centralisé, enclin à appliquer sur toutes ses possessions son système établi. Ainsi les besoins

(1) J'ai traité ce sujet dans un essai sur les Forces centripètes et centrifuges en Droit Constitutionnel, dans un livre intitulé *Studies in History and Jurisprudence*.

spéciaux d'une nouvelle région sont satisfaits par ses habitants de la manière qui leur paraît la meilleure ; ses lois peuvent être adaptées aux conditions économiques, qui, de temps en temps, se présentent ; ses maux spéciaux peuvent être guéris par des remèdes spéciaux, peut-être plus drastiques que ceux que réclame un pays vieux, peut-être plus laxatiques que ceux que supporterait un pays vieux ; en même temps, le sentiment de la confiance en soi-même est stimulé et respecté chez les fondateurs de ces nouvelles communautés.

3° Le Fédéralisme prévient la naissance d'un gouvernement central despotique, absorbant les autres pouvoirs, et constituant une menace pour les libertés privées des citoyens. Il semble peut-être aujourd'hui que cette crainte, en ce qui concerne l'Amérique, ait été chimérique. Cependant, elle exista bien réellement parmi les ancêtres des Américains modernes, et elle alla presque jusqu'à entraîner le rejet même d'un instrument aussi peu despotique que la Constitution Fédérale de 1789. Le Congrès (ou le Président suivant le cas) est encore quelquefois représenté comme un tyran par le parti qui ne le contrôle pas, simplement parce qu'il est un gouvernement central ; et les Etats sont représentés comme des remparts contre ses empiètements.

La seconde catégorie d'arguments concerne et recommande moins le Fédéralisme que le *self-government* local. Je les expose brièvement, parce qu'ils sont bien connus.

4° Le *self-government* stimule l'intérêt que porte le peuple aux affaires de son voisinage, il soutient la vie politique locale, il éduque le citoyen dans la sphère quotidienne du devoir civique, lui enseigne que la vigilance perpétuelle et le sacrifice de son temps et de sa peine sont le prix dont doivent être payées la liberté individuelle et la prospérité collective.

5° Le *self-government* assure la bonne administration des affaires locales, en donnant aux habitants de chaque

localité les moyens d'exercer une due surveillance sur la gestion de leurs affaires.

La distinction entre ces deux séries de raisons apparaît dans le fait que la sorte d'intérêt local qu'évoque l'idée de *self-government* local est une chose tout-à-fait différente de l'intérêt qu'on ressent pour les affaires d'un grand corps comme un Etat américain. De même aussi le contrôle des affaires d'une ville, ou même d'un petit comté où tout le monde peut savoir ce qui se passe, est entièrement différent du contrôle qui peut être exercé sur les affaires d'une république qui compte un million d'habitants. Le *self-government* local peut exister dans un pays unitaire comme l'Angleterre et faire défaut dans un pays fédéral comme l'Allemagne. Et dans l'Amérique elle-même, alors que quelques Etats comme ceux de la Nouvelle Angleterre possédaient un système admirablement complet de *self-government* local, d'autres, comme la Virginie, le vieux champion de la souveraineté d'Etat, n'en étaient pourvus que d'une façon imparfaite. Néanmoins, des deux catégories d'arguments se dégage ce principe général, applicable dans chaque partie et chaque branche du gouvernement, que, toutes choses égales d'ailleurs, plus il est donné de pouvoir aux unités, grandes ou petites, composant la nation et moins il en est donné à la nation dans son ensemble et à son autorité centrale, plus complètes seront les libertés des individus composant le peuple, et plus grande sera leur énergie. Ce principe, bien qu'il n'eût pas été alors formulé de la même façon qu'il l'est de nos jours, fut adopté avec ardeur par les Américains. Peut-être est-ce parce qu'ils le considéraient comme un axiome, qu'ils s'y réfèrent rarement dans les controverses subséquentes relatives aux droits d'Etat. Ces controverses portaient plutôt sur la Constitution en tant que loi, que sur la théorie politique générale. Le lecteur européen, en relisant l'histoire des soixante-dix premières années des Etats-Unis, est sur-

pris du peu qui a été dit, au cours des interminables discussions au sujet des rapports du gouvernement Fédéral et des Etats, sur les avantages respectifs de la centralisation ou de la localisation des pouvoirs, comme matière d'expérience historique et d'utilité générale.

On peut mentionner trois autres avantages à attendre du système Fédéral, avantages qui semblent avoir été inaperçus ou peu remarqués par ceux qui l'établirent en Amérique.

6° Le Fédéralisme permet au peuple de faire dans les domaines législatif et administratif des expériences qu'on ne pourrait pas tenter impunément dans un grand pays centralisé. Une république relativement petite, comme un Etat Américain, fait et défait aisément ses lois : les erreurs ne sont pas dangereuses, car elles sont vite corrigées : les autres Etats profitent de l'expérience d'une loi ou d'une méthode qui a eu des résultats bons ou mauvais dans l'Etat qui les a essayés.

7° Le Fédéralisme, s'il diminue la force collective de la nation, diminue aussi les dangers auxquels elle est exposée par son étendue et par la variété de ses parties. Une nation ainsi divisée est comme un navire construit avec des compartiments étanches. Quand une voie d'eau se déclare dans un compartiment, les marchandises y contenues peuvent être endommagées, mais les autres compartiments restent secs et maintiennent le navire à flot. De même, si une discorde sociale ou une crise économique ont produit des désordres ou une législation insensée dans un membre du corps Fédéral, le mal peut s'arrêter à la frontière de l'Etat au lieu de se répandre sur toute la nation et de la submerger.

8° Le Fédéralisme, en créant de nombreuses législatures locales avec des pouvoirs étendus, débarrasse la législature nationale d'une partie de cette masse énorme d'attributions qui pourraient autrement se révéler trop lourdes pour elle. Les affaires sont ainsi plus prompte-

ment expédiées, et le grand conseil central de la nation a le temps de délibérer sur les questions qui touchent de plus près à l'ensemble du pays.

L'expérience de l'Amérique est une preuve de la force de ces arguments en faveur du Fédéralisme.

Créer une nation tout en conservant les Etats, telle fut la raison principale des pouvoirs conférés au gouvernement National : cette raison était suffisante à elle seule, et elle l'est encore de nos jours. Les divers Etats ont subi de profondes modifications depuis 1789, mais ils constituent en core des républiques, de l'autorité et de la juridiction étendues desquelles les esprits pratiques sont d'accord pour désirer le maintien.

Peu de discussions eurent lieu dans la Convention de 1787 sur les meilleures méthodes à employer pour étendre le gouvernement aux territoires non organisés situés derrière les monts Alleghany (1). Il fut toutefois admis qu'ils se développeraient comme s'étaient développées les anciennes colonies, et dans la pratique, dès qu'un district devenait suffisamment peuplé, il était constitué en Etat à *self-government*, les divisions moins peuplées restant encore sous le *status* de territoires à demi-*self-government*. Bien que beaucoup de sottises aient été commises dans le processus de ce développement, spécialement en ce qui concerne la réalisation d'emprunts téméraires et le gaspillage des terres publiques, il est probable que les maux auraient été plus grands si la création des institutions locales et le contrôle des nouvelles communautés avaient été abandonnés au gouvernement central (2). Le Congrès n'aurait pas été

(1) Toutefois, en 1787, la grande Ordonnance réglementant le Territoire Nord-Ouest fut édictée par le Congrès de la Confédération.

(2) Les Etats-Unis sont propriétaires des terres publiques dans les territoires, et, quand un nouvel Etat est organisé, ils conservent leur droit de propriété. Les Etats-Unis, cependant, font au

moins imprévoyant que les gouvernements d'Etats, car il aurait été même moins étroitement surveillé. Les occasions de tripotage auraient été irrésistibles, le développement de l'ordre et de la civilisation probablement plus lent. Il convient de remarquer qu'en concédant un *self-government* à toutes celles de ses colonies dont la population est de race anglaise, l'Angleterre a pratiquement adopté le même plan que les Etats-Unis avec leur territoire occidental. Les résultats ont été généralement satisfaisants, bien que l'Angleterre, comme l'Amérique, ait constaté chez ses colons dans quelques régions une tendance à traiter la population indigène, dont ils convoitaient les terres et dont ils haïssent les personnes, avec une brutalité et une injustice que la mère-patrie réprimerait volontiers.

Les arguments qui font valoir les avantages du *self-government* local s'appliquaient beaucoup mieux aux Etats de 1787 qu'à ceux de 1907. La Virginie, qui était alors l'Etat le plus important, avait un demi-million d'habitants libres, moins que la population actuelle de Baltimore. Le Massachusetts en avait 450.000, la Pennsylvanie 400.000, l'Etat de New-York 300.000 ; et la Georgie, Rhode-Island et Delaware en avaient moins de

nouvel Etat des concessions de terres vierges, comme suit : ils concèdent : 1° toute section ayant le numéro 16 (ce qui fait un trente-sixième de la totalité) pour venir en aide aux écoles communales ; 2° des terrains destinés à la fondation d'une Université ; 3° les terrains portés sur le cadastre comme terrains marécageux et qui ont souvent de la valeur ; 4° ils ont habituellement fait d'autres concessions pour aider à la construction de chemins de fer et pour créer une école d'agriculture. Malgré ces concessions, les Etats-Unis restent généralement plus grands propriétaires dans l'Etat que l'Etat lui-même, et lorsqu'on considère la façon dont le gouvernement National se comporte vis à vis de ses terres, c'est plutôt à lui qu'aux Etats qu'on peut justement faire le reproche de gaspiller le domaine public.

200.000 entre elles (même en comptant les esclaves) (1). C'étaient là des communautés auxquelles l'expression de *self-government* local pouvait s'appliquer, car bien que la population fût dispersée, le chiffre en était suffisamment bas, pour que les citoyens eussent une connaissance personnelle des hommes dirigeants, et un intérêt personnel (étant donné surtout que la plupart étaient des propriétaires) à voir les affaires communes dirigées avec prudence et économie. Mais aujourd'hui, quand sur près de cinquante Etats, vingt-neuf ont plus d'un million d'habitants, et six plus de trois millions, les nouveaux Etats étant, d'autre part, plus étendus que la plupart des anciens, l'enjeu de chaque citoyen est relativement plus petit et généralement trop petit pour soutenir son activité politique ; quant aux chefs de parti de l'Etat, il ne les connaît que par les journaux ou par leurs visites occasionnelles au cours des tournées électorales (2).

Tout ce qui peut être retenu de ce chef en faveur du système Fédéral, c'est qu'il fournit un mécanisme qui assure dans une région donnée du pays un meilleur contrôle des contributions levées et consommées et une meilleure

(1) Je donne des nombres ronds, un peu inférieurs à ceux du recensement de 1790.

(2) Pour garantir aux Etats les bénéfices réels du *self-government* local, leur population aurait dû être maintenue à un niveau qui n'eût pas dépassé de beaucoup celui qu'elle atteignait primitivement, leur territoire étant divisé en nouveaux Etats à mesure que la population augmentait. Si cela avait été fait, — sans doute au prix de quelques inconvénients évidents, tels que l'affaiblissement du patriotisme historique d'Etat, l'augmentation exagérée du nombre des sénateurs, et la prédominance dans chaque Etat d'une seule grande cité, — il y aurait aujourd'hui plus de deux cents Etats. Bien entendu, dans un certain sens, les Etats ne sont pas plus grands qu'ils ne l'étaient dans les premiers temps, parce que les communications intérieures sont, dans tous, beaucoup plus faciles, plus rapides, et meilleur marché qu'à cette époque.

surveillance des travaux entrepris qu'il ne serait possible, si toutes choses étaient laissées au gouvernement central (4). En ce qui concerne l'effet éducatif d'élections nombreuses et fréquentes, on montrera dans un chapitre ultérieur que les élections en Amérique sont trop nombreuses et se renouvellent trop souvent. En abusant de l'attention du citoyen et en éparpillant son intérêt, elles le laissent à la merci de bandes d'aventuriers égoïstes.

L'utilité que présente le système d'Etat en localisant les désordres ou les mécontentements, et les facilités qu'il offre pour tenter aisément et sûrement les expériences qui doivent être essayées en matière législative et administrative, constituent des bienfaits qui doivent être opposés au risque signalé dans les chapitres précédents, savoir, que des maux puissent se prolonger dans un district, opprimer injustement une minorité, pousser d'autres Etats dans la voie de l'imitation, risque qui pourrait être supprimé par un gouvernement central sainement énergique.

On peut approuver avec moins de réserves la division des pouvoirs législatifs. L'existence de législatures d'Etat allège le Congrès d'un fardeau trop lourd pour ses épaules, car bien qu'il ait beaucoup moins à discuter de politique étrangère que les Parlements d'Angleterre, de France et d'Italie, et bien que la séparation du département exécutif d'avec le législatif lui donne moins de responsabilité dans la conduite ordinaire de l'administration, qu'elle n'en fait supporter à ces Chambres, il ne lui serait pas possible, si sa compétence était aussi étendue que la leur, de s'occuper des demandes multiformes et

(4) Il faut se rappeler que dans la plupart des parties de l'Union, le *self-government* local des cités, comtés, communes et districts scolaires existe sous une forme plus complète que dans n'importe lequel des grands pays de l'Europe. Voir chapitres XLVIII-LII, plus loin.

croissantes des différentes parties de l'Union. Il y a une grande diversité dans les conditions matérielles des différentes parties du pays, et aujourd'hui le peuple, particulièrement dans l'Ouest, est impatient de voir traiter ses difficultés, satisfaire ses besoins économiques et sociaux par l'Etat et par la loi. Il serait extrêmement difficile, pour une législature centrale, quelle qu'elle soit, d'adopter des mesures appropriées à ces conditions dissemblables et changeantes. Combien peu le Congrès pourrait satisfaire à ces conditions, cela ressort du succès très imparfait avec lequel il cultive le champ de législation où il se trouve maintenant confiné.

Les mérites du système Fédéral de gouvernement que j'ai énumérés sont la contrepartie et la conséquence de cette limitation de l'autorité centrale, dont j'ai indiqué les dangers dans le dernier chapitre. Ils sont, en renversant la phrase française, les qualités des défauts du Fédéralisme. Le problème qu'ont à résoudre toutes les nations fédéralisées est d'assurer l'existence d'un gouvernement central efficace et de garantir l'unité nationale, tout en laissant un libre champ aux diversités et un libre jeu aux autorités des membres de la fédération. C'est, pour adopter la métaphore astronomique favorite, qu'aucun panégyriste américain de la Constitution ne manque d'employer, de maintenir en équilibre les forces centripètes et centrifuges, de façon que ni les Etats planètes ne s'envolent dans l'espace, ni le soleil du gouvernement central ne les attire dans ses feux dévorants. Le mérite caractéristique de la Constitution Américaine réside dans la méthode par laquelle elle a résolu ce problème. Elle a donné au gouvernement National une autorité directe sur tous les citoyens, indépendante des gouvernements d'Etats, et elle a pu, dès lors, en toute sécurité, laisser des pouvoirs étendus entre les mains de ces gouvernements. En plaçant la Constitution tout à la fois au-dessus du gouvernement National et des gouver-

nements d'Etat, elle a remis le règlement des conflits pouvant s'élever entre eux à un corps indépendant chargé de l'interprétation de la Constitution, corps qui n'est pas tant considéré comme une troisième autorité dans le gouvernement que comme la voix vivante de la Constitution, chargé de développer la pensée du peuple, dont la volonté est exprimée dans cet instrument suprême.

L'application de ces deux principes, inconnus ou tout au moins peu mis en pratique par les fédérations antérieures (1), a contribué plus que toute autre chose à la stabilité du système américain et au respect dont les citoyens l'entourent, respect qui est la meilleure garantie de sa durée. Encore, ces moyens eux-mêmes n'auraient-ils pas réussi, s'il n'avait pas existé une masse d'influences morales et matérielles plus puissantes que n'importe quels expédients politiques, qui ont maintenu l'équilibre des forces centrifuges et centripètes. D'une part, il y a eu l'amour de l'indépendance locale et du *self-government* local ; de l'autre, le sentiment de la communauté de sang, de langage, d'habitudes et d'idées, un orgueil commun de l'histoire nationale et du drapeau national.

Quid leges sine moribus ? Ceux qui étudient les institutions de même que les juristes, sont portés à exagérer l'effet des combinaisons mécaniques en politique. J'admets qu'en Amérique elles aient eu un excellent résultat ; elles ont développé dans l'esprit de la nation l'habitude du droit. Mais la valeur vraie d'une méthode politique ne réside pas dans ce qu'elle est ingénieuse, mais dans son adaptation au tempérament du peuple auquel elle est

(1) Le gouvernement central dans la Ligue Achéenne avait, selon les apparences, autorité directe sur les citoyens des différentes cités, mais cette autorité était si mal définie et si peu exercée qu'il est difficile de citer cet exemple comme un précédent.

destinée et aux circonstances dans lesquelles il se trouve, dans son pouvoir de se servir des forces de sentiment et d'intérêt qu'elle rencontre, de les développer et de leur donner une forme juridique. Ainsi il en a été du système américain. Juste au moment où les passions soulevées par la question de l'esclavage surmenaient le mécanisme Fédéral, en dévoilant la faiblesse imprévue, alors l'amour de l'Union, le sentiment des bienfaits matériels et sociaux qu'impliquait sa préservation, apparurent avec une force inattendue, et garnirent de courageux défenseurs les remparts de la Constitution souveraine. C'est cette nécessité de déterminer l'adaptation de la machine aux ouvriers, et son influence probable sur eux, aussi bien que la capacité et la bonne volonté des ouvriers à user de la machine, qui rend si difficile de prédire l'effet d'une méthode politique, et, quand elle a réussi dans un pays, de conseiller son imitation dans un autre. La force croissante du gouvernement National des Etats-Unis est due, pour une large part, à des forces sentimentales, qui étaient faibles il y a un siècle, et à une augmentation des voies de communication internes, qu'on n'imaginait pas alors. Les dispositions que nous admirons dans la Constitution se seraient peut-être révélées incapables de fonctionner chez un peuple moins confiant et moins patriote, moins amoureux et moins respectueux de ses lois que ne l'étaient les Anglais d'Amérique.

NOTE SUPPLÉMENTAIRE DE L'ÉDITION DE 1910

Bien que j'aie fait, dans les chapitres précédents, les corrections qui sont nécessaires pour en adapter les explications au temps présent, il convient de noter ici d'une

façon concise, certaines tendances générales qui ont affecté, et peuvent par la suite plus largement affecter, le fonctionnement du système Fédéral.

La croissance de la population, l'extension des voies de communication et le plus grand usage qui en est fait à la fois pour le commerce et pour les allées et venues des habitants, aussi bien que l'éclosion d'idées nouvelles et de besoins nouveaux ont amené de nombreux changements. Trois méritent d'être signalés, comme d'importance particulière : 1^o l'importance des choses accomplies par le Gouvernement National, a eu tendance à augmenter en comparaison des choses que font les Etats ; 2^o une uniformité de réglementation sur le pays est devenue plus nécessaire ; 3^o dans les matières qui sont réglementées, en partie par le Gouvernement National, en partie par les Etats, les inconvénients soulevés par une division et un mélange de pouvoirs, sont devenus plus évidents et plus sérieux.

I. L'armée et la marine sont plus importantes et plus coûteuses qu'elles n'étaient ; elles excitent plus d'attention. Le tarif protecteur affecte de plus en plus l'industrie et le commerce. On s'intéresse davantage, quoique peut-être pas encore autant qu'on le devrait, à la conservation des ressources naturelles, y compris le développement des cours d'eau internes, et le contrôle et la distribution de la force hydraulique.

II. Les maux qui résultent de l'état arriéré de certains Etats, et de la hardiesse ou de la légèreté de certains autres, dans la législation sur des sujets comme le travail des enfants, l'hygiène, le divorce, les mesures pour empêcher les accidents dans les mines ou les autres industries semblent plus évidents, non point parce que les choses sont, en quelque façon, pires qu'elles n'étaient, (elles se sont, à beaucoup d'égards, améliorées), mais parce que l'esprit de réforme et la sympathie humanitaire, qui cherchent à amender les malheurs de la vie, sont devenus plus actifs. Par exemple, on tient aujourd'hui pour regrettable, que des tentations soient offertes aux capitalistes d'établir des manufactures dans les Etats où la loi assure une protection insuffisante aux enfants, ou dont les exigences pour la salubrité et la sécurité sont moins rigoureuses. Dans ces champs d'action, où ni le Congrès ni les Etats ne jouissent d'une autorité complète,

l'absence d'un pouvoir qui traite l'ensemble d'une matière, rend la législation boiteuse et imparfaite.

III. La réglementation des chemins de fer, en ce qui concerne à la fois leurs méthodes et leurs tarifs, par une seule loi et une seule autorité administrative, semble nécessaire, non seulement dans l'intérêt des commerçants et des voyageurs, mais dans celui des employés, et des propriétaires de chemins de fer eux-mêmes, qui sont fatigués par la législation diverse (et quelquefois vexatoire) des différents Etats, surajoutée à la législation du Congrès contrôlant le commerce entre Etats. Tous les chemins de fer doivent-ils être soumis à la législation Fédérale? cette législation ne doit-elle être étendue qu'au fonctionnement entier des chemins de fer faisant des affaires en dehors d'un Etat ou opérant sur plus d'un Etat? c'est là une nouvelle question sur laquelle l'opinion est divisée. Il s'est élevé une énergique réclamation pour la suppression par des mesures générales de tous les monopoles. Il y a un désir de voir plus de contrôle et un contrôle plus uniforme, exercé par la loi nationale sur les grandes sociétés industrielles et commerciales. Tous ces désirs et toutes ces demandes convergentes représentent une tendance, qui n'a pas encore trouvé dans la loi Fédérale et dans l'administration Fédérale une expression concrète, appropriée à sa force. L'esprit de la nation est maintenant éveillé à ces besoins et à ces désirs, mais il hésite à s'éloigner des limites existantes entre l'action Fédérale et l'action d'Etat. Il continue ainsi à lutter contre le problème dont les difficultés résident non seulement dans la solution à atteindre, mais dans la manière d'atteindre la solution : il y a des objections à la fois contre les deux partis qu'on pourrait avoir à prendre, le parti d'amender la Constitution, et le parti d'encourager les cours Fédérales à réaliser, par interprétation, des modifications aussi importantes que celles qu'on désire. Personne ne désire affaiblir la confiance dans l'instrument fondamental.

Quelques changements qui puissent se produire, — qu'ils se produisent tôt ou tard — il est clair que la nation se sent, plus que jamais, une pour tous les intérêts commerciaux et sociaux, chacune de ses parties étant plus entrelacée à toutes les autres parties et plus dépendante d'elles qu'à aucune autre époque antérieure

de son histoire. Ce sentiment, dû à des influences qui ont pris une racine solide, ne peut pas ne pas avoir effet sur les institutions politiques. Il ne présage pas nécessairement quelque menace contre les Etats. Tout le monde sent qu'ils sont nécessaires et doivent être maintenus. Mais il présage quelques nouvelles extensions de l'autorité Fédérale.

Un nouveau fait, dont on pensait qu'il exalterait le prestige et fortifierait le pouvoir du Gouvernement National, a jusqu'ici peu modifié les choses, à supposer qu'il les ait modifiées : — je veux dire l'acquisition de possessions au delà des mers et particulièrement des Iles Philippines, qui dépendent immédiatement de ce Gouvernement et le mettent en face de nouveaux problèmes extérieurs. Ces conquêtes sont relativement trop petites et trop lointaines pour occuper les pensées du peuple. Le lustre du Gouvernement National n'a pas été visiblement rehaussé par son contrôle sur les nouvelles possessions ; encore moins, son caractère de gouvernement constitutionnel a-t-il souffert du fait qu'il exerce un pouvoir plus grand que celui qu'il lui est permis d'exercer à l'intérieur. Ce n'est pas par ce qu'on appelle la « position impériale » que le Gouvernement des Etats-Unis occupe maintenant, ni par la place qu'il a prise comme puissance mondiale, mais plutôt par les causes internes ci-dessus mentionnées, que les forces qui agissent pour l'unification des pays semblent opérer. Encore, à un point de vue, la guerre avec l'Espagne a-t-elle contribué à fortifier le sentiment d'unité : elle a effacé les restes d'un antagonisme qui s'attardait depuis l'époque de la Guerre Civile. Les soldats du Nord et les soldats du Sud ont combattu côte à côte à Cuba sous un même drapeau.

CHAPITRE XXXI

PROGRÈS ET DÉVELOPPEMENT DE LA CONSTITUTION

Nous avons encore à examiner la Constitution à un autre point de vue. Elle n'est pas seulement une loi fondamentale, mais aussi une loi immuable, immuable, c'est-à-dire qu'elle ne peut pas être modifiée par la législature nationale, et qu'elle ne peut même être modifiée par le peuple que par une procédure lente et difficile. Comment un pays dont le nom même nous suggère le mouvement et le progrès, peut-il être gouverné par un système et d'après un instrument qui restent les mêmes d'année en année et de siècle en siècle ?

Par « Constitution » d'un Etat ou d'une nation, nous entendons celles de ses règles ou de ses lois qui déterminent la forme de son gouvernement, les droits et les devoirs respectifs du gouvernement vis-à-vis des citoyens et des citoyens vis-à-vis du gouvernement. Ces règles, ou les plus importantes d'entre elles, peuvent être enfermées dans un document unique, tel que la Constitution Suisse ou Belge, ou être disséminées dans un grand nombre de lois ou recueils d'arrêts judiciaires, comme cela se passe pour ce qu'on appelle la Constitution Anglaise. Ceci est une distinction qui a des conséquences pratiques. Mais une différence encore plus importante réside dans le fait que, dans quelques pays, les règles ou lois qui forment la Constitution peuvent être établies ou modifiées par la législature ordinaire exacte-

ment de la même façon que toutes les autres lois ; au contraire dans d'autres, ces règles sont placées au-dessus et en dehors de l'atteinte de la législature, ayant été établies par quelque autorité supérieure et ne pouvant être modifiées que par elle. Dans les pays de la première classe, ce qu'on appelle Constitution n'est rien de plus que l'ensemble des lois, — y compris naturellement les coutumes et décisions judiciaires — ayant un caractère politique ; cette définition est trop vague pour avoir une utilité scientifique, car trois juristes ne s'accorderaient pas sur le point de savoir quelles lois doivent être considérées comme politiques. Dans ces pays, il n'existe rien, soit dans la forme de ce qu'on appelle communément lois constitutionnelles soit dans la source d'où elles émanent, soit dans leur degré d'autorité, pour les distinguer des autres lois. La Constitution de l'Angleterre change constamment, car, comme la législature, dans l'exercice ordinaire de ses pouvoirs, vote fréquemment des dispositions qui touchent aux méthodes de gouvernement et aux droits politiques des citoyens, il n'est nullement certain que ce qu'on appelle la Constitution sera, à la fin d'une session donnée du Parlement, la même qu'au commencement (1). Une Constitution de ce genre, susceptible à chaque mo-

(1) Le premier homme d'Etat qui a fait cette remarque paraît avoir été James Wilson, qui disait en 1788 : « L'idée d'une Constitution limitant et contrôlant les opérations de l'autorité législative ne paraît pas avoir été exactement comprise en Angleterre. On ne trouve, du moins, aucune trace d'une pratique conforme à ce principe. La Constitution Britannique est tout juste ce qu'il plaît au Parlement Britannique. Lorsque le Parlement transféra l'autorité législative à Henri VIII, l'acte de transfert ne pouvait pas, dans la stricte acception du mot, être appelé inconstitutionnel. Contrôler les pouvoirs et la marche de la législature par une Constitution qui la domine, fut une amélioration dans la science et dans la pratique du gouvernement réservée aux Etats américains. » ELLIOT, *Debates*, II, 432. Paley avait fait l'observation concernant l'Angleterre dans sa *Moral Philosophy*, publiée un

ment d'être pliée ou tournée, étendue ou resserrée, est ce que l'on peut proprement appeler une Constitution Flexible.

Dans les pays de la seconde classe, les lois et règles qui décrivent la nature, les pouvoirs et les fonctions du gouvernement sont contenus dans un ou dans plusieurs documents émanant d'une autorité supérieure à celle de la législature. Cette autorité peut être un monarque qui a « octroyé » une charte, que seul il peut modifier. Ou bien elle peut être le peuple entier réuni dans ses comices ; ou bien, soit une assemblée spéciale, soit une combinaison d'assemblées nommées *ad hoc*. Dans tous les cas, nous trouvons dans ces pays une loi ou un groupe de lois, se distinguant des autres lois, non par le caractère de leur contenu, mais par leur source et par la force qu'elles possèdent, force qui surpasse et renverse toutes les dispositions contradictoires votées par la législature ordinaire. Quand la Constitution consiste dans une ou dans plusieurs de ces lois, je propose de lui donner le nom de Constitution Rigide, c'est-à-dire qui ne peut pas être pliée ou tordue sous l'action de la législature, mais se tient raide et comme un bloc opposant une résistance obstinée aux attaques d'une majorité désireuse de transgresser ses dispositions ou de leur échapper. La Constitution Anglaise est le meilleur exemple

peu avant 1787. Lisez et étudiez l'Instrument d'Olivier Cromwell appelé « Le Gouvernement de la République d'Angleterre, d'Ecosse et d'Irlande », qui a paru dans la *Parliamentary History*, vol. III, p. 1417. Il fut décidé, dans cet instrument, que les statuts votés par le Parlement auraient plein effet, même s'ils n'avaient pas l'assentiment du Lord Protecteur, mais seulement s'ils concordaient avec les articles de l'instrument, qui nous apparaissent, dès lors, comme une véritable Constitution rigide dans les termes de la définition donnée au texte. Quelques-unes des dispositions de ces articles sont si minutieuses qu'il est difficile de croire que le Parlement ait voulu leur donner un caractère im-

moderne du type flexible ; la Constitution Américaine est le meilleur exemple du type rigide.

Mais, demandera-t-on aussi tôt : comment une Constitution peut-elle être véritablement rigide ? La croissance et la décadence sont les conditions nécessaires de la vie des institutions aussi bien que des individus. Une Constitution peut être modifiée moins fréquemment ou moins aisément qu'une autre, mais une Constitution absolument à l'abri du changement est une impossibilité (1).

La question est juste ; la réflexion est vraie. On ne peut pas faire une Constitution qui ne soit pas susceptible de changements, parce que, si elle l'était, elle cesserait de s'adapter aux conditions parmi lesquelles elle doit fon-

muable. Cependant, Cromwell, dans le remarquable discours qu'il prononça le 16 décembre 1653, en promulguant l'instrument, semble avoir pensé que ce qu'il appelait les Principes fondamentaux ne seraient pas susceptibles de modifications.

(1) Les Constitutions de l'ancien monde étaient toutes ou presque toutes flexibles : les anciennes républiques étaient gouvernées par des assemblées primaires, dont toutes les lois avaient la même force. L'exemple le plus intéressant et le plus instructif de beaucoup est la Constitution de Rome. Elle présente quelques analogies frappantes avec la Constitution de l'Angleterre : toutes deux ont laissé beaucoup de points indéterminés, toutes deux se sont largement reposées sur les conventions et accords demi-légaux. (On peut trouver des remarques sur les caractéristiques des constitutions flexibles et rigides dans mon livre intitulé *Studies in History and Jurisprudence*, auquel j'ai déjà renvoyé).

Toutefois, on trouve ça et là, dans les Constitutions Grecques, des dispositions destinées à protéger certaines lois contre les changements. A Athènes, par exemple, il y avait une distinction entre les Lois (*νόμοι*), qui exigeaient l'approbation d'un comité appelé les *Nomothetæ*, et les Décrets (*ψήφισματα*), votés par l'Assemblée seule. Toute personne qui proposait un décret en contradiction avec une loi était passible d'une action (*γραφὴ παρανόμων*) pour avoir, en quelque sorte, conduit le peuple à l'illégalité. Sa condamnation entraînait avec elle une déclaration de la nullité du décret.

tionner, c'est-à-dire aux forces vives qui dirigent la politique. N'étant pas adaptée, elle serait faible, ne serait pas enracinée dans la nature de l'Etat et dans le respect des citoyens pour qui elle est faite ; étant faible, elle serait bientôt renversée. Si, par conséquent, nous rencontrons une constitution rigide, de vie tenace, nous rencontrons une constitution rigide, de vie tenace, jouissant, comme dit Virgile en parlant des dieux, d'une jeunesse fraîche et verte, nous pouvons être sûrs qu'elle n'est pas restée entièrement sans altération, mais qu'elle s'est modifiée de façon à s'adapter aux conditions sans cesse changeantes qui ont grandi autour d'elle. Cela est surtout vrai d'un pays neuf, où les hommes et les circonstances changent plus vite qu'en Europe, et où, en raison de l'égalité des conditions, le levain des nouvelles idées travaille plus complètement la masse tout entière.

Nous devons dès lors, nous attendre à ce que la Constitution Américaine, quand on compare sa condition présente à ce qu'elle était en 1789, dans son premier éclat, ait subi l'influence du temps et du changement.

L'examen historique justifie cette attente. La Constitution des Etats-Unis, bien que rigide, a changé, s'est développée. Elle s'est développée de trois manières, auxquelles je consacre les trois chapitres suivants.

Elle a été modifiée par Amendement. Certaines dispositions ont été effacées du document original de 1787-88 ; certaines autres dispositions plus nombreuses ont été ajoutées. Cette méthode nécessite peu d'explications, parce qu'elle est franche et directe. Elle ressemble à la méthode d'après laquelle les lois sont modifiées en Angleterre ; la différence vient de ce que, tandis qu'en Angleterre les statuts sont changés par la législature seule, aux Etats-Unis, la loi fondamentale est changée d'une façon plus complexe par l'action combinée du Congrès et des Etats.

Elle a été développée par Interprétation, cela veut dire

par le déploiement du sens implicitement contenu dans ses termes nécessairement brefs ; ou par l'extension de ses dispositions à des cas qu'elles ne visent pas directement, mais auxquels on doit considérer que s'applique leur esprit général.

Elle a été développée par l'Usage, c'est-à-dire par l'établissement de règles qui ne contredisent pas ses dispositions expresses, mais leur donnent un caractère, un effet et une direction qu'isolées elles n'auraient pas, et qui modifient matériellement leur fonctionnement. Ces règles prennent quelquefois la forme de statuts votés par le Congrès et abrogés par lui. Quelquefois, elles restent au degré de simple convention ou accord sans autorité légale, mais que tout le monde reconnaît et accepte. Quelle que soit leur forme, il ne faut pas qu'elles soient en contradiction avec la lettre de la Constitution ; si elles sont en conflit avec elle, elles seront considérées comme nulles, chaque fois qu'une question qui les implique viendra devant une cour de justice.

On peut remarquer que de ces trois modes de changement, le premier est le plus franc, le plus direct et le plus efficace, mais aussi le plus difficile à appliquer parce qu'il exige un accord de plusieurs corps indépendants, accords qu'on peut rarement obtenir. Le second mode est moins efficace dans son fonctionnement, car l'interprétation d'une disposition peut être abrogée ou modifiée par la même autorité qui l'a établie, c'est-à-dire par les cours de justice (et surtout par la cour Suprême Fédérale). Mais tant qu'une interprétation particulière subsiste, elle est aussi forte que la Constitution elle-même ; étant en réalité incorporée dans elle, et plus forte dès lors que tout ce qui n'émane pas de la même source suprême de pouvoir, la volonté du peuple. Le plus faible, bien que constituant la méthode la plus facile et la plus fréquente, est le troisième. En effet, la législation et la coutume sont toutes deux subordonnées à la Constitution ;

elles ne peuvent produire effet que sur les points où la lettre de la Constitution est muette, et où aucune interprétation autorisée n'a étendu la lettre à un cas non spécifié. Mais il fonctionne fermement, rapidement, librement ; et les développements qui lui sont dus sont par suite beaucoup plus nombreux que ceux provenant des deux autres modes, comme ils leurs sont inférieurs en autorité et en durée.

Nous constaterons après l'étude de ces trois sources de changement, non seulement que la Constitution actuelle leur doit beaucoup, mais qu'il y a des chances qu'elles la modifient encore davantage dans l'avenir. Nous verrons que, toute rigide qu'elle soit, elle subit de constantes modifications et déviations ; ses termes en général ne changent pas ; pourtant elle en est venue à signifier pour les hommes de 1910 quelque chose de différent de ce qu'elle signifiait pour les hommes de 1810, alors qu'elle fonctionnait depuis plus de vingt ans, ou même pour ceux de 1860, alors qu'on aurait pu croire que les rayons d'une controverse prolongée avaient jeté un éclat lumineux dans tous ses coins les plus sombres.

CHAPITRE XXXII

L'AMENDEMENT DE LA CONSTITUTION

Les hommes qui siégeaient dans la Convention de 1787 n'avaient pas assez de confiance, comme quelques-uns des sages législateurs de l'antiquité ou certains codificateurs impériaux, tels que l'Empereur Justinien, pour supposer que leur œuvre pourrait rester inaltérée dans les siècles à venir. Ils décidèrent (art. V) : « Le Congrès, chaque fois que les deux tiers des deux Chambres le jugeront nécessaire, proposera des amendements à cette Constitution, ou, sur l'invitation des deux tiers des législatures des différents Etats, il réunira une Convention pour proposer des amendements ; dans l'un et l'autre cas, ces amendements seront valables quels qu'en soient le but et l'objet comme parties de cette Constitution, pourvu qu'ils soient ratifiés par les législatures ou par des Conventions des trois quarts des Etats, suivant que l'un ou l'autre mode sera prescrit par le Congrès. »

Il existe donc deux méthodes de concevoir et de proposer des amendements.

A) Le Congrès peut lui-même, par un vote des deux tiers dans chaque Chambre, préparer et proposer des amendements.

B) Les législatures des deux tiers des Etats peuvent requérir le Congrès de réunir une Convention Constitutionnelle. Le Congrès devra obéir ; il n'a pas le choix de

refuser ; la Convention une fois réunie rédigera et soumettra des amendements. Aucune disposition ne concerne l'élection et la composition de la Convention ; ces matières sont, dès lors, semble-t-il, laissées à la discrétion du Congrès.

Il existe deux méthodes d'adopter des amendements préparés et proposés de l'une ou de l'autre des manières que nous venons d'indiquer. — Le Congrès a le choix de prescrire celle des deux qui lui paraîtra la meilleure.

X) Les législatures des trois quarts des Etats peuvent ratifier les amendements qui leur sont soumis.

Y) Des Conventions peuvent être réunies dans les différents Etats, et les trois quarts de ces Conventions peuvent ratifier les amendements (1).

Dans toutes les occasions dans lesquelles le pouvoir d'amendement a été exercé, la méthode A a été employée pour proposer et la méthode X pour ratifier, — en d'autres termes, aucune Convention de l'Union tout entière n'a été réunie pour rédiger des amendements, pas plus que des Conventions des différents Etats pour les ratifier. La préférence pour l'action du Congrès et des législatures d'Etat peut être attribuée à ce fait qu'on n'a jamais désiré reviser la Constitution tout entière, mais seulement y apporter des changements ou des additions sur des points spéciaux. D'ailleurs, la procédure par des conventions Nationale et d'Etat pourrait être plus lente, et soulèverait des controverses sur la méthode d'élection de ces corps. Le consentement du Président n'est pas requis pour un amendement constitutionnel (2). Une majorité des deux tiers dans le Congrès peut avoir raison du veto

(1) Il n'existe aucun délai pour la ratification ; cette omission présente quelque inconvénient.

(2) Ce point a été décidé par la cour Suprême, en 1794, dans le cas *Hollingsworth v. State of Vermont* (3 Dall. 378) ; le Sénat arriva à la même conclusion en 1865. Voir JAMESON, *Constitutional Conventions*, § 560.

qu'il oppose à un *Bill*, et il faut au moins cette majorité pour soumettre au peuple un amendement constitutionnel.

Il n'y a qu'une disposition de la Constitution qui ne puisse pas être changée par cette procédure. C'est celle qui assure à chaque Etat une représentation égale dans l'une des branches de la législature. « Aucun Etat ne sera, sans son consentement, privé d'un suffrage égal dans le Sénat » (art. V). On remarquera que cette disposition n'exige pas l'unanimité chez les Etats pour diminuer ou supprimer une représentation d'Etat dans le Sénat, mais simplement qu'elle donne à tout Etat menacé d'être atteint un veto absolu sur la proposition. Si un Etat consentait à abandonner ses droits, et si les trois quarts du nombre total des Etats acquiesçaient, la résistance du quart restant n'empêcherait pas l'amendement de produire effet.

A l'exemple du Président Lincoln, les Américains considèrent l'Union comme indestructible ; et l'expression « une Union indestructible d'Etats indestructibles » a été employée par la cour Suprême dans un procès célèbre (1). Mais si l'on considère la Constitution simplement comme un document juridique on ne trouve rien en elle qui empêche l'adoption d'un amendement établissant une méthode pour briser le lien Fédéral existant, former de nouvelles unions, ou permettre à chaque Etat de devenir une souveraineté absolue et une république indépendante. Le pouvoir du peuple des Etats-Unis apparaît comme compétent pour réaliser ceci, si jamais il le désirait, d'une façon parfaitement légale, de même que le Parlement Britannique est légalement compétent pour rediviser la Grande-Bretagne en les seize ou dix-huit royaumes indépendants, qui existaient dans l'île au VIII^e siècle.

(1) *Texas v. White*, voir plus haut, p. 457.

Les amendements à la Constitution votés par les précédés ci-dessus indiqués (A + X) sont en tout au nombre de quinze. Ils ont été votés en quatre occasions, et se partagent en quatre groupes, dont deux ont chacun un seul amendement. Le premier groupe, qui comprend dix amendements votés immédiatement après l'adoption de la Constitution, doit être regardé comme un supplément à la Constitution ou comme un post-scriptum, plutôt que comme une modification. Il constitue ce que les Américains, à l'imitation des Anglais, appellent un *Bill des Droits*, garantissant les simples citoyens et les Etats contre les empiètements du pouvoir Fédéral (1). Le second et le troisième groupe, si un simple amendement peut à proprement parler être désigné sous le nom de groupe (amendements XI et XII), sont des corrections de défauts peu importants que le fonctionnement de la Constitution avait révélés (2). Le quatrième groupe marqua une crise politique et enregistra une victoire politique. Il comprend trois amendements (XII, XIV, XV), qui prohibent l'esclavage, définissent le droit de citoyen, s'efforcent de garantir le suffrage des citoyens contre les tentatives des Etats de faire des distinctions au détriment de certaines classes, et étendent la protection Fédérale sur les citoyens qui peuvent souffrir de l'action de certaines sortes de lois injustes d'Etat. Ces trois amendements sont la conséquence de la Guerre de Sécession ; ils étaient nécessaires pour en confirmer les résul-

(1) Ces dix amendements furent proposés par le premier Congrès, qui les avait préparés après les avoir tirés des 103 amendements suggérés par différents Etats, et ils furent ratifiés par tous les Etats, à l'exception de trois. Ils entrèrent en vigueur en décembre 1791.

(2) Le onzième amendement condamna une interprétation de la cour Suprême au sujet de ses propres pouvoirs judiciaires (voir plus haut, p. 338) ; le douzième combla une lacune dans la méthode d'élection du Président.

tats et les assurer dans l'avenir. La majorité obligatoire des Etats fut obtenue dans des conditions entièrement anormales, quelques-uns des Etats récemment conquis ratifiant pendant qu'ils étaient encore contrôlés par les armées du Nord, d'autres parce que c'était le prix qu'ils étaient obligés de payer pour la réadmission dans le Congrès de leurs sénateurs et de leurs représentants (1). Les détails appartiennent à l'histoire ; tout ce que nous devons noter ici, c'est que ces changements profonds, mais effectués dans des circonstances peut-être inévitables, furent votés non pas par la libre volonté des peuples des trois quarts des Etats, mais sous la pression d'une majorité qui avait triomphé dans une grande guerre et profitait de ce qu'elle commandait le gouvernement National et les forces militaires de l'Union, pour réaliser des desseins

(1) Le treizième amendement fut proposé par le Congrès en février 1865, ratifié et déclaré en vigueur en décembre 1865 ; le quatorzième fut proposé par le Congrès en juin 1866, ratifié et déclaré en vigueur en juillet 1868 ; le quinzième fut proposé par le Congrès en février 1869, et déclaré en vigueur en mars 1870. Le quatorzième amendement avait donné aux Etats une raison puissante d'affranchir les nègres, en réduisant la représentation au Congrès de tout Etat qui excluerait du suffrage des habitants mâles (étant citoyens des Etats-Unis) ; le quinzième alla plus loin, et défendit de faire de « la race, de la couleur, de la condition antérieure d'esclave », des causes d'exclusion. Les raisons en faveur de cette mesure audacieuse ont été brièvement exposées par le sénateur Willey, de la Virginie de l'Ouest : le suffrage, dit-il, est la seule garantie sûre que peut avoir le nègre dans de nombreuses régions du pays pour jouir de ses droits civils ; c'est pour lui un bouclier plus sûr que la loi elle-même ; la justice, les principes de la liberté humaine et l'esprit de la civilisation chrétienne en font une nécessité.

Les résultats de ces trois amendements ont été complètement examinés par la cour Suprême, en 1872, dans les procès *Slaughter-House* (16 Wall. 82) ; ces résultats ont été ainsi exposés par le juge Miller : « A l'exception des dispositions spécifiques des trois amendements concernant la protection des droits personnels des citoyens et du peuple des Etats-Unis, et des restrictions obli-

considérés comme indispensables à la reconstruction du système Fédéral (1).

Bien des amendements à la Constitution ont été, à des époques variées, suggérés au Congrès par les Présidents, ou proposés au Congrès par ses membres ; très peu ont obtenu dans chaque Chambre la majorité obligatoire des deux tiers. Toutefois, en 1789 et de nouveau en 1807, des amendements ont été votés par le Congrès et soumis aux Etats, sans que la majorité requise des trois quarts des Etats fût obtenue ; en février et mars 1861, fut voté dans les deux Chambres un amendement interdisant que la Constitution fut jamais amendée de façon à autoriser le Congrès à intervenir dans les « institutions domestiques », y compris celle de l'esclavage, de chaque Etat, mais la guerre éclata immédiatement après et il ne fut jamais soumis aux Etats. A supposer que la paix eût été maintenue, cet amendement n'aurait certainement pas obtenu l'acceptation des trois quarts des Etats ; son seul effet eût été d'obliger ceux qui par la suite pouvaient proposer d'amender la Constitution sur la question de l'esclavage, de proposer en même temps

gatoires apportées à cet effet au pouvoir des Etats, sauf les additions faites au pouvoir du gouvernement général pour assurer l'exécution de ces dispositions, aucun changement substantiel n'a été apporté dans les relations des gouvernements d'Etat avec le gouvernement Fédéral. » — Discours prononcé à l'Université de Michigan, 1887.

La disposition du quatorzième amendement qui permet de réduire la représentation d'un Etat n'a pas, jusqu'à maintenant, été appliquée. Sur les résultats pratiques du quinzième amendement et l'état présent du suffrage dans les anciens Etats esclavagistes, voir ci-après chap. xciv-xcv.

(1) La pression militaire a influé sur l'adoption du treizième amendement ; la pression politique a eu une large part dans l'adoption des autres ; toutefois il faut se rappeler que des changements dans la Constitution étaient un corollaire absolument nécessaire de la guerre qui venait seulement de finir.

l'abrogation de cet amendement spécial lui-même (1).

La morale de ces faits ne doit pas être cherchée bien loin. Bien que les Américains aient conservé longtemps l'habitude de parler de leur Constitution avec un respect presque superstitieux, il s'est souvent trouvé des époques où des hommes d'Etat puissants, peut-être même des partis politiques, l'auraient matériellement modifiée, s'ils l'avaient pu. D'ailleurs, certains changements ont été proposés, que le bon sens impartial du sage aurait approuvés, mais, comme on savait qu'ils ne pourraient pas réunir la majorité requise, ils n'ont jamais été soumis aux Etats (2). Si donc, on a fait relativement peu d'usage des

(1) Les républiques grecques de l'antiquité donnaient quelquefois à des lois particulières des sanctions spéciales, en édictant la peine de mort contre toute personne qui proposerait leur abrogation. Dans ces cas, le citoyen qui avait l'intention de demander l'abrogation d'une loi ainsi sanctionnée commençait, bien entendu, par proposer l'abrogation de celle qui imposait la pénalité. Il en aurait été de même dans notre hypothèse, et il en sera toujours ainsi. Aucun corps souverain ne peut limiter ses propres pouvoirs. Le Parlement Britannique paraît avoir tenté de s'enchaîner lui-même, en décidant dans l'Act d'Union avec l'Irlande (39 et 40 George III, c. 67) que le maintien en Irlande de l'Eglise Episcopale Protestante comme Eglise Etablie serait « considéré comme une partie essentielle et fondamentale de l'Union ». Cette Eglise fut, cependant, en 1869, dépouillée de ce caractère avec autant de facilité que si cette disposition n'eût jamais existé.

(2) Dans le quarante-neuvième Congrès (1884-86), il n'y eût pas moins de quarante-sept propositions introduites en faveur de l'amendement de la Constitution ; quelques-unes d'une portée générale, d'autres d'une nature plutôt complexe (quelques-uns de ces amendements avaient le même objet, ce qui faisait que le nombre total de modifications proposées était inférieur à quarante-sept). Aucune ne semble avoir été votée par le Congrès ; et cinq ou six seulement méritaient d'être prises en sérieuse considération. Une au moins, qui permettait au Président d'opposer son veto à des articles dans un *bill* de crédits, aurait constitué une grande amélioration. Je trouve parmi elles les propositions suivantes : prohibition de la vente de liqueurs alcooliques,

dispositions sur l'amendement, ce fait est dû non seulement à l'excellence de l'instrument originel, mais aussi aux difficultés qui entourent le procédé de revision. Des changements, et peut-être des changements non importants ont été nécessaires, pour remédier à des imperfections reconnues ou pour suppléer à des omissions dangereuses, mais la procédure a été si difficile qu'elle n'a jamais été appliquée avec succès, excepté pour des matières de peu d'importance ne mettant en jeu aucun intérêt de parti (amendements XI et XII), ou au cours d'un mouvement révolutionnaire, qui a disloqué l'Union elle-même (amendements XIII, XIV, XV).

La disposition qui est le plus fréquemment visée par les propositions d'amendements, est la méthode d'élection des Sénateurs des Etats-Unis. Depuis 1895, plus de la moitié des Etats ont adressé des pétitions au Congrès pour la convocation d'une Convention, à l'effet d'examiner s'il conviendrait d'amender la Constitution, de façon

prohibition de la polygamie, attribution du suffrage aux femmes, choix direct du Président par le peuple, élection des représentants pour trois au lieu de deux ans, élection des sénateurs par le peuple, attribution au Congrès du pouvoir de limiter les heures de travail et de voter des lois uniformes sur le mariage et le divorce, nomination par le peuple de certains fonctionnaires fédéraux, interdiction au Congrès de voter des dispositions d'intérêt local, privé ou spécial, et d'ordonner le paiement d'indemnités légalement éteintes par prescription, interdiction aux Etats de louer le travail des prisonniers.

Dans le soixantième Congrès, trente-six propositions de cette nature furent introduites, parmi lesquelles des propositions pour l'élection des juges, pour l'élection des directeurs des postes (*post-masters*), pour l'uniformité des lois concernant le divorce, pour l'abrogation des quatorzième et quinzième amendements à la Constitution, pour la modification de la durée des fonctions présidentielles, pour la modification de la succession à cette fonction, pour une initiative et un referendum, pour la reconnaissance de la Divinité dans la Constitution Fédérale, pour la modification de la méthode d'élection des sénateurs des Etats-Unis.

à substituer, pour l'élection des sénateurs, le peuple aux législatures d'Etats. Jusqu'ici le Congrès a refusé de le faire ; la Chambre a adopté des résolutions favorables, mais le Sénat a toujours refusé de s'y rallier.

En 1909, les deux Chambres ont adopté l'amendement suivant : « Article XVI. Le Congrès aura le pouvoir d'établir et de lever des impôts sur les revenus, de quelque source qu'ils proviennent, sans avoir à faire de répartition entre les différents Etats et sans avoir égard à un recensement ou à un dénombrement ». Cet amendement est soumis (1910) à l'examen des législatures d'Etat.

Quelles sont donc les raisons pour lesquelles la procédure régulière d'amendement a été si difficile à appliquer ?

C'est, en partie et naturellement l'esprit chicanesque et contrariant (ce que les Américains appellent « *cussedness* ») inhérent aux assemblées humaines. Il est difficile d'obtenir que les deux tiers de deux Assemblées (les Chambres du Congrès) et les trois quarts des quarante-six républiques, dont chacune agit par deux assemblées, car les législatures d'Etat sont toutes composées de deux Chambres, se mettent d'accord sur quelque proposition pratique. Sauf sous la pression de troubles urgents, tels que ceux qui déterminèrent l'acceptation de la Constitution elle-même en 1788, peu de personnes ou de corps consentiront à faire le sacrifice d'objections de détail, peut-être en elles-mêmes raisonnables, dans le simple but de se ranger à ce que d'autres ont décidé. Elles ont besoin d'avoir ce qui leur semble tout à fait le mieux, au lieu d'avoir une qualité n° 2, suggérée par quelqu'autre personne. D'autre part, des corps jouissant d'une grande indépendance légale comme c'est le cas pour les législatures d'Etat, loin d'être disposés à déférer au Congrès ou à céder l'un à l'autre, sont plus jaloux, plus soupçonneux, plus vains et plus entêtés qu'un nombre égal d'individus. Le plus souvent il n'y aura guère que l'esprit de parti, poursuivant activement soit un but de parti

commun soit un profit individuel qui sera la conséquence d'une victoire de parti, qui les fera agir de concert.

Si un amendement approuvé par la voix unanime de leur parti, est soumis aux législatures, elles s'empres- seront de l'adopter. Mais, dans ce cas, il se heurtera probablement à l'hostilité du parti opposé ; or les partis, dans beaucoup d'Etats, se balancent d'une façon sensiblement égale. Il est rare qu'une majorité des deux tiers dans l'une ou l'autre Chambre du Congrès puisse être assurée sur une question de parti ; bien entendu, de telles majorités dans les deux Chambres et une majorité des trois quarts des législatures d'Etat sur une question de parti sont encore moins probables. D'un autre côté, dans un pays imprégné de l'esprit de parti, la plupart des questions sont controversées dès le début ou le deviennent bientôt (1). Un changement dans la Constitution, quelque utiles qu'en soient les conséquences finales, a des chances d'être pour le moment considéré comme étant plus avantageux à un parti qu'à l'autre, et cela suffit pour que l'autre parti s'y oppose. Le fait seul qu'une proposition émane d'un parti excite la suspicion de l'autre. On se trouve toujours en présence de ce dilemme dont l'Angleterre a si souvent éprouvé les conséquences fâcheuses : si une mesure de réforme est urgente, elle devient matière à lutte de parti et excite les passions ; si elle ne l'est pas, ni l'un ni l'autre des partis, qui a d'autres projets plus pressants, ne se soucie de l'adopter et de la pousser. En Amérique, un amendement de parti à la Constitution peut très rarement passer. Un amendement étranger aux partis tombe dans la catégorie de ces choses, qui, étant l'affaire de tout le monde, ne sont l'affaire de personne.

Quand on considère la nature d'une constitution

(1) Néanmoins, l'amendement voté par les deux Chambres, en 1909, n'est pas un amendement de parti, et un amendement donnant l'élection des sénateurs aux peuples des Etats ne tomberait pas dans cette catégorie.

Rigide ou Suprême, il est évident qu'une méthode pour la modifier de façon à la rendre conforme à des faits et à des idées qui ont été modifiés, est indispensable. Un critique européen remarquera peut-être que la méthode américaine n'a pas répondu à ce qu'on attendait d'elle. La pensée de ses auteurs, dira-t-il, était que, s'il fallait un accord général pour justifier une modification, cet accord se produirait lorsqu'on découvrirait des lacunes qui en empêchent le fonctionnement. Mais il n'en a pas été ainsi. Il y a eu de longues et furieuses controverses sur l'interprétation de plusieurs points de la Constitution, sur le droit du Congrès de faire des dépenses pour des améliorations intérieures, de privilégier une banque nationale, d'imposer un tarif protecteur, et surtout sur la condition des esclaves dans les Territoires. Cependant la méthode d'amendement ne fut appliquée à aucune de ces questions, parce qu'on ne pût pas arriver à un accord général à ce sujet, ou qu'on n'y arrivait que sur des questions secondaires. Voilà pourquoi, la lutte à l'occasion de l'interprétation d'un document qu'on trouvait impossible à amender, passa des cours de justice au champ de bataille. En réponse à ces critiques, les Américains font observer que le pouvoir d'amender la Constitution est un de ceux qu'on ne peut pas employer sans danger pour terminer des controverses politiques en cours ; si on l'employait, aucune Constitution ne pourrait être ni rigide ni raisonnablement permanente ; une certaine latitude d'interprétation est désirable ; dans les cas susmentionnés, des amendements, excluant d'une façon absolue l'une ou l'autre des interprétations contestées, auraient soit lié d'une façon trop étroite la législature, soit hâté un conflit probablement inévitable.

Faudrait-il rendre plus aisée la procédure d'amendement, en se contentant, par exemple, d'une majorité simple au Congrès, et d'une majorité des deux tiers des Etats ? Les hommes d'Etat américains ne le croient

pas. Une méthode facile et rapide non seulement diminuerait le sentiment de sécurité que donne maintenant la Constitution rigide, mais augmenterait le désarroi de la politique courante, en poussant la majorité dans le Congrès à soumettre fréquemment des amendements aux Etats. L'habitude du raccommodeage deviendrait bientôt l'habitude du rétamage. Il y aurait trop peu de différence entre les changements dans les lois ordinaires, qui exigent l'agrément des majorités dans les deux Chambres et celui du Président, et les changements dans la loi fondamentale plus solennellement arrêtée. Enfin les droits des Etats, sur lesquels la législation congressionnelle ne peut maintenant empiéter d'une façon directe, seraient mis en danger. Le système français, d'après lequel une majorité absolue des deux Chambres, siégeant ensemble, peut amender la Constitution ; ou même le système suisse, d'après lequel la majorité ordinaire des citoyens qui votent peut, avec le concours de la majorité des cantons, ratifier des réformes constitutionnelles, préparées par les Chambres à la suite d'un vote populaire préalable en faveur de la revision de la Constitution (1), sont considérés par les Américains comme un relâchement plein de dangers. L'opinion dominante est que la massivité et la sécurité sont les attributs vitaux d'une loi fondamentale.

De ceci, a découlé un autre résultat intéressant. Du moment que des modifications et des développements sont souvent nécessaires, et qu'ils peuvent rarement être obtenus par amendement, il faut trouver une autre manière de les réaliser. La sagacité des juristes a découvert une méthode dans l'interprétation ; l'habileté des politiciens a inventé une variété de moyens permettant d'étendre par la législation, ou de modifier par l'usage, les dispositions expresses de l'instrument en apparence immuable et inflexible.

(1) Voir la Constitution Fédérale Suisse, art. 118-121.

CHAPITRE XXXIII

L'INTERPRÉTATION DE LA CONSTITUTION

La Constitution de l'Angleterre est contenue dans des centaines de volumes de statuts et d'arrêts de jurisprudence ; la Constitution des Etats-Unis (y compris les amendements) peut se lire à haute voix en vingt-trois minutes. C'est à peu près moitié moins long que la première Epître de saint Paul aux Corinthiens et quarante fois moins long que le *Land Act* Irlandais de 1881. L'histoire connaît peu d'instruments qui, en si peu de mots, édictent des règles aussi considérables sur une grande étendue de matières de la plus haute importance et de la plus haute complexité. La Convention de 1787 fut bien avisée en faisant sa rédaction courte : il était essentiel que le peuple la comprit ; de nouvelles différences d'opinion se seraient produites à mesure qu'elle serait entrée dans les détails ; plus on spécifie, plus on est obligé de spécifier et de tenter le travail impossible d'édicter des dispositions à l'avance pour toutes les éventualités. Ces sages, par suite, se sont contentés de poser un petit nombre de règles générales et quelques principes généraux, laissant à la législation congressionnelle le soin de compléter certains détails, et prévoyant que pour d'autres il serait nécessaire de s'en rapporter à l'interprétation.

Il est clair que plus une loi est courte, plus ses termes doivent être généraux, plus grand, par conséquent, est

le besoin d'interprétation. De même, plus grande est la portée d'une loi, plus nombreux et importants sont les cas qu'elle gouverne, plus souvent son sens sera contesté. Il y a eu, dans le droit privé, des statuts, tels que la loi *Aquilia* à Rome et le statut des *Fraudes* en Angleterre, sur lesquels on a écrit de nombreux volumes de commentaires et qui ont donné lieu à des milliers d'interprétations doctrinales et judiciaires. A plus forte raison, devons-nous nous attendre à voir de grandes dispositions publiques et constitutionnelles soumises à l'examen le plus scrupuleux, pour y découvrir chaque nuance de signification qui peut se cacher derrière leurs termes. Probablement aucun écrit, à l'exception du Nouveau Testament, du Koran, du Pentateuque et du Digeste de l'Empereur Justinien, n'a fait dépenser autant de sagacité et de travail que la Constitution Américaine, pour en examiner, peser, comparer, expliquer, retourner et torturer le texte. Elle ressemble aux ouvrages théologiques : tous deux, tout en étant pris pour guides immuables, doivent s'adapter à un monde certainement changeant, l'un à des conditions politiques qui se modifient chaque année et ne retournent jamais à leur état antérieur, les autres à de nouvelles phases de pensée et d'émotion, à de nouvelles croyances dans le domaine de la philosophie physique et éthique. Il doit donc y avoir un développement des formules constitutionnelles, exactement comme il y en a un des formules théologiques. C'est là un fait fatal qu'on ne peut empêcher ; c'est une conséquence d'une loi de la nature. Tout ce que les hommes peuvent faire, c'est de fermer les yeux, de cacher la réalité du changement par l'usage continu de formules anciennes et respectables, essayant de se persuader que ces formules ont aujourd'hui pour leurs esprits la même signification que celle qu'elles avaient il y a plusieurs générations ou plusieurs siècles. Un grand théologien l'a dit : « Dans un monde supérieur il en est différemment, mais ici-bas

vivre c'est changer, et être parfait c'est avoir changé souvent (1) ».

La Constitution des Etats-Unis est si concise, si générale dans ses termes, que même si l'Amérique avait été une nation évoluant aussi lentement que la Chine, plusieurs questions auraient été certainement soulevées sur l'interprétation de la loi fondamentale, qui en auraient modifié l'aspect. Mais l'Amérique a été la nation qui, de toutes, s'est développée le plus rapidement. Par suite, les questions qui se sont présentées ont souvent été relatives à des matières que les auteurs de la Constitution ne pouvaient pas avoir envisagées. Plus sages que Justinien avant eux et que Napoléon après eux, ils ont prévu que leur travail aurait besoin d'être expliqué par un commentaire juridique. Mais ils étaient loin de se douter de la tension énorme à laquelle quelques-uns des termes de leur Constitution seraient soumis dans l'effort fait pour les appliquer à des faits nouveaux.

Je n'ai pas à essayer d'exposer d'une façon générale l'interprétation de la Constitution, ni à montrer les règles d'interprétation établies par les juges et les commentateurs ; c'est là une matière vaste et réservée aux livres de droit. Tout ce que ce chapitre doit faire est d'indiquer d'une manière très générale, de quelle façon et avec quels résultats la Constitution a été agrandie, développée, modifiée par interprétation ; avec cet objectif, trois points ont surtout besoin d'être discutés : 1^o les autorités qui ont qualité pour interpréter la Constitution ; 2^o les principes essentiels suivis pour déterminer si la Constitution a ou non accordé certains pouvoirs ; 3^o les obstacles aux abus possibles du pouvoir d'interprétation.

I. — A qui appartient-il d'interpréter la Constitution ? Toute question soulevée dans une procédure légale sur la

(1) NEWMANN, *Essay on Development*, p. 39.

signification et l'application de cette loi fondamentale sera évidemment tranchée par les cours de justice. Toute cour est également forcée de se prononcer et compétente pour se prononcer sur ces questions, une cour d'Etat aussi bien qu'une cour Fédérale (1); mais comme toutes les questions les plus importantes sont portées en appel devant la cour suprême Fédérale, c'est pratiquement cette cour dont l'opinion finalement les tranche.

Lorsque les cours Fédérales ont déterminé la signification d'une loi, tout le monde devrait l'accepter et se guider sur leur décisions. Mais il y a toujours des questions d'interprétation qui n'ont jamais été réglées par les cours, quelques-unes parce qu'elles ne se sont jamais trouvées soulevées dans un procès, d'autres parce qu'elles sont de nature à pouvoir difficilement être soulevées dans un procès. Pour celles-là, toute autorité Fédérale ou d'Etat, aussi bien que tout citoyen, doit se guider d'après l'idée la meilleure qu'elle ou qu'il peut se former de l'intention et de la signification vraies de la Constitution, courant naturellement le risque que cette idée puisse le mettre dans son tort.

Il existe aussi des questions d'interprétation que toute cour, selon une habitude bien établie, refusera de résoudre, parce qu'elles sont considérées comme étant « d'un caractère purement politique », expression vague, mais qui ne pourrait être rendue plus explicite que par une énumération des cas qui ont consacré la pratique. En conséquence ces questions sont laissées à la discrétion des pouvoirs exécutif et législatif : chacun d'eux se forme une opinion sur les matières rentrant dans sa compétence, et, en agissant d'après cette opinion, il a droit à l'obéissance des citoyens, et aussi des Etats.

C'est donc une erreur de supposer que le pouvoir judiciaire est l'unique interprète de la Constitution ;

(1) Voir chapitre xxiv, *supra*.

un certain champ reste ouvert aux autres autorités du gouvernement, dont les vues ne concordent pas nécessairement, de sorte qu'un conflit entre ces autorités, bien que portant sur la signification de la Constitution, peut ne pouvoir être réglé par aucune procédure légale. La chose ne cause pas grand désarroi, parce que la décision, qu'elle émane d'une autorité politique ou d'une autorité juridique, est concluante en tant qu'elle concerne la controverse particulière ou la matière particulière sur laquelle elle est prononcée.

La doctrine ci-dessus exposée est celle qui est généralement adoptée aujourd'hui en Amérique. Mais à une certaine époque, les Présidents ont réclamé le droit beaucoup plus important d'être autorisés, sauf dans les cas de pur droit privé, à interpréter la Constitution pour eux-mêmes, d'une manière générale et *prima facie*, et à agir d'après leur propre interprétation, même quand elle était en opposition avec celle de la cour Suprême. Ainsi Jefferson attaqua la doctrine posée dans le fameux jugement du Chief-Justice Marshall dans l'affaire *Marbury v. Madison* (1); de même, Jackson soutint que la cour Suprême s'était méprise en reconnaissant au Congrès le pouvoir d'accorder un privilège à la banque des Etats-Unis, et que lui, sachant mieux que la cour ce que la Constitution voulait permettre, avait le droit d'attaquer la banque comme une institution illégale, et d'opposer son veto à un *bill* tendant au renouvellement de son privilège (2). Les majorités dans le Congrès ont plus d'une

(1) Comme la cour abandonna à l'occasion d'un autre point de l'affaire la procédure contre Mr. Madison, secrétaire d'Etat, la question de savoir si Marshall avait raison ne se présenta pas sous une forme pratique.

(2) Il n'y avait, toutefois, rien d'inconstitutionnel dans le parti que prit Jackson de retirer les dépôts de la Banque des Etats-Unis, et d'opposer son veto au *bill* de renouvellement du privilège. On admet encore, généralement, qu'un Président a le droit, dans l'examen d'une mesure qui lui vient du Congrès, de se faire une

fois réclamé pour elles-mêmes la même indépendance. Cependant dans ces dernières années, l'exécutif et la législature ont pratiquement abandonné la position que les termes précédemment employés semblaient affirmer; de son côté, le pouvoir judiciaire, avec la tendance qu'il a eu, durant tout le cours de son histoire, à prêter son appui à tout exercice de pouvoir qui n'est pas, d'une façon évidente, inconstitutionnel, a laissé un large champ à ces autorités. Si celles-ci n'ont pas usé de cette liberté d'élargir la Constitution plus encore qu'elles ne l'ont fait jusqu'alors, c'est qu'elles ont trouvé des entraves, non seulement dans les cours de justice, mais aussi dans l'opinion publique et dans leurs propres associations professionnelles (la plupart des Présidents, ministres, *leaders* du Congrès, ayant été des juristes).

II. — La Constitution s'est développée par l'interprétation, de deux manières. Quelquefois les Présidents et plus souvent la législature en votant des statuts, ont exercé certains pouvoirs, et la question a été soulevée de savoir si les pouvoirs ainsi exercés étaient légalement exercés, c'est-à-dire s'ils étaient réellement contenus dans la Constitution. Lorsque la question a été résolue affirmativement par la cour, le pouvoir a été reconnu comme faisant partie de la Constitution, bien qu'il fut naturellement sujet à être plus tard refusé par un revirement de la jurisprudence qui l'avait consacré. Telle est la première manière. La seconde est quand cer-

opinion personnelle, non seulement en ce qui concerne son utilité, mais aussi en ce qui touche sa concordance avec la Constitution. Le juge Cooley me fait la remarque suivante : « Si Jackson était sincèrement convaincu que la Constitution avait été violée dans le premier et dans le second privilège, il n'était certainement pas obligé, lorsque le troisième fut proposé, d'abandonner son opinion pour obéir au précédent. La question d'approbation d'un nouveau privilège était d'ordre politique; il était entièrement dans son droit en refusant son approbation pour toutes raisons qui, d'après son opinion personnelle, paraissaient suffisantes. »

taines dispositions d'une législation d'Etat, qu'on avait prétendues contraires à la Constitution, ont été judiciairement déclarées telles, et, par suite, nulles. La décision, en rétrécissant les limites de l'autorité d'Etat, tend à élargir l'autorité prohibitive de la Constitution et lui attribue d'une façon certaine une portée et un champ d'action antérieurement douteux.

Des questions de ce genre se présentent quelquefois comme questions d'Interprétation dans le sens strict du mot, c'est-à-dire comme questions de signification d'un terme ou d'une expression, qui sont tellement ambigus, qu'on pourrait croire qu'ils concernent ou ne concernent pas un cas apparemment envisagé par le peuple, quand il arrêta la Constitution. Parfois, ce sont plutôt des questions auxquelles nous pouvons appliquer le nom de questions de Construction, c'est-à-dire que le cas qui est soulevé est un cas apparemment non envisagé par les auteurs de la Constitution, ou un cas qui, envisagé peut-être, a été omis *brevitatis causa*; mais il est néanmoins nécessaire pour le résoudre d'appliquer la Constitution. Dans le premier cas, l'autorité qui a édicté la disposition a dit quelque chose qui porte ou est supposé porter sur la matière; et le point à résoudre est : « Que signifient les mots ? » Dans le dernier cas, il n'a pas fait directement allusion à la matière; et la question est : « Peut-on, de son langage, inférer quelque chose qui se rattache au point en discussion, qui établisse un principe assez large pour atteindre et englober un cas non mentionné, indiquant ce qu'aurait décidé cette autorité, si la matière avait été présente à son esprit ou si elle avait cru cette matière susceptible d'entrer dans une énumération d'exemples typiques ? (1) »

(1) Par exemple la question de savoir si un accord entre un Etat et un individu fait sous forme d'acte législatif d'un Etat est « un néo contrat », au sens de la défense de porter atteinte à l'obligation d'un contrat, est une question d'interprétation proprement dite,

Comme la Constitution est non seulement un instrument soigneusement élaboré, avec peu de clauses douteuses, mais aussi un instrument concis, rédigé en termes très généraux, la simple interprétation a été bien plus facile que la construction (1). C'est par la construction surtout que la Constitution s'est développée et étendue, et continue encore de se développer et de s'étendre. La nature de cette expansion apparaîtra dans la nature même du gouvernement Fédéral. C'est un gouvernement de pouvoirs délégués et spécifiés. Le peuple lui a confié non la plénitude de sa propre autorité, mais certaines fonctions énumérées, et auxquelles il a limité son action légale. Dès lors, lorsque l'exécutif Fédéral fait un acte, ou lorsque la législature Fédérale vote une loi, une question se pose : « Le pouvoir de faire cet acte ou de voter cette

car elle roule sur la signification du mot « contrat ». La question de savoir si le Congrès avait le pouvoir de passer un acte prononçant l'émancipation des esclaves appartenant à des personnes impliquées dans une révolte, était une question de construction, parce qu'aucune disposition de la Constitution ne prévoyait en effet directement ce cas, et ses auteurs n'y avaient apparemment pas songé. C'était une question qui devait être résolue en considérant ce que pouvaient impliquer les pouvoirs de guerre contenus dans la Constitution. La question de déterminer si le gouvernement National a le pouvoir d'émettre des bons du Trésor est aussi une question de construction : en effet, il se peut que ce cas ait été prévu au moment du vote de la Constitution, mais il doit être déterminé en s'assurant si le pouvoir « d'emprunter de l'argent » englobe cette méthode particulière d'emprunt. Il ne peut pas y avoir d'ambiguïté sur le mot « emprunter » ; la difficulté est de décider lesquelles, des différentes méthodes d'emprunter, dont quelques-unes probablement ont été prévues, peuvent raisonnablement, après un examen de tous les attributs et de toutes les fonctions financières du gouvernement National, être considérées comme rentrant dans le pouvoir d'emprunter.

En ce qui concerne la disposition interdisant aux Etats le vote de lois portant atteinte à l'obligation née d'un contrat, voir à la fin de ce volume la note sur le cas *Dartmouth College v. Woodward*.

(1) Comme la Constitution est censée venir du peuple qui l'a

loi est-il un de ceux que le peuple a délégué à ses agents? » Ce pouvoir peut n'avoir jamais été exercé auparavant. Il peut ne pas se trouver mentionné dans la Constitution d'une façon assez claire. Néanmoins, il peut, d'après la vraie construction de cet instrument, en prenant les clauses une à une, être considéré comme en faisant partie.

Maintenant, les doctrines établies par le Chief-Justice Marshall, et sur lesquelles les cours se sont depuis constamment réglées, peuvent se résumer en deux propositions :

1^o Quand on prétend qu'un pouvoir quelconque appartient au gouvernement National ou à un de ses organes, il faut prouver qu'il lui a été octroyé. Il n'y a aucune présomption en faveur de l'existence d'un pouvoir ; au contraire, la charge de la preuve incombe à ceux qui affirment son existence, la charge d'indiquer dans la Constitution quelque chose qui expressément ou implicitement le confère. De même qu'un serviteur qui prétend agir au nom de son maître, doit prouver d'une façon certaine que celui-ci lui a donné l'autorité qu'il invoque, de même le Congrès ou ceux qui s'appuient sur un de ses statuts sont obligés de montrer que le peuple a autorisé la législature à voter le statut. La recherche de ce pouvoir sera conduite dans un esprit d'exactitude stricte ; si on ne trouve dans la Constitution rien qui le transmette directement ou implicitement, tout ce que l'exécutif ou la législature du gouvernement National, ou tous les deux ensemble, auront pu faire, étant persuadés de son existence, doit être reconnu comme nul et sans effet, comme l'acte d'un agent quelconque non autorisé (1).

décidée, et non de la Convention qui l'a préparée, elle est considérée, au point de vue de l'interprétation, comme l'œuvre non pas d'un groupe de juristes, mais du peuple lui-même. On peut trouver un résumé utile de quelques-unes des règles générales de l'interprétation constitutionnelle dans les *Federal Restraints on State Action* de Patterson, p. 245-247.

(1) Par exemple, une personne citée comme témoin devant un

2° Quand une fois l'octroi d'un pouvoir par le peuple au gouvernement National a été établi, ce pouvoir sera largement interprété. L'interprétation stricte pour déterminer son existence, fait place à l'interprétation large pour aider à son application. Le peuple, ainsi raisonnaient Marshall et ses successeurs, doit être considéré, lorsqu'il confère un pouvoir, comme conférant une large discrétion quand aux moyens à employer. En effet, son but principal est qu'on en fasse un usage énergique et sage, et il ne peut pas en être ainsi, si le choix des méthodes est étroitement limité. Le peuple peut bien être avare dans la délégation de pouvoirs à ses agents, mais on doit présumer, quand il concède ces pouvoirs, qu'il les concède avec confiance dans l'intelligence de ses agents, leur laissant toute liberté d'user de tels ou tels moyens pour arriver au but désiré, qui est nécessaire pour assurer le succès (1). Cette manière de voir, qui aurait en tout cas pour elle le bon sens, est fortifiée par les termes mêmes de la Constitution, qui autorise le Congrès « à voter toutes les lois nécessaires et propres pour exercer les pouvoirs précédents et tous les autres pouvoirs qui ont été donnés par la Constitution au Gouvernement des Etats-Unis,

comité de la Chambre des Représentants fut emprisonnée par ordre de la Chambre pour avoir refusé de répondre à certaines questions qui lui étaient posées. Elle assigna le sergent d'armes pour emprisonnement illégal, et obtint des dommages-intérêts ; la cour Suprême jugea que, du moment qu'on ne pouvait pas montrer que la Constitution conférait à l'une ou à l'autre Chambre du Congrès le pouvoir de punir pour offense, ce pouvoir (bien qu'il eût été souvent exercé) n'existait pas, et que l'ordre de la Chambre ne constituait pas une excuse pour le sergent d'armes (*Kilbourn v. Thompson*, 103 United States, 168).

(1) Par exemple, le Congrès ayant le pouvoir de déclarer la guerre, a celui de la poursuivre par tous les moyens nécessaires au succès, et d'acquérir un territoire par conquête ou par traité. Ayant le pouvoir d'emprunter de l'argent, il peut, s'il le juge bon, émettre des bons du trésor, et leur donner cours légal.

ou à tout département ou office d'icelui ». Dès lors, la souveraineté du gouvernement National, « bien que limitée à des objets spécifiés, est plénière en ce qui les concerne (1) », et suprême dans sa sphère. Le Congrès, qui ne peut pas faire un pas hors du cercle d'action à lui tracé par la Constitution, peut, dans ce cercle, choisir tous moyens qu'il juge bons pour exercer ses pouvoirs ; dans son choix des moyens, il n'est soumis à aucune vérification de la part des cours dans leur fonction d'interprètes, parce que le peuple a fait ses représentants les seuls juges, et les juges définitifs, du mode d'emploi des pouvoirs concédés par lui. Cette doctrine des pouvoirs impliqués, et l'interprétation des mots « nécessaires et propres » ont été pendant bien des années un thème de controverses passionnées et incessantes entre les juristes et les publicistes américains (2). L'histoire des

(1) Voir *Gibbons v. Ogden*, 9 Wheat, p. 1, sqq., jugement de Marshall, C.-J.

(2) « Les pouvoirs du gouvernement sont limités, et ces limites ne peuvent pas être transgressées. Mais la saine construction de la Constitution doit donner à la législature nationale cette latitude, en ce qui concerne les moyens par lesquels seront mis à exécution les pouvoirs à elle conférés, qui permettra à ce corps de remplir, de la façon la plus profitable au peuple, les hauts devoirs qui lui sont assignés. Pourvu que le but final soit légitime, pourvu qu'il soit dans le champ de la Constitution, tous les moyens qui sont appropriés, qui sont pleinement adaptés à cette fin, qui ne sont pas prohibés, mais conformes à la lettre et à l'esprit de la Constitution, sont constitutionnels. » — Marshall C.-J., dans *M. Culloch v. Maryland* (4 Wheat. 316). C'est là, en réalité, la mise en pratique de l'un des points de la fameuse argumentation d'Hamilton en faveur de la constitutionnalité de la banque des Etats-Unis : « Tout pouvoir confié à un gouvernement est, de sa nature, souverain ; il renferme, par la force même du terme, le droit d'employer tous les moyens nécessaires et loyalement applicables pour arriver aux fins de ce pouvoir, et qui ne sont pas interdits par des restrictions et des exceptions spécifiées dans la Constitution. » — *Works* (édit. de Lodge), vol. III, p. 181.

Le juge Hare résume en ces termes la question : « Le Congrès

Etats-Unis est, dans une large mesure, une histoire des arguments qui ont cherché à étendre ou restreindre son importance. Une école d'hommes d'Etat prétendait qu'une interprétation lâche laisserait pratiquement les Etats à la merci du gouvernement National, et abolirait ces freins que la Constitution avait voulu imposer au gouvernement National ; au contraire, le fait même de la délégation formelle de certains pouvoirs doit entraîner cette conséquence que ceux qui n'ont pas été désignés ont été refusés, conformément à la vieille maxime : *expressio unius, exclusio alterius*, que Lord Bacon explique d'une façon concise en disant : « de même que l'exception augmente la force d'une loi dans les cas qui ne sont pas exceptés, de même l'énumération l'affaiblit dans les cas qui ne sont pas énumérés. » L'école adverse répliquait que limiter les pouvoirs du gouvernement à ceux qui sont expressément désignés dans la Constitution serait rendre cet instrument impropre à satisfaire aux intérêts d'une nation grandissante et changeante, et, en ne laissant aux hommes aucuns moyens légaux d'atteindre des buts nécessaires mais non prévus à l'origine, provoquerait une révolution et travaillerait à la destruction de la Constitution elle-même (1).

Cette dernière opinion trouvait un appui sérieux dans le fait de l'existence de certains pouvoirs qui n'avaient

est souverain en ce qui concerne les objets et dans les limites de la Constitution. Il peut se servir de tous les moyens propres et convenables pour mettre en œuvre les pouvoirs conférés par la Constitution. Les moyens qui conviennent le mieux à une époque peuvent être inadéquats à une autre : il est dès lors nécessaire de donner au Congrès une grande latitude..... « Nécessaire et propre » sont donc, au point de vue de la législation, presque sinon complètement, synonymes ; est « nécessaire » ce qui est approprié à l'objet et calculé pour atteindre le but proposé. » *American Constitutional Law*, p. 107.

(1) Voir les remarques philosophiques du juge Story, dans *Martin v. Hunter's Lessee* (1 Wheat, p. 304 sqq.)

pas été mentionnés dans la Constitution, mais qui étaient d'une façon si évidente inhérents à un gouvernement national, qu'il fallait les considérer comme y étant impliqués (1). Par exemple, les seuls délits que le Congrès ait le pouvoir exprès de punir sont la trahison, la contrefaçon de la monnaie ou des valeurs du gouvernement, les actes de piraterie et autres délits contre le droit des gens. Mais on reconnut de très bonne heure que le pouvoir de déclarer d'autres actes comme constituant des délits à l'égard des Etats-Unis, et de les punir comme tels, existait comme une conséquence nécessaire des divers pouvoirs généraux. Ainsi le pouvoir de réglementer le commerce entraînait le pouvoir de punir les délits apportant des entraves au commerce ; le pouvoir d'organiser le service des postes impliquait le droit d'établir des pénalités pour vols de lettres ; et, en fait, toute une masse de lois criminelles surgit comme sanction aux lois civiles que le Congrès avait reçu la mission de voter.

Les trois directions dans lesquelles cet accroissement des pouvoirs implicites du gouvernement a surtout progressé, ont été celles qui sont indiquées par les trois pouvoirs exprès d'imposer et d'emprunter, de réglementer le commerce, et de faire la guerre. Chacun de ces pouvoirs a eu une progéniture de pouvoirs subsidiaires, dont plusieurs à leur tour ont eu des rejetons sur lesquels on ne comptait pas. Ainsi, des pouvoirs d'imposer et d'emprunter sont sortis les pouvoirs de donner un privilège à une banque nationale et d'exempter ses succursales et ses

(1) On invoquait aussi la différence de rédaction entre les articles de Confédération de 1781 qui contenaient (art. II) la proposition suivante : « Chaque Etat retient tout pouvoir, toute juridiction, tout droit qui n'ont pas été expressément délégués aux Etats-Unis assemblés en Congrès », et ceux de la Constitution, qui disent simplement (amendement X) : « Les pouvoirs qui n'ont pas été conférés sont réservés aux Etats respectivement au peuple », en mettant l'expression « expressément ».

billets de tout impôt par un Etat (c'est là une sérieuse restriction de l'autorité d'Etat), de créer un système de douanes et de *revenue cutters* (navires spéciaux des douanes), d'établir un tarif pour la protection de l'industrie nationale. Ainsi, la réglementation du commerce a été interprétée comme comprenant la législation concernant toutes les sortes de transports de marchandises et de passagers, soit d'un pays étranger, soit d'un Etat à un autre, celle concernant la navigation, le pilotage maritime et intérieur, les contrats maritimes, etc... ; en même temps que la surveillance de tous les cours d'eau navigables non situés entièrement dans les limites d'un seul Etat, la construction de tous les ouvrages publics destinés à favoriser le commerce entre Etats ou avec les pays étrangers, le pouvoir de réglementer ou de prohiber l'immigration, et enfin, le pouvoir d'établir une commission des chemins de fer, et de contrôler tout le trafic entre Etats (1). Le pouvoir de guerre s'est montré encore plus élastique. L'exécutif et la majorité dans le Congrès se sont vus obligés, pendant la Guerre de Sécession, d'étendre ce pouvoir, afin de couvrir

(1) L'affaire *Gibbons v. Ogden* fournit un exemple intéressant de la façon dont fonctionne cette doctrine des pouvoirs implicites. L'Etat de New-York, dans le but de récompenser Fulton et Livingstone des services qu'ils avaient rendus en introduisant les bateaux à vapeur, avait voté un statut leur donnant le droit exclusif de la navigation avec bateaux à vapeur sur la rivière de l'Hudson. A l'occasion d'un procès dans lequel ce statut était invoqué, il fut argué de nullité sous prétexte qu'il était en opposition avec un acte passé par le Congrès. Dès lors se posait la question suivante : « Le Congrès avait-il qualité pour voter un acte concernant la navigation de l'Hudson ? » Il fut jugé que le pouvoir accordé par la Constitution au Congrès de réglementer le commerce impliquait celui de faire des lois relatives à la navigation sur des rivières comme l'Hudson, et que le Congrès ayant exercé ce pouvoir, l'action des Etats, en la matière, n'existait nécessairement plus. Par cette décision, un vaste champ de législation fut assuré au Congrès et fermé aux Etats.

de nombreux actes qui empiétaient sur les droits ordinaires des Etats et des individus ; il en résulta une situation qui, cinquante ans plus tôt, eût été considérée presque comme une suspension des garanties constitutionnelles en faveur du gouvernement Fédéral.

Les cours, à l'occasion, ont même été plus loin et ont déclaré déduire de la souveraineté inhérente au gouvernement National certains pouvoirs de la législature. Dans sa dernière décision sur la question du cours légal, la majorité des membres de la cour Suprême paraît avoir fait reposer sur ce motif — bien qu'avec une référence spéciale à la section autorisant le Congrès à emprunter de l'argent, — son affirmation de la compétence du Congrès pour donner cours légal au papier monnaie, compétence que la décision antérieure de 1871 avait tirée du pouvoir de guerre. Cette position souleva une controverse étendue, car la question de déterminer ce qu'implique la souveraineté appartient autant à la science politique qu'à la science juridique, et peut être poussée très loin en se basant sur des considérations à peu près étrangères au droit pur.

Les exemples de développement que nous venons de citer émanent des cours de justice. D'autres sont dus à l'action de l'exécutif, ou de l'exécutif et du Congrès conjointement. Ainsi, en 1803, le Président Jefferson négocia et termina l'acquisition de la Louisiane, l'ensemble des vastes possessions françaises au-delà du Mississipi. Il n'ignorait pas qu'il excédait les pouvoirs à lui conférés par la Constitution, et il désirait que fut voté un amendement, qui validerait son acte. Mais le Congrès et le peuple ne partagèrent pas ses scrupules ; l'approbation de la législature fut considérée comme une ratification suffisante pour une mesure d'une importance considérable, qui ne trouvait son appui dans aucune disposition de la Constitution. En 1807 et en 1808, le Congrès vota deux statuts mettant l'embargo sur tout le commerce des ports des Etats-Unis, amenant pratiquement

ainsi la ruine du commerce de transport lucratif des Etats de la Nouvelle Angleterre. Quelques-uns de ces Etats déclarèrent l'Act inconstitutionnel, prétendant que le pouvoir de réguler le commerce n'était pas le pouvoir de l'annihiler, et leurs cours le considèrent comme nul. Le Congrès néanmoins persista pendant un an ; l'Act, sur lequel la cour Suprême ne s'est jamais prononcée d'une façon formelle, a été généralement regardé comme rentrant dans la Constitution ; pourtant le juge Story (qui l'avait chaudement combattu quand il siégeait au Congrès) remarque qu'il était sur l'extrême limite. Plus impressionnantes, et bien plus importantes dans leurs conséquences, ont été les conquêtes d'autorité Fédérale faites pendant la Guerre de Sécession par l'exécutif, et confirmées les unes expressément, les autres tacitement, par le Congrès et par le peuple (1). Un petit nombre seulement d'entre elles fut soumis aux cours, et celles-ci, dans certains cas, les désapprouvèrent. Mais l'exécutif continua à exercer cette autorité extraordinaire. Les ap-

(1) Voir *History of Michigan*, p. 353, du juge Cooley. Cet éminent jurisconsulte me fait la remarque suivante : « Le Président suspendit le *writ d'habeas corpus*. Les cours jugèrent cet acte inconstitutionnel (il fut plus tard confirmé par le Congrès), mais il ne crut pas qu'il était sans danger d'obéir à leur arrêt. Des commissaires militaires, avec l'approbation du département de la Guerre et du Président, condamnèrent des hommes à une peine pour trahison, mais ils furent relâchés par les cours, qui déclarèrent que les garanties de liberté établies par la Constitution étaient aussi obligatoires en temps de guerre qu'en temps de paix, et devaient être respectées par tous les citoyens et tous les départements et fonctionnaires du gouvernement (Affaire Milligan, 4 Wall. 1). Les cours s'en tenaient étroitement à la Constitution, mais, comme cela arrive dans toutes les guerres civiles, l'exercice du pouvoir de guerre entraîna une foule d'injustices, auxquelles on ne pût peut-être accorder aucune réparation, ou aucune qui fut adéquate. » *Inter arma silent leges* doit renfermer toujours une part de vérité, même sous une Constitution comme celle des Etats-Unis.

pels faits par la minorité à la lettre de la Constitution, étaient discrédités parce que faits par des personnes sympathisant avec les Sécessionnistes, qui cherchaient à la détruire. La nécessité contraignait à faire tant de choses extrêmes, qu'une chose moindre que ces choses extrêmes finissait par être acceptée comme un compromis raisonnable et modéré (1).

La meilleure façon de donner une idée exacte de l'extension à laquelle les contours de la Constitution ont été amenés par l'interprétation et la construction, serait de choisir quelques-unes de ses dispositions les plus importantes et d'énumérer les décisions dont elles ont été l'objet, ainsi que les doctrines qui ont été établies par ces décisions. Toutefois, ce procédé serait fastidieux pour tout lecteur autre qu'un juriste, et un juriste peut trouver plus agréable de consulter une des éditions annotées de la Constitution. Il y verra que certaines dispositions telles que l'article I, § 8 (pouvoirs du Congrès), l'art. I, § 10 (pouvoirs refusés aux Etats), l'art. III, § 2 (étendue du pouvoir judiciaire), ont donné naissance à une véritable forêt de constructions judiciaires, épanouissant la signification et l'application des mots peu nombreux et en apparence très simples du document originel en une variété de résultats imprévus. Ce phénomène s'est produit plus ou moins pour presque toutes les sections de la Constitution et des quinze amendements. Le processus ne montre aucun signe d'arrêt ; et il ne le peut pas, car les nouvelles conditions économiques et politiques font apparaître de nouveaux problèmes. Mais l'œuvre la plus importante fut celle qui fut faite pendant la première moitié du siècle, et surtout par le Chief-Justice Marshall

(1) Telles la suspension du *writ d'habeas corpus*, l'émancipation des esclaves appartenant à des personnes ayant aidé à la rébellion, la suspension du statut de limitations, la disparition pratique des banques d'Etats par l'effet de l'augmentation des impôts établis sur elles en vertu du pouvoir général d'imposer

pendant sa longue présidence de la cour Suprême (1801-1835). Il est à peine exagéré de l'appeler, comme un éminent jurisconsulte américain l'a fait, le second auteur de la Constitution. Je ne dirai pas de lui ce qu'on disait d'Auguste, qu'il trouva Rome en pierres et qu'il la laissa en marbre, parce que la fonction de Marshall n'était pas de changer mais de développer. La Constitution était, à l'exception bien entendu de la forme politique du gouvernement national, qui était déjà bien assise, plutôt une terre nue qu'une cité. Elle ressemblait beaucoup, en continuant la métaphore, à ce qu'était Washington au commencement du XIX^e siècle, un terrain symétrique et plat pouvant convenir à une grande cité, mais avec seulement quelques grands édifices élevés çà et là au milieu des champs et des bois. Marshall laissa la Constitution dans l'état où nous voyons aujourd'hui Washington, une capitale splendide et agréable, dans les vastes limites de laquelle on trouve encore quelques espaces vides et quelques maisons pauvres, mais qui, agrandie et embellie par le goût et par la richesse de sa population rapidement croissante, est digne d'être le centre d'une puissante nation. Marshall n'était naturellement qu'un juge sur sept, mais son intelligence pleine de majesté et l'élevation de son caractère lui donnaient un tel ascendant, qu'il ne se trouva qu'une seule fois en minorité sur une question constitutionnelle (1). Il construisit et acheva la Constitution, moins par ses décisions mêmes que par les jugements dans lesquels il en dégagait les principes, jugements qui, par leur ampleur philosophique, la précision lumineuse de leur argumentation, le sens politique

(1) Dans ce cas unique (*Ogden v. Sanders*), il eut contre lui une majorité simple, et l'opinion des juristes approuve aujourd'hui l'avis qu'il soutenait. A l'époque de la nomination de Marshall comme *Chief-Justice*, il n'avait été prononcé par la cour que deux décisions sur le droit constitutionnel. Entre cette date et sa mort, il y en eut cinquante et une.

délié qui les imprègne, n'ont jamais été surpassés et ont été rarement égalés par les plus fameux jurisconsultes de l'Europe moderne ou de la Rome antique. Marshall n'oubliait pas que le devoir d'un juge est de ne trancher rien de plus que ne l'exige le procès qui lui est soumis ; mais il avait l'habitude d'exposer les motifs de ses décisions de façon à montrer comment ils seraient appliqués dans les cas qui ne s'étaient pas encore présentés. Il saisissait avec une force et une clarté extraordinaires cette idée maîtresse, que la création d'un gouvernement national implique la concession de tous les pouvoirs subsidiaires nécessaires pour rendre effectifs ses pouvoirs principaux et atteindre ses buts ; mais il développait et appliquait cette idée avec tant de prudence et de modération, — évitant de marcher sur le terrain purement politique, ne se laissant pas aller à la tentation d'édifier des théories, satisfait de tirer comme un juriste les conséquences des principes juridiques, — que la Constitution ne paraissait pas tant se dresser entre ses mains dans toute sa hauteur, que se découvrir graduellement jusqu'au moment où elle se révélait dans cette harmonieuse perfection de formes que ses auteurs avaient rêvée. Cette admirable flexibilité et cette capacité de développement, qui la caractérisent entre toutes les autres constitutions rigides ou suprêmes, sont en grande partie dues à lui, autant à son courage qu'à sa prudence (1).

Nous arrivons maintenant à la troisième question : comment l'autorité qui interprète est-elle limitée ? Si la Constitution américaine est capable d'être ainsi dévelop-

(1) Si la cour Suprême avait été à cette époque animée du même esprit d'exactitude rigoureuse et d'obéissance à la lettre, qu'a montré généralement dans l'interprétation du *British North America Act* de 1867 (celui qui crée la Constitution de la Fédération Canadienne) le Comité Judiciaire du Conseil Privé Britannique, la Constitution des Etats-Unis n'aurait jamais atteint son développement actuel.

pée par cette interprétation extensive, quelles garanties offrent au peuple et aux Etats ses termes écrits ? Que devient cet avantage spécial, revendiqué pour les Constitutions Rigides, de conserver intacte dans ses mérites essentiels la forme d'un gouvernement, de réprimer les excès d'une majorité passagère, et (dans les Fédérations) les empiètements d'une autorité centrale ?

La réponse est double. En premier lieu, l'autorité qui interprète est, pour les questions qui ne sont pas absolument politiques, différente de la législature et de l'exécutif, indépendante de l'une et de l'autre, et composée de juristes imbus d'habitudes professionnelles. Il est, dès lors, probable qu'elle sera en désaccord avec l'un ou avec l'autre, lorsqu'ils tenteront de transgresser la Constitution, et se refusera à donner à la loi une extension permettant de sanctionner les empiètements que ces autorités peuvent avoir tentés. En réalité, il y a eu peu de cas, et ces cas ont été surtout des cas d'urgence pendant la guerre, dans lesquels on a été jusqu'à accuser le judiciaire de se prêter aux desseins des autres organes du gouvernement. La période dans laquelle l'interprétation extensive a été la plus active (1800-1835) a été aussi la période où le parti opposé à un gouvernement central puissant dominait le Congrès et l'exécutif : loin d'approuver la jurisprudence de la cour, le parti alors dominant s'en plaignait souvent.

En second lieu, il existe au-dessus et en arrière de la législature, de l'exécutif et du judiciaire un autre pouvoir, celui de l'opinion publique. Le Président, le Congrès et les cours sont tous, les deux premiers directement les dernières pratiquement, responsables devant le peuple, et désireux d'être en harmonie avec le cours général de son sentiment. Si le peuple approuve la façon dont ces autorités interprètent la Constitution et l'appliquent, elles vont leur chemin ; si le peuple la désapprouve, elles s'arrêtent ou tout au moins ralentissent le pas. Le

plus souvent, le peuple a approuvé l'action du Président ou du Congrès, qui semblait justifiée par les nécessités du moment, même si elle dépassait la lettre de la Constitution ; le plus souvent, il a approuvé la conduite des cours dont l'interprétation juridique est venue en aide à cette action législative ou exécutive. L'opinion publique a sanctionné l'acquisition de la Louisiane, et l'action encore plus audacieuse de l'exécutif dans la Guerre de Sécession. Elle a approuvé le compromis du Missouri de 1820, que la cour Suprême, trente-sept ans plus tard, déclarait avoir outrepassé les pouvoirs du Congrès. Mais elle a désapprouvé les lois de 1798 sur les Etrangers et sur la Sédition ; bien que ces statuts n'aient jamais été reconnus inconstitutionnels par les cours, cette censure populaire a empêché depuis cette époque toute législation similaire (1). Naturellement le peuple a bien moins de notions exactes sur la Constitution que les juristes ou les cours. Mais s'il désire, d'une façon générale, que les pouvoirs du gouvernement soient assez étendus, pour lui permettre de faire face aux exigences du moment, il est suffisamment attaché à ses doctrines générales, il reconnaît assez le prix de la protection que le gouvernement lui fournit contre ses propres impulsions, pour censurer toute interprétation en contradiction évidente avec les vieilles idées. Et sa censure est naturellement encore plus sévère si la cour paraît agir au commandement d'un parti.

Un résultat singulier de l'importance de l'interprétation constitutionnelle dans le gouvernement Américain peut être signalé ici. C'est que la législature des Etats-Unis a eu une grande partie de son temps pris — quoique moins dans les années récentes qu'autrefois — par des discussions purement juridiques. Lorsqu'on lui propose de

(1) De même, le peuple des Etats du Nord blâma énergiquement les jugements rendus par la majorité de la cour Suprême dans l'affaire Dred Scott.

légiférer sur un sujet qui a été jusqu'ici peu traité, les adversaires de la mesure ont deux lignes de défense. Ils peuvent, comme feraient les Anglais en pareil cas, alléguer que la mesure est inopportune. Mais ils peuvent aussi, ce que les Anglais ne peuvent pas, alléguer qu'elle est inconstitutionnelle, c'est-à-dire illégale, comme dépassant les pouvoirs du Congrès. C'est là une question susceptible d'être soulevée dans le Congrès, non seulement en ce qui concerne des matières purement politiques, dans lesquelles, pour ce motif, les cours de justice refuseront d'intervenir, mais aussi en ce qui concerne toutes autres matières : en effet, puisque une décision sur la constitutionnalité d'un statut ne peut jamais être obtenue des juges par anticipation, le devoir de la législature est d'examiner si elle agit dans sa compétence. Et c'est une question sur laquelle on peut souvent faire le procès de la mesure d'une façon plus forte, et avec moins de peine, que sur la question de savoir si la mesure est substantiellement opportune. Habituellement donc, on la met au premier rang de bataille, et elle est soutenue avec une grande puissance et une grande subtilité par les *leaders*, qui peuvent être plus habiles comme juristes qu'avisés comme hommes d'Etat.

Une autre conséquence de cette pratique est signalée par l'un des plus éminents écrivains parmi ceux qui ont traité de la Constitution Américaine. Les questions de droit sont de nature à rapetisser et à mettre dans l'ombre les questions plus substantiellement importantes de principe et de politique, distrayant de celles-ci l'attention de la nation aussi bien que le talent des orateurs du Congrès.

« La législature anglaise, dit le juge Hare, est libre de prendre tel chemin auquel l'invite le bien-être de l'Etat, et la question n'est pas : « Le Parlement a-t-il le pouvoir de passer l'Act ? » mais celle-ci : « Cet Act est-il en harmonie avec les principes, et s'adapte-t-il aux circons-

tances? » Ce sont là les points fondamentaux, et si l'esprit du public est satisfait à ce sujet, il n'y a pas d'autre controverse. Au contraire, aux Etats-Unis, la question primordiale est une question de pouvoir ; dans les discussions subtiles et raffinées qui interviennent, le droit est trop souvent perdu de vue, ou traité comme s'il était synonyme de force. On est porté à croire que la Constitution approuve ce qu'elle tolère, et que les mesures légales ne peuvent pas être contraires à la morale.

L'interprétation de la Constitution a acquis à certaines époques une telle importance qu'elle a servi de base à la formation de partis politiques ; et l'existence de partis divisés sur des questions de cette nature a, naturellement, stimulé l'intérêt avec lequel ont été surveillés et discutés les points d'interprétation légale. Peu de temps après la formation du gouvernement National en 1789, deux partis se constituèrent, l'un se faisant l'avocat d'une autorité centrale forte, l'autre le champion des droits des Etats. De ces deux partis, le premier, naturellement, en arriva à insister pour une interprétation libérale, extensive, et peut être relâchée des termes de la Constitution, parce que plus on étend le sens des concessions de pouvoir qu'elle accorde, plus on étend ces pouvoirs eux-mêmes. De son côté l'autre parti agissait en protecteur à la fois des Etats et des citoyens contre le gouvernement central, quand il limitait par une interprétation stricte et étroite de l'instrument fondamental les pouvoirs qu'il accordait. La distinction qui commençait en ces premiers jours n'a jamais depuis disparu. Il y a toujours eu un parti qui s'est déclaré disposé à favoriser le gouvernement central, et, partant, un parti d'interprétation large. Il y a toujours eu un parti qui a proclamé qu'il visait à protéger les droits des Etats, et, partant, un parti d'interprétation stricte. Quelques écrivains ont même été jusqu'à considérer ces différentes doctrines concernant l'interprétation comme l'origine de tous les partis politiques

qui ont divisé l'Amérique. Cette conception, toutefois, renverse les faits. Ce n'est pas parce que les hommes ont différé dans leur lecture de la Constitution qu'ils ont (té les avocats ou les adversaires d'une extension des pouvoirs Fédéraux ; c'est leur attitude sur cette question fondamentale qui a déterminé leur attitude sur la question de mots. Bien plus, les deux grands partis ont plusieurs fois changé de bord sur la question même d'interprétation. L'acquisition de la Louisiane et les *Acts* d'embargo ont été l'œuvre des « Interprètes Stricts » ; à l'inverse ce fut le parti de l'« Interprétation large » qui protesta contre cette dernière mesure, et qui, à la Convention d'Hartford en 1814, exposa sur les droits des Etats des doctrines presque aussi avancées que celles affirmées plus tard par la Caroline du Sud en 1832 et par les Sécessionnistes de 1861. Les partis en Amérique, comme dans la plupart des pays, ont suivi leur intérêt du moment ; si cet intérêt s'est trouvé différer de quelque doctrine traditionnelle de parti, ils ont trouvé une explication pour s'en débarasser. Chaque fois qu'il y a eu un conflit sérieux de parti, il a été en réalité un conflit sur une question vivante et pratique, et c'est en apparence seulement que la discussion a porté sur des règles d'interprétation juridique. Chose remarquable, bien qu'assez naturelle dans un pays gouverné par un instrument écrit, chaque controverse s'est trouvée enveloppée de questions d'interprétation constitutionnelle. Lorsque la proposition était faite d'exercer quelque pouvoir du Congrès, par exemple de donner un privilège à une banque nationale, d'accorder des crédits pour des améliorations intérieures, d'adopter un tarif protecteur, les adversaires de ces projets pouvaient plausiblement objecter, et par suite naturellement ils objectaient, qu'ils étaient inconstitutionnels. C'est ainsi que toute proposition d'intervention dans les Etats ou Territoires au sujet de l'esclavage était immédiatement déclarée violer les droits d'Etats garantis par la

Constitution. On en vint à combattre chaque question sérieuse comme question constitutionnelle. Mais en ce qui concerne la plupart des questions, et certainement ce fut là l'attitude de la grande majorité des combattants de parti, on n'attaquait pas ou on ne défendait pas une proposition parce qu'on la considérait comme juridiquement valide ou nulle, d'après l'interprétation véritable de la Constitution, mais on prétendait qu'elle était constitutionnellement vraie ou fausse, selon qu'on pensait qu'elle impliquait ou non le bien-être du pays ou tout au moins les intérêts du parti. L'interprétation constitutionnelle fut un prétexte plutôt qu'une cause, une question de forme plutôt qu'une question de fond.

Les résultats furent à la fois bons et mauvais. Ils furent bons en tant qu'ils amenèrent les partis à se déclarer les défenseurs de la Constitution, animés seulement du désir qu'elle soit interprétée sagement ; de même ils familiarisèrent le peuple avec ses dispositions, et en firent un critique vigilant de tout acte législatif ou exécutif pouvant en affecter le fonctionnement. Ils furent mauvais dans ce sens qu'ils détournèrent l'attention publique de la réalité même des problèmes pour la porter sur leur aspect juridique, et développèrent une habitude de casuistique, qui menaça l'intégrité de la Constitution elle-même.

Depuis la Guerre Civile, il y a eu beaucoup moins de cette casuistique, parce qu'il y a eu moins d'occasions d'y recourir, l'interprétation large de la Constitution ayant en pratique prévalu — et prévalu à tel point que la cour Suprême considère aujourd'hui le pouvoir du Congrès de créer un papier-monnaie ayant cours légal comme une conséquence de la souveraineté du Gouvernement National, et qu'une Chambre Démocrate des Représentants passe un *bill* conférant à une Commission Fédérale des pouvoirs étendus sur tous les chemins de fer circulant sur plus d'un Etat. Il existe bien encore un parti

favorable à l'interprétation stricte, mais l'interprétation stricte qu'il soutient eût été considérée comme lâche par les partisans de l'interprétation large de l'époque d'avant la Guerre Civile. L'interprétation qui a ainsi donné à la Constitution une extension grâce à laquelle elle englobe des pouvoirs, auxquels on n'avait jamais songé, peut être considérée comme une ressource dangereuse. Il faut se souvenir cependant, que même les Constitutions que nous appelons Rigides doivent choisir entre plier ou être brisées. Les Américains ont plus d'une fois plié leur Constitution pour ne pas être forcés de la briser.

CHAPITRE XXXIV

DÉVELOPPEMENT DE LA CONSTITUTION PAR L'USAGE

Il y a encore une autre manière par laquelle la Constitution s'est développée. C'est par l'établissement de règles sur des matières qui rentrent dans son domaine général, mais qui n'ont pas été traitées dans son texte, par la création d'un mécanisme, qui n'a fait l'objet d'aucune disposition, pour atteindre les buts qu'elle envisage, ou, en changeant la métaphore, par le labourage et l'ensemencement d'un champ, qui, bien que compris dans les limites de la Constitution, a été laissé en friche par les auteurs de l'instrument primitif.

La Constitution est curieusement détaillée sur certains sujets d'importance relativement secondaire, tels que les conditions d'éligibilité des membres du Congrès et la constatation officielle de leurs votes ; par contre, elle passe sous silence beaucoup de branches de l'action politique, bien des détails essentiels à tout gouvernement. Quelques-uns peuvent avoir été oubliés, mais d'autres ont été omis à dessein, parce que la Convention ne pouvait pas se mettre d'accord sur eux ou parce qu'ils auraient provoqué de l'opposition de la part des Conventions appelées à ratifier la Constitution, ou parce qu'ils ne paraissaient pas s'harmoniser avec un document qu'il était désirable de rédiger d'une manière concise et de maintenir autant que possible intact. Cela fut sage et certes indispensable, mais cela créa une très grande res-

ponsabilité pour les hommes qui eurent à exercer le gouvernement que la Constitution créait. Ils ne trouvaient rien dans les quatre coins de l'instrument pour les guider sur des questions dont l'importance apparaissait dès qu'il fallait les mettre en pratique. Beaucoup de ces problèmes ne pouvaient être résolus par interprétation ou par construction, quelque libéralement extensive qu'elle pût être, parce qu'il n'y avait rien dans les termes de la Constitution qui permit de déduire une pareille interprétation, et parce que c'étaient dans quelques cas matières qui, bien que très importantes, ne pouvaient pas être appuyées sur un principe, mais devaient être réglées par une détermination arbitraire.

Leur solution, qui commença avec le premier Congrès, a été effectuée de deux manières : par la législation congressionnelle et par l'usage.

La Constitution donnait le pouvoir au Congrès de passer des statuts sur certains sujets déterminés. Pour beaucoup d'autres sujets non spécialement désignés, mais rentrant dans les pouvoirs généraux du Congrès, des statuts étaient manifestement nécessaires. Par exemple, la matière entière de l'imposition Fédérale, directe ou indirecte, la création de cours fédérales inférieures à la cour Suprême, la définition des natures et des degrés de juridiction spéciaux à chaque classe de tribunaux, l'organisation des services civils, militaires et navals du pays, l'administration des affaires indiennes et des territoires, les règles à observer pour l'élection du Président et des sénateurs, ces matières et beaucoup d'autres de haute importance sont réglées par des statuts, statuts que le Congrès peut naturellement modifier, mais qui dans leurs caractères distinctifs, ont été peu modifiés depuis leur première promulgation. Ces statuts ne peuvent pas être appelés parties intégrantes de la Constitution au même sens que les interprétations qui en ont été faites judiciairement, car celles-ci (sujettes à la possi-

bilité de revirements) ont été incorporées de fait dans le texte original ; cependant elles ont imprimé au fonctionnement de la Constitution un caractère et une direction qui doivent être présentes à l'esprit lorsqu'on la discute, et qui ont, dans quelque cas, produit des résultats opposés aux idées de ses auteurs. Prenons un exemple récent : le vote de l'*Act* sur le commerce entre les Etats, qui régit toutes les grandes lignes de chemins de fer de l'Union entière, est une affirmation de l'autorité Fédérale sur des sociétés nombreuses et puissantes, privilégiées par les divers Etats qu'elles desservent, qui donne un aspect nouveau et une signification nouvelle à la clause de la Constitution qui accorde au Congrès le pouvoir, de réglementer le commerce. L'interprétation juridique considérait cette clause comme suffisamment large pour permettre au Congrès de légiférer sur les chemins de fer entre les Etats ; mais quand le Congrès exerça en fait son pouvoir en rendant ce statut, il fit un nouveau pas, et un pas important, vers la mise des organes de transport sous le contrôle national (1). Par suite, la législation, si elle ne peut pas, en droit strict, étendre les limites fixées par la Constitution, peut donner à certaines provinces situées dans ces limites une importance beaucoup plus grande qu'elles n'en possédaient autrefois ; en agissant ainsi, elle peut changer en substance le caractère du gouvernement. Elle ne peut pas créer un nouveau pouvoir, mais elle peut imprimer une nouvelle direction à un ancien pouvoir et mettre en pleine activité un pouvoir en sommeil.

(1) Reconnaître que la Constitution accorde le pouvoir au Congrès de légiférer sur un sujet donné, n'implique pas que tous les détails de l'*Act* qui le régit soient au-dessus de toute objection. Quoique *prima facie* le Congrès, lorsqu'il est compétent pour légiférer sur un sujet, soit libre de choisir ses moyens, encore tout citoyen est-il libre de mettre en doute la constitutionnalité de chacune des dispositions particulières d'un statut.

Etudions maintenant l'usage. La coutume qui, dans tous les départements, est une force productrice de lois, déploie particulièrement son activité en ce qui concerne la conduite pratique du gouvernement. Dans la pratique moderne, les accords et les conventions ne sont pas moins indispensables au fonctionnement harmonieux de la Constitution Anglaise que les principes énoncés dans le *Bill des Droits*. Or, les accords sont simplement des usages établis depuis longtemps, qu'aucun statut n'a sanctionnés, souvent trop vagues pour être formulés d'une manière précise (1), et, cependant, dans quelques cas, considérés comme si impératifs, que leur violation porterait atteinte à la considération d'un homme d'Etat ou d'un ministère tout autant que la violation d'un statut. Aux Etat-Unis, ces accords sont moins nombreux qu'en Angleterre : sous une Constitution rédigée en un document fondamental unique, chacun est plus apte à maintenir jalousement ses droits légaux stricts, et l'esprit des institutions s'écarte moins largement de leur caractère formel. Néanmoins, quelques-uns des traits du gouvernement Américain auxquels il doit surtout son caractère, et qui se présentent le plus souvent dans son fonctionnement quotidien, ne reposent ni sur la Constitution, ni sur un statut, mais uniquement sur l'usage. En voici quelques exemples.

La coutume et seulement la coutume a privé les électeurs présidentiels du droit que leur accordait la Constitution de choisir discrétionnairement le magistrat suprême.

(1) Il était, par exemple, impossible avant 1911 de déterminer d'une manière précise les droits pratiques (pour les distinguer des droits légaux) que possède la Chambre des Lords de repousser un *bill* voté par la Chambre des Communes ; de même, il est impossible de dire aujourd'hui, d'une manière précise, quel est le devoir de la Couronne quand un Cabinet lui présente une requête tout à fait extraordinaire ; on admettait, toutefois que les Lords devaient céder aux Communes ; on estime que la Couronne doit suivre les avis de ses ministres.

Le Président n'est pas élu pour plus de deux périodes continues ; pourtant la Constitution ne restreint d'aucune manière la rééligibilité (1).

Le Président fait un usage plus libre de son veto qu'au commencement, et pour des objets plus nombreux.

Le Sénat n'exerce plus aujourd'hui son pouvoir incontesté de refuser de confirmer les nominations faites par le Président aux offices de cabinet.

Le Président est autorisé à révoquer, sans solliciter le consentement du Sénat, des fonctionnaires dont la nomination doit être ratifiée par le Sénat. Pendant un certain temps, cela fut réglementé par un statut, mais le statut ayant été abrogé, l'ancien usage est ressuscité (voir chapitre vi).

Le Sénat et la Chambre remplissent leur rôle législatif au moyen de comités permanents. Cette particularité vitale du système américain de gouvernement n'a pas d'autre base que les règlements des Chambres, lesquels peuvent être abrogés à tout instant, mais sont maintenus depuis un grand nombre d'années.

Le *Speaker* de la Chambre, par une coutume semblable, est investi du pouvoir extrêmement important de nommer tous les comités de la Chambre.

Les présidents des principaux comités des deux Chambres, qui contrôlent les grands départements d'Etat (affaires étrangères, marine, justice, finances), sont devenus en fait une série additionnelle de ministres pour ces départements.

L'habitude d'aller en *caucus*, où les partis dans chacune des deux Chambres du Congrès arrêtent leur ligne de conduite et l'obligation, pour chaque membre, d'obéir à la décision du *caucus*, sont purement des coutumes ou des

(1) Voyez plus haut, chap. v. Le *Federalist*, n° 68, dit que le Président sera et doit être réélu tant que la Nation l'estimera digne de sa confiance.

accords sans aucune sanction légale. Il en est de même du droit réclamé par les sénateurs d'un Etat de contrôler le patronage Fédéral de cet Etat. Tel est encore l'usage de présenter d'abord à la Chambre les *bills* de crédits.

La règle d'après laquelle un membre du Congrès doit être choisi aussi bien dans le district que dans l'Etat dans lequel il réside, ne repose sur aucune disposition Fédérale; et certes, ni le Congrès ni aucune législature d'Etat n'auraient qualité pour restreindre ainsi la liberté de choix impliquée par les termes de la Constitution.

Jackson introduisit la pratique, qui fut suivie par ses successeurs, de révoquer les fonctionnaires Fédéraux appartenant au parti adverse, et de ne nommer aux places vacantes que des adhérents à leur propre parti. On a donné à ce système le nom de «Système des Dépouilles»; il s'est aussi étendu aux fonctions d'Etat et aux fonctions municipales, et est ainsi devenu la pierre angulaire de la «politique pratique» en Amérique. La Constitution n'est en aucune manière responsable de ce fait, et la législation ne l'est qu'en partie.

Ni dans la législation anglaise ni dans la législation américaine, il n'y a rien touchant la rééligibilité d'un membre de la chambre populaire; on ne peut pas dire non plus que l'usage ait établi, dans l'un ou l'autre pays, une règle générale bien nette sur cette question. Mais en Angleterre la tendance a été de réélire un membre à moins qu'il n'existe quelque raison positive de s'en débarrasser; au contraire, dans bien des régions de l'Amérique, les citoyens ont montré des dispositions inverses et ont refusé de le réélire, précisément parce qu'il a eu déjà son tour. On comprend quelle différence cela apporte au caractère de la chambre.

Nous voyons ainsi que plusieurs traits saillants du gouvernement Américain actuel, tels que l'élection populaire du Président, le fait de restreindre l'éligibilité au

Congrès en exigeant la résidence dans le district à représenter, l'influence des sénateurs et des membres du Congrès sur le patronage, le pouvoir immense du *Speaker*, le système des Dépouilles, proviennent d'usages qui ont poussé autour de la Constitution et en ont profondément modifié le fonctionnement; pourtant ce ne sont pas des parties de la Constitution ni des conséquences nécessaires de quelqu'une des dispositions spécifiques qu'elle contient. Nous examinerons complètement dans les derniers chapitres l'exemple le plus important de tous, la mise en œuvre du système de gouvernement par des partis hautement organisés, y compris l'élection des candidats présidentiels par les grands partis réunis dans leurs conventions nationales.

Une des modifications commencée vingt ans environ après l'adoption de la Constitution, mérite une mention spéciale. La Constitution ne contient pas de dispositions concernant la franchise électorale dans les élections congressionnelles, à l'exception des trois suivantes :

Dans tout Etat, la franchise sera la même que celle exigée pour la nomination des membres « de la Chambre la plus nombreuse de la législature d'Etat » (art. I, § 2).

Lorsqu'un citoyen mâle, majeur de vingt et un ans, sont exclus par un Etat de la franchise (sauf dans le cas de crime), la base de la représentation au Congrès de cet Etat sera proportionnellement réduite (amend. XIV, 1868).

« Le droit de vote des citoyens des Etats-Unis ne sera pas enlevé ni réduit pour cause de race, de couleur, ou de condition servile antérieure » (amend. XV, 1870).

Moyennant ces restrictions, tout Etat peut régler la franchise électorale comme bon lui semble.

Dans les premiers jours de la Constitution, diverses conditions (conditions de fortune, durée de résidence, etc.), limitaient, dans presque tous les Etats, le

vote, et excluait, ou auraient pu exclure un nombre considérable d'habitants libres, quoique dans quelques Etats la proportion de gens très pauvres fût minime. Actuellement, dans tous les Etats, le suffrage est pratiquement universel. Il en était déjà ainsi, même avant la guerre, dans les Etats Libres (1). C'est là un pas vers la démocratie pure, effectué sans l'intervention de la législature nationale, mais uniquement par la législation des divers Etats, législation qui, pouvant être modifiée à tout instant, est, en tant qu'elle concerne le gouvernement national, une simple coutume. Et de ce pas important qui modifie profondément le caractère et le fonctionnement du gouvernement, il n'y a aucune trace dans les termes de la Constitution, autre que les dispositions des quatorzième et quinzième amendements introduites en faveur des nègres affranchis.

Il est naturel, il est même inévitable qu'il se produise dans tout pays une semblable croissance parasitaire d'usages et de conventions autour de la solide armature légale du gouvernement. Mais le résultat d'une telle croissance ne doit-il pas être différent dans les pays à constitution rigide de ce qu'il est dans les pays à constitution flexible ? En Angleterre, les usages de la nature décrite deviennent parties intégrantes de la législation du pays, telle qu'elle est établie par les statuts et les décisions, et modifient cette législation. Des procès sont soumis à une cour, qui reconnaît un usage et lui accorde ainsi une sorte de sanction légale. On vote des statuts qui tiennent un usage existant pour acquis et qui s'harmonisent par suite avec lui. C'est ainsi que la Constitution toujours changeante s'imprègne de coutume. La coutume est, en fait, la première étape de toute règle, avant qu'elle prenne corps en une loi obligatoire. Mais en

(1) Sauf que, dans beaucoup de ces Etats, les gens de couleur se trouvaient dans une condition inférieure.

Amérique, où la loi fondamentale ne peut pas être rapidement, et est en pratique très rarement modifiée, ne devons-nous pas nous attendre à un conflit ou tout au moins à un manque d'harmonie entre la loi et la coutume, provenant du développement constant de l'une et de l'immuabilité de l'autre ?

En examinant cette question, on doit distinguer entre les sujets dont parle la Constitution et ceux sur lesquels elle est muette. Ce dernier cas présente peu de difficultés. L'usage et la législation peuvent élargir la Constitution de n'importe quelle manière, ils sont soumis seulement au contrôle de l'opinion publique. Les cours de justice n'interviendront pas, parce qu'aucune disposition de la Constitution n'est violée ; et même si un acte du Congrès ou de l'exécutif peut donner à penser qu'il est en opposition avec l'esprit de la Constitution, les juges ne l'examineront pas, s'il est toutefois dans les limites du pouvoir discrétionnaire que ces autorités ont reçu (4).

D'un autre côté, si la législation établie par le Congrès ou l'usage empiète sur un domaine expressément couvert par la Constitution, la question de la validité de cette législation ou de la légalité d'un acte fait en conformité de cet usage se pose immédiatement. Des cas de cette nature ne sont pas toujours soumis aux cours ; et

(4) « C'est un axiome de notre jurisprudence qu'un Act du Congrès ne doit être déclaré inconstitutionnel que dans le cas où le défaut de pouvoir pour le voter est tellement clair qu'il ne fait aucun doute. Tout doute doit être résolu en faveur de la validité de la loi. » — Juge Swayne, dans *United States v. Rhodes*, 1, Abb. U. S. 49.

Un exemple intéressant de l'application du pouvoir législatif à des cas non prévus, est fourni par une affaire qui est née des efforts faits pour supprimer les effets funestes résultant des loteries. Le Congrès, dans l'impossibilité de sévir contre une loterie établie en Louisiane, vota un statut interdisant au service de la Poste de transporter les journaux contenant des annonces de loteries (puisque c'était par ces annonces que le mal était fait dans le

s'ils ne le sont pas, la présomption est toujours en faveur de l'acte, quel qu'il soit, fait par le Congrès ou par toute autre autorité légalement constituée. Quand cependant la question est susceptible d'être tranchée judiciairement, et qu'elle est effectivement portée devant un tribunal, le tribunal est plutôt enclin à soutenir l'acte qu'à le traiter comme nul. En appliquant cette interprétation extensive, qui a prévalu depuis la guerre comme elle prévalait à l'époque du Chief-Justice Marshall, la cour Suprême trouve volontiers des raisons pour marcher dans la direction qu'elle voit prendre à l'opinion publique, et pour attacher aux termes de la Constitution un sens qui légitime ce que le Congrès a décidé ou l'usage approuvé. Quand il en est ainsi, les choses se passent sans à-coups. Le changement appelé par les circonstances s'opère avec douceur et est contrôlé, peut-être modifié, dans son action.

Mais parfois, les cours se voient obligées de déclarer contraire à la Constitution, un statut ou un acte exécutif faits conformément à l'usage. Qu'arrive-t-il? En théorie, la solution judiciaire tranche la question et devrait arrêter tout développement ultérieur dans la voie qui a été déclarée inconstitutionnelle. Mais la question de savoir si ce résultat suivra, dépendra en pratique des circonstances du moment. On s'inclinera devant la décision des cours, si le cas n'est pas urgent, s'il n'y a pas un fort courant de l'opinion publique poussant le Congrès ou le Président, ou un besoin impérieux de l'usage qui est né et est

reste de l'Union), et édictant une peine contre quiconque remettrait à la poste des annonces de loterie en violation du statut. Le propriétaire d'un journal arrêté pour violation du statut porta l'affaire devant la cour Suprême, alléguant l'inconstitutionnalité du statut, qu'il prétendait en opposition avec le premier amendement à la Constitution. Mais la cour, à l'unanimité (1892), décida que cet amendement ne s'appliquait pas, et maintint le droit du Congrès de se servir du contrôle de la Poste comme moyen de combattre le mal fait par les loteries. L'opinion publique accueillit très favorablement cette décision.

maintenant désapprouvé ; quant aux tendances vers un changement, si elles existent réellement, elles chercheront une autre issue qui ne soit barrée par aucun obstacle constitutionnel. Mais si les nécessités du moment sont pressantes, les cours et la Constitution devront céder. *Salus rei publicae lex suprema*. Au-dessus de la loi écrite, quoique sacrée, est le salut de la république, qui sera assuré, en se conformant, si possible, à la Constitution ; mais si cela n'est pas possible, en tournant ou même en surmontant la Constitution (1). Cela s'est passé pendant la Guerre Civile, lorsque des hommes déclaraient qu'ils briseraient la Constitution afin de la maintenir.

Les tentatives de désobéissance à la Constitution ont été rares : la crainte d'entrer en conflit avec elle a arrêté, dans leurs premières phases, maintes propositions néfastes ; d'autre part, l'influence de l'opinion publique a empêché des collisions possibles en amenant les tribunaux à prêter leur sanction suprême à des mesures ou à des usages qui, s'ils s'étaient présentés à l'examen dans leur premier aspect, auraient pu être déclarés inconstitution-

(1) Dans une lettre remarquable écrite à Mr. Hodges (4 avril 1864), le Président Lincoln disait : « Mon serment de maintenir la Constitution m'imposait le devoir de préserver par tous les moyens indispensables ce gouvernement, cette nation dont la Constitution était la loi organique. Était-il possible de laisser périr la nation, et cependant de maintenir la Constitution ? La loi générale est qu'il faut conserver la vie et les membres, et cependant, on ampute souvent à un individu un membre pour lui sauver la vie, mais jamais on ne sacrifie sa vie pour lui sauver un membre. J'eus le sentiment que des mesures, d'ailleurs inconstitutionnelles, pouvaient devenir légales en devenant indispensables au maintien de la Constitution par le maintien de la nation. A tort ou à raison, je me suis placé sur ce terrain, et maintenant, je l'avoue. Je ne pourrais pas avoir le sentiment que, du meilleur de mon intelligence, j'ai essayé de préserver la Constitution, si, pour sauver l'esclavage ou pour toute autre question moins importante, j'avais permis à la fois la ruine du gouvernement, du pays et de la Constitution. »

nels (1). La sagesse des hommes d'Etat et des juristes américains est amplement démontrée par la rareté des conflits. Mais les hommes politiques des autres pays feraient erreur s'ils considéraient l'existence d'une constitution rigide ou suprême comme suffisante pour prévenir tout conflit ou pour assurer la victoire de l'instrument fondamental. Une constitution rigide est semblable, non pas à une falaise norvégienne en gneiss qui supporte inaltérable, depuis des siècles, le choc des flots de l'Atlantique, mais plutôt à la digue qui protège la promenade du bord de mer d'une ville anglaise, dont la surface lisse résiste aux vagues ordinaires et aux courants de la Manche, mais qui peut être brisée ou enlevée par une tempête violente. La Constitution Américaine est demeurée intacte, parce que l'Amérique n'a jamais vu, comme quelques nations européennes, une foule en fureur ou des despotes militaires s'acharner à détruire les institutions qui arrêtaient leurs passions ou leur ambition. Elle a résisté aussi parce qu'elle s'est soumise à un système de transformations constantes, parfois à peine perceptibles, qui l'ont adaptée aux besoins d'une nouvelle époque.

La résolution solennelle d'un peuple qui adopte une loi fondamentale par laquelle lui et ses descendants seront gouvernés, ne peut empêcher cette loi, quelle que soit la déférence qu'on continue à lui témoigner, d'avoir une de ses parties emportée, une autre élargie, une troisième modifiée par le jeu incessant des influences agissant sur les individus qui composent le peuple. Ainsi la Constitution Américaine s'est nécessairement transformée comme la nation s'est transformée ; elle s'est transformée d'après l'esprit dans lequel les hommes la considèrent, et par suite, selon son propre esprit. Pour user des termes d'un éminent juriste constitutionnel, auquel j'ai fait de

(1) Tels, la dépense de sommes importantes pour des « améliorations intérieures » et le fait de prendre des pouvoirs de plus en plus étendus sur les communications intérieures.

nombreux emprunts : « Nous pouvons croire, dit le juge Cooley, que nous avons devant nous la Constitution tout entière ; mais, en pratique, elle est ce que le gouvernement, dans ses divers départements, et le peuple, dans l'accomplissement de ses devoirs de citoyens, reconnaissent et respectent comme tel, et rien autre ... Cervantès dit : chaque homme est le fils de ses œuvres. C'est beaucoup plus vrai d'un instrument de gouvernement que d'une personne humaine. Les éléments que la Constitution s'assimile, contestables à l'origine, contribuent à la transformer en un nouvel instrument de gouvernement ; ils finissent par représenter les actes accomplis sous son égide. »

CHAP TRE XXXV

RÉSULTATS DU DÉVELOPPEMENT DE LA CONSTITUTION

Nous avons vu que la Constitution Américaine s'est transformée, qu'elle se transforme et qu'elle est forcée par la loi même de son existence de continuer à se transformer, dans sa substance et dans son fonctionnement pratique, alors que ses termes demeurent les mêmes. « Le temps et la coutume, dit Washington, sont au moins aussi nécessaires pour fixer le véritable caractère d'un gouvernement que de tout autre institution humaine (1) ; » et pendant que l'usage fixe certaines choses, le temps en refond d'autres.

Il reste à se demander quel a été le résultat général des transformations subies par la Constitution, et quelle lumière l'étude de son histoire jette sur l'avenir probable de l'instrument et sur la valeur des constitutions Rigides ou Suprêmes en général.

La Constitution a été manifestement créée comme un instrument de freins et de balances. Chaque branche du gouvernement National devait retenir les autres et maintenir l'équilibre du tout. La législature devait contrebalancer tout à la fois l'exécutif et le judiciaire. Les deux chambres de la législature devaient se contrebalancer l'une l'autre. Le gouvernement National, en prenant toutes ses branches ensemble, était contrebalancé par les gou-

(1) Discours d'adieu, 17 septembre 1796.

vernements d'Etats. Comme cet équilibre était placé sous la protection d'un document qui ne pouvait être changé que par le peuple lui-même, aucune des branches du gouvernement National n'a pu absorber les autres ou prévaloir contre elles, de même qu'en Angleterre la Chambre des Communes et le Cabinet lui-même, issu de cette Chambre, ont surmonté et soumis la Couronne et la Chambre des Lords. Chaque branche maintient son indépendance et peut, dans certaines limites, braver les autres.

Mais il y a nécessairement parmi les corps et les fonctions politiques (c'est-à-dire les personnes qui remplissent la même fonction), une rivalité constante, une lutte pour l'existence semblable à celle que Mr. Darwin a montrée dans le règne végétal et animal ; comme dans ces deux règnes, dans la sphère politique aussi cette lutte pousse chaque corps ou fonction à déployer le maximum de sa force pour sa propre conservation et à développer ses aptitudes dans toute direction où leur développement est possible. Chaque branche du gouvernement Américain s'est efforcée d'étendre ses limites et ses pouvoirs ; toutes ont fait des progrès dans certaines directions, mais dans d'autres ont été restreintes par la poussée de puissance égale ou plus forte des autres branches. Nous essayerons de montrer les principales différences perceptibles entre la conception qu'on se faisait à l'origine des divers corps et fonctions du gouvernement et l'aspect actuel sous lequel ils apparaissent à la nation.

Le Président a développé la possibilité de devenir, aux époques de péril national, une sorte de dictateur romain. En temps ordinaire, il n'est pas plus puissant qu'il n'était à l'origine. Parfois, il a paru plus faible. Par occasions, le Congrès a empiété sur ses attributions, mais, à d'autres époques, le pays a donné sa confiance à l'Homme contre l'Assemblée. Avec une succession de Présidents forts et populaires, cela pour-

rait tendre à devenir une habitude. Inutile de dire que l'histoire a démontré que cette fonction entre les mains d'un *leader* qui inspire confiance et sous l'impulsion de circonstances imprévues peut s'élever à une hauteur effrayante.

Les ministres du Président, pris soit individuellement, soit dans leur ensemble, comme constituant le cabinet, n'ont pas gagné en importance. Isolés d'une part de la législature et de l'autre du peuple, ils ont toujours été un simple accessoire du Président.

Le Sénat en est venu à presser lourdement sur l'Exécutif, et en même temps, il a développé ses fonctions législatives, qui, tout en étant prévues par la Constitution, étaient à l'origine relativement rudimentaires. Au jugement de publicistes américains, il est devenu relativement plus fort qu'il n'était au début, mais il n'inspire pas davantage confiance au peuple.

Le Vice-Président des Etats-Unis est devenu encore plus insignifiant que la Constitution ne paraissait l'avoir fait.

Par contre, le *Speaker* de la Chambre des Représentants, que la Constitution ne mentionne qu'une seule fois et auquel elle n'accorde aucun pouvoir, s'est assuré un des rôles les plus importants dans le drame, et il exerce sur la législation plus d'influence que toute autre personne.

Il s'est créé une oligarchie formée par les présidents des comités dirigeants des deux Chambres, conséquence de ce que l'emploi de leur temps devient de plus en plus chargé et du fonctionnement du système de comité.

Le Judiciaire fut considéré comme faisant de très sérieux progrès durant les quarante premières années; il prétendit exercer des pouvoirs qui sans aucun doute avaient été réellement concédés, mais qui n'avaient été que vaguement entrevus en 1789. Après 1830, le développement de ces pouvoirs fut plus lent. Mais la position acquise par la cour Suprême dans le système gouverne-

mental, si elle n'est pas plus grande que les auteurs de la Constitution ne l'auraient désiré, est cependant plus grande qu'ils ne le prévoyaient.

Certains de ces changements sont considérables; pourtant ils sont beaucoup moins importants que ceux que l'Angleterre a vu apporter à son Gouvernement depuis 1789. Jusqu'à ce jour donc, la Constitution Rigide a maintenu une sorte d'équilibre entre les divers pouvoirs, tandis que l'équilibre qu'on considérait à cette époque comme existant en Angleterre entre le roi, les pairs, la Chambre des Communes et le peuple, c'est-à-dire les électeurs, a disparu à tout jamais.

Les résultats de l'autre lutte qui s'est poursuivie en Amérique entre le gouvernement National et les Etats ont été encore plus considérables, bien qu'il y ait eu quelquefois interruption dans cette marche en avant. Pendant les premières décades après 1789, les Etats, malgré une résistance opiniâtre et souvent violente, accompagnée parfois de menaces de sécession, se trouvèrent de plus en plus enveloppés dans les filets des pouvoirs Fédéraux, que tendaient autour d'eux parfois le Président, parfois le Congrès, parfois le Judiciaire, en sa qualité d'interprète de la Constitution. On interpréta contre les Etats ces dispositions de la Constitution dont le sens avait été au début imparfaitement compris, et ces interprétations, une fois imposées, firent jurisprudence. Il est instructif d'observer que cela fut fait par deux des grands partis nationaux, par ceux qui défendaient les droits d'Etat et prêchaient la souveraineté d'Etat, aussi bien que par les défenseurs d'un gouvernement central puissant. Les premiers, quand ils voyaient l'occasion d'atteindre, au moyen du pouvoir central législatif ou exécutif, un but d'importance immédiate pour leur parti, n'hésitaient pas à imposer ce pouvoir central, oublieux ou insoucians de l'exemple qu'ils donnaient.

C'est pour cette raison qu'on peut appeler le processus,

par lequel le gouvernement National s'est développé, un processus naturel. Comme un gaz chauffé, la force politique est naturellement portée à se dilater, et cette tendance agit même à l'insu et en dehors des intentions de ceux par qui elle agit. Cette force, dans le processus de son extension, peut se heurter, être arrêtée ou refoulée par une force supérieure. La force d'expansion du gouvernement National se révéla en fin de compte supérieure à celle des Etats, et la tendance centralisatrice prévalut. Elle prévalut, non pas tant par suite du dessein conscient du parti qui y était favorable, que par suite des éléments inhérents de force qu'elle possédait, et des conditions favorables dans lesquelles elle agissait, éléments et conditions largement indépendants des deux partis politiques et agissant également sous la suprématie de l'un aussi bien que sous celle de l'autre. De temps à autre, le mouvement centralisateur a été arrêté. En 1830-1832, la Georgie brava la cour Suprême et ne fut pas contrainte à la soumission, parce que l'exécutif se rangea de son côté. En 1832, la Caroline du Sud brava le Congrès et le Président, et un compromis mit fin à la lutte. A cette époque, et souvent durant la période suivante, des observateurs étrangers perspicaces prédirent la dissolution de l'Union. Durant les quelques années qui précédèrent la Guerre Civile, le lien d'obéissance envers le gouvernement National était sensiblement relâché sur une grande partie du territoire. Mais pendant et après la guerre, la tendance ancienne a repris son action, plus rapide et plus puissante qu'auparavant.

Un critique pourrait s'élever contre l'opinion émise ici, en faisant remarquer que, contrairement à ce qui s'est passé dans les conflits entre les diverses branches du gouvernement National, la lutte entre le gouvernement National et l'Etat n'est pas provenue seulement du développement naturel de la Constitution, mais a été accélérée par des modifications spécifiques apportées à la

Constitution, c'est-à-dire par les trois derniers amendements.

Cette objection est fondée. Mais la prédominance des tendances centralisatrices n'est pas entièrement ni même principalement due à ces amendements. Elle se serait produite sans eux, quoique moins complètement. Elle est due non seulement à ces amendements, mais aussi :

A l'interprétation extensive faite par le judiciaire des pouvoirs que la Constitution accorde au gouvernement National.

Au vote par le Congrès de statuts sur des questions qui n'étaient pas exclusivement réservées aux Etats, statuts qui ont sensiblement rétréci le champ d'action des Etats ;

Aux usages d'un pouvoir exécutif qui, approuvés par le peuple et non condamnés par les tribunaux, sont devenus des précédents.

Tels ont été les modes par lesquels la tendance centralisatrice s'est manifestée et a prévalu. Quelles ont été les causes secondaires ?

Elles appartiennent à l'histoire. Elles sont en partie d'ordre économique, en partie d'ordre moral. La vapeur et l'électricité ont relié étroitement les diverses parties du territoire, rendu chaque Etat ou groupe d'Etats plus dépendant de ses voisins, ajouté aux matières dans lesquelles l'ensemble de la nation profite d'une action commune et d'une législation unique. Le pouvoir que possède le gouvernement National de stimuler ou de déprimer le commerce et l'industrie par une législation sur les questions de monnaie et de finance, ou sur le tarif, ou sur les moyens de transport, lui a assuré un large contrôle sur la prospérité matérielle de l'Union; ainsi « le peuple et plus particulièrement les classes manufacturières et commerçantes en sont venus à tourner leurs regards de plus en plus vers la capitale nationale pour tout ce qui touche à leurs intérêts, et de

moins en moins vers la capitale de leur Etat... Dans la pensée des citoyens, même dans les Etats de Jefferson et de Calhoun, c'est la nation et non l'Etat qui est le souverain... La Constitution comme elle est, et l'Union comme elle était, ne peuvent plus être le mot d'ordre des partis. Il s'est créé une Union nouvelle avec des caractères nouveaux et imposants, mais aussi avec de nouveaux défauts qui s'y sont greffés (1) ». On est devenu fier du drapeau national et du gouvernement National, qui représente l'unité nationale. Le Nord a eu de la reconnaissance pour ce gouvernement, qui est le pouvoir qui a sauvé l'Union pendant la Guerre Civile ; le Sud a eu le sentiment de la force qu'exercèrent alors le Président et le Congrès ; tous deux le souvenir de l'extension immense que prirent les pouvoirs militaires et qu'ils pourraient reprendre. Sur tout le territoire, une armée considérable de fonctionnaires Fédéraux est répandue, dont les espérances et les craintes sont concentrées à Washington. Comme les modes suivant lesquels ces causes et d'autres semblables peuvent agir, ne sont évidemment pas épuisés, il est clair que le développement de la Constitution en ce qui concerne les relations entre la nation et les Etats n'est pas encore achevé, et les apparences actuelles suggèrent que la tendance centralisatrice continuera à prévaloir.

Quelle conclusion doit-on tirer de l'étude que nous venons de faire au point de vue de la valeur des constitutions rigides, c'est-à-dire des instruments écrits de gouvernement émanant d'une autorité supérieure à celle de la législature ordinaire? Cette question est importante pour les nations européennes qui, du type ancien ou Flexible des constitutions, paraissent devoir passer au type plus récent ou Rigide.

Le lecteur européen qui a suivi l'exposé des faits dans les précédents chapitres peut être porté à écarter som-

(1) COOLEY, *History of Michigan*.

mairement la question. « Les Constitutions Rigides, dirait-il, sont d'après votre propre démonstration une illusion et un trompe-l'œil. L'usage et l'interprétation ont transformé la Constitution Américaine, la transforment, continueront à la transformer. Elle n'est même plus ce qu'elle était il y a trente ans ; qui peut dire ce qu'elle sera dans trente ans d'ici? Si ses transformations ont été moins rapides que celles de la Constitution Anglaise, cela tient seulement à ce fait que l'Angleterre ne s'est pas encore si complètement démocratisée que l'Amérique depuis environ un siècle, et qu'il y a eu, par suite, en Angleterre plus d'occasions de changement. Si l'existence de la Constitution fondamentale n'a pas empêché de violentes extensions du pouvoir exécutif durant la guerre, et du pouvoir législatif durant et après la guerre, ses garanties sur le papier ne seront-elles pas foulées aux pieds avec plus de désinvolture à la prochaine crise? Son but était de protéger non seulement les Etats contre le pouvoir central, non seulement chaque branche du gouvernement contre les autres branches, mais le peuple contre lui-même, c'est-à-dire la nation tout entière contre les impulsions d'une majorité éphémère. Que devient cette protection, quand vous admettez que la cour Suprême elle-même est influencée par l'opinion publique, qui n'est que les sentiments régnants du moment? Si chacun des freins, chacune des garanties contenus dans le document peuvent être renversés, ou si tous ensemble peuvent l'être, où sont les garanties tant vantées des lois fondamentales? Evidemment, la Constitution ne se tient debout que parce qu'elle n'a à présent aucun assaut à subir. Elle est comme les murailles de Jéricho, hautaine et imposante, mais elle est prête à s'écrouler au son de la trompette. Elle est plus dangereuse qu'une illusion, elle est un piège ; car elle endort la nation dans une sécurité imaginaire, paraissant promettre la stabilité des institutions de gouvernement et le respect des droits individuels, qui sont en

réalité sans fondement. Une constitution flexible comme celle de l'Angleterre est réellement plus sûre, car elle ne conduit pas à une pareille déception, mais en avertissant les bons citoyens que le bien-être de la république dépend toujours d'eux et uniquement d'eux, elle les stimule à des efforts constants pour le maintien de leurs droits et des intérêts essentiels de la société. »

Cette façon d'exposer la chose est aussi fautive lorsqu'elle déprécie, que l'est de son côté l'opinion générale lorsqu'elle surfait la stabilité des constitutions rigides. Elles ne tiennent pas toutes ce que promet la solennité de leur rédaction. Mais elles ne sont pas inutiles pour cela.

Espérer qu'une construction verbale quelconque, quelque gravement conçue qu'elle soit, quelles que soient les sanctions qu'elle comporte, restreindra éternellement les passions et les intérêts des hommes, c'est espérer l'impossible. Une certaine limite dépassée, vous ne pouvez pas plus protéger le peuple contre lui-même, que vous ne pouvez, suivant une expression familière aux américains, vous soulever du sol par les tirants de vos bottes. Des lois sanctionnées par la force brutale et écrasante d'un despote, des lois sanctionnées par des menaces surnaturelles dont personne ne mettait en doute la réalité ne purent, dans des âges d'oppression et de superstition, restreindre ces passions. Le monde ne s'est pas amélioré à ce point, que, à notre époque même, les lois les meilleures et les plus vénérables puissent, par elles-mêmes, commander l'obéissance. Les constitutions qui, à des époques tranquilles, se modifient graduellement et paisiblement, d'une manière presque imperceptible, doivent, aux époques de révolution, être transformées plus hardiment, quelques dispositions étant sacrifiées par égard pour les autres, comme les marins dans une tempête jettent par dessus bord une partie de la cargaison pour sauver l'autre partie, avec le navire lui-même. Se cramponner à la lettre de la Constitution quand le bonheur du pays pour

lequel cette Constitution est établie se trouve en péril, serait tenter de sauver la vie aux dépens de tout ce qui rend la vie digne d'être vécue — *propter vitam, vivendi perdere causas*.

Néanmoins, la Constitution rigide des Etats-Unis a rendu et rend encore des services inappréciables. Elle oppose des barrières aux innovations téméraires et précipitées. Elle garantit du temps pour la réflexion. Elle oblige le peuple à penser sérieusement avant de la modifier ou de pardonner l'infraction qu'on lui fait subir. Elle rend les législatures et les hommes d'Etat lents à dépasser leurs pouvoirs légaux, lents même à proposer des mesures qui paraissent contraires à la Constitution. Elle tend à rendre le processus de transformation graduel et empirique, à en faire plutôt le résultat de nécessités nouvelles et acceptées que d'une impatience fiévreuse. Elle empêche enfin les changements réclamés à grands cris par une majorité passagère, mais qui auront cessé d'être demandés, avant qu'on ait surmonté les barrières qu'oppose la Constitution.

Elle fait plus encore. Elle forme la pensée et le caractère du peuple. Elle fortifie ses instincts conservateurs, son sentiment de l'importance de la stabilité et de la continuité dans les combinaisons politiques. Elle le forme à des habitudes de légalité, comme la loi des Douze Tables forma les esprits des Romains cultivés. Elle lui fait sentir que connaître à fond son instrument de gouvernement est un devoir personnel, incombant à chaque citoyen. Elle le familiarise avec les principes fondamentaux sur lesquels elle repose, elle l'attache par des liens de fierté et de respect pour ces principes.

Tels sont les services énormes à rendre à tout pays libre, mais surtout au pays qui, plus que tout autre, est gouverné non pas par des hommes de rang ou de fortune, ou de sagesse particulière, mais par l'opinion publique, c'est-à-dire par les idées et les sentiments du

peuple en général. Dans aucun pays, les changements politiques rapides ne devaient être plus à redouter, parce que nulle part ailleurs la prospérité matérielle n'a été si rapide et l'immigration si énorme. Dans aucun, le caractère politique du peuple ne paraissait devoir être plus entreprenant et plus amoureux d'innovations, parce que son existence nationale a commencé par une révolution qui n'est distante, encore aujourd'hui, que d'un siècle et demi à peine. Nul peuple n'est arrivé à sa maturité en faisant preuve d'un tempérament plus prudemment conservateur ; cela doit être attribué, pour une large part, à l'influence du fameux instrument de 1789, qui, rédigé par et pour une nouvelle république, a condensé ce qu'il y avait de mieux dans les lois et coutumes d'une vieille monarchie.

APPENDICE

NOTE AU CHAPITRE III

Sur les Conventions Constitutionnelles

En Amérique, c'est toujours par une Convention (c'est-à-dire par un corps représentatif convoqué pour une circonstance déterminée et temporaire), qu'une Constitution est rédigée. C'est ainsi que les Constitutions des treize colonies révoltées furent faites et rendues en 1776 et pendant les années suivantes. Déjà, en 1780, on avait songé à ce même système comme étant le meilleur pour façonner une Constitution destinée à l'ensemble des Etats-Unis (1). Adopté par la Constitution Fédérale (art. V) et par les constitutions successives des divers Etats comme la méthode convenable à employer pour la préparation d'une nouvelle Constitution ou pour la revision d'une Constitution en vigueur, ce procédé est devenu aujourd'hui une partie régulière et bien connue, presque indispensable, du mécanisme de gouvernement américain. Toutes les législatures américaines sont, en effet, limitées par une loi fondamentale : lorsqu'une loi fondamentale doit être abrogée ou considérablement remaniée, il est désirable de nommer dans ce but un corps, distinct de la législature ordinaire. Quand on se propose seulement de modifier la législation fondamentale existante sur un petit nombre de points spéciaux, la fonction de proposer ces changements au peuple pour qu'il les accepte, peut être laissée sans danger et est généralement laissée à la législa-

(1) Nous trouvons ce renseignement dans une lettre personnelle de cette année d'Alexander Hamilton (âgé alors de 23 ans seulement).

ture. A l'origine, on considérait une Convention comme un corps souverain investi, au moyen d'une élection par le peuple, des pleins pouvoirs du peuple. Actuellement, c'est ordinairement un corps consultatif, qui prépare le plan d'une nouvelle constitution et la soumet au peuple pour acceptation ou rejet (1). On ne peut pas la considérer comme souveraine, si on entend par là la possession de la pleine autorité du peuple, car ses pouvoirs peuvent être et sont aujourd'hui presque invariablement limités par le statut en vertu duquel le peuple l'élit (2).

Des contestations concernant les pouvoirs d'une Convention Constitutionnelle ont été, à différentes reprises, soumises aux cours, de telle sorte qu'il existe un ensemble restreint de législation, ainsi qu'un ensemble important de coutumes et d'usages concernant les droits et les pouvoirs de ces assemblées. Je ne me propose pas d'entrer dans le détail de cette législation et de ces usages. Mais il convient d'indiquer les avantages certains qu'on a trouvés au système d'après lequel la préparation de l'instrument fondamental d'un gouvernement est confiée à un corps d'hommes spécialement choisis dans ce but, plutôt qu'à une législature ordinaire. Ce sujet offre des comparaisons intéressantes avec l'expérience de la France ou d'autres pays européens, dans lesquels des constitutions ont été élaborées et votées par l'autorité législative qui a parfois aussi pratiquement été l'autorité exécutive. Il n'est pas non plus entièrement sans toucher aux problèmes qui se sont posés en Angleterre, où le Parlement s'est trouvé par deux fois, et peut de nouveau se trouver invité à voter ce qui serait en substance une nouvelle constitution pour une partie du Royaume-Uni.

Une Convention Constitutionnelle Américaine, élue dans le but unique d'élaborer une Constitution et n'ayant rien à faire avec l'administration ordinaire du gouvernement, ne

(1) Sur le Kentucky, v. t. II, chap. xxxvii.

(2) Les Conventions d'Etats qui séparèrent ou plutôt cherchèrent à séparer les Etats sécessionnistes de l'Union, agirent en qualité de corps souverains. Leurs procédés, cependant, quoique revêtus de formes légales, étaient en réalité révolutionnaires.

possédant ni patronage ni influence, ni droit de lever des revenus ou de voter des crédits, ni occasion de brasser des affaires pour des particuliers ou des compagnies, n'est pas nécessairement élue sur des programmes de parti ou d'après des considérations de parti (1). Aussi des hommes relativement indifférents à un parti sont parfois élus ; d'autre part, ceux qui cherchent à entrer dans une législature pour une victoire de parti ou pour poursuivre un intérêt personnel, ne se soucient pas d'habitude d'entrer dans une Convention.

Lorsque la convention se réunit, elle ne forme pas, comme la législature, un corps étroitement organisé par parti. Un esprit personnel d'indépendance et d'initiative, inconnu dans les législatures, peut y régner. Les propositions, par suite, ont chance d'être examinées d'après leurs mérites. Un projet n'a pas nécessairement pour lui l'appui d'une fraction et contre lui l'hostilité d'une autre, parce qu'il émane d'un *leader* ou d'un groupe. Et comme les questions, ordinaires de parti ne se présentent pas pour être résolues pendant que les délibérations de la convention se poursuivent, les membres ne sont pas retardés par leurs affiliations habituelles de parti, et leurs passions ne sont pas soulevées par des problèmes politiques irritants.

Dégagée de toute préoccupation autre que l'établissement d'une Constitution, la Convention est libre de prêter toute son attention à cette œuvre. Les débats ont moins de tendance à s'égarer sur des sujets étrangers. La tâche avance, parce qu'il n'y a pas de ces interruptions auxquelles doit s'attendre une législature chargée d'expédier les affaires ordinaires de gouvernement.

Du moment qu'une Convention s'assemble pour un but unique, et que ce but intéresse spécialement les citoyens réfléchis et soucieux du bien public, du moment, d'autre part, que sa durée est courte, des hommes qui ne se soucieraient pas d'entrer dans une législature, harassés qu'ils sont par leurs travaux professionnels ou ayant en horreur

(1) Les questions, ayant une importance pratique pour les Etats et qu'une Convention d'Etat traite, ne mettent pas le plus souvent en conflit les deux partis d'Etat, étant donné que ceux-ci sont formés sur les questions nationales.

la grossièreté et la bousculade de la politique (ils sont nombreux en Amérique et augmentent en Europe), sont heureux de faire partie d'une Convention, tandis que les brasseurs d'affaires et les quémandeurs d'emplois trouvent peu d'attraits à ces fonctions (1). Aussi, le niveau de l'honnêteté, plus encore que de la capacité, est-il plus élevé dans les conventions que dans les législatures.

Le fait que la Constitution, une fois élaborée, doit être soumise au peuple, par l'autorité de qui, s'il l'accepte, elle sera arrêtée, donne à la Convention une liberté quelque peu plus grande pour proposer ce qu'elle pense être le mieux, que ne s'en permet généralement une législature qui courtise ou redoute ses constituants. Étant donné que, dès sa tâche terminée, la Convention meurt, les motifs ordinaires pour rechercher la popularité y sont moins puissants. Comme elle ne légifère pas, mais fait simplement des propositions, elle ne doit pas craindre de demander au peuple d'arrêter des mesures susceptibles de léser certaines personnes ou certaines classes, puisque le caractère odieux, s'il y en a un, de harceler ces classes, retombera sur le peuple. Et puisque le peuple doit accepter ou rejeter le projet en bloc (à moins, ce qui est rare, de disposition établissant un vote spécial sur certains points particuliers), le projet est préparé et débarrassé d'erreurs et de contradictions avec plus de soin que n'en apporte aux détails de ses mesures une législature, qui a la ressource d'abroger ou de modifier dans sa session suivante ce qu'elle adopte maintenant.

Ceux qui ont l'habitude des Parlements Européens peuvent croire que ces avantages seront contrebalancés par la difficulté d'obtenir que des hommes nombreux, non organisés en partis, travaillent rapidement et efficacement ; une

(1) Beaucoup des hommes qui ont joué un rôle important dans la politique publique du Massachusetts, durant les trente années qui ont suivi l'année 1853, se firent remarquer dans la Convention Constitutionnelle de cette année. Le projet établi par cette Convention ne fut pourtant pas accepté par le peuple. La nouvelle Constitution de New-York, préparée par la Convention de 1867, échoua également aux scrutins. Cette Convention présentait, d'après le Juge Jameson, cette particularité d'être la seule à ne pas exiger des délégués la résidence dans le district qui les nommait. (*Constitut. Conventions*, § 267).

Convention, diront-ils, sera, pour ainsi dire, un corps amorphe ; si elle n'a pas de *leaders* ni d'obéissance de parti, elle votera aujourd'hui d'une manière, demain d'une autre ; l'abondance d'hommes supérieurs signifiera une abondance de projets dogmatiques, et une répugnance à plier ses idées personnelles préconçues aux nécessités de la pratique. En admettant que de telles difficultés se présentent quelquefois, on peut faire remarquer qu'en Amérique on s'organise rapidement pour n'importe quel but, et que le dogmatisme est un défaut si rare qu'il devient presque une qualité. Lorsqu'une constitution nouvelle doit être entièrement élaborée, les avantages que nous venons d'énumérer font décidément pencher la balance en faveur de l'attribution de la besogne à une convention : les conventions sont quelquefois téméraires, mais elles sont, en général, composées d'hommes beaucoup plus capables que ceux qui remplissent les législatures, elles remplissent leur fonction avec plus de sagesse et de vertu. Mais si on ne désire pas réviser le système entier de gouvernement, le plan le plus simple et le meilleur consiste à soumettre au peuple des amendements spéciaux, limités à des dispositions particulières de la constitution existante. C'est depuis peu la méthode qui a été généralement employée pour l'amélioration des constitutions d'Etats. Récemment, cependant, dans six Etats de l'Ouest, les citoyens, à condition d'être en nombre déterminé, ont reçu de leur Constitution, le pouvoir de proposer, au moyen de l'Initiative, des amendements à la Constitution ; ces amendements sont, ensuite, soumis au vote populaire, sans l'intervention ni de la législature ni d'une convention (voir tome II, en Appendice, les Extraits de la Constitution d'Oklahoma, 1907).

Les remarques ci-dessus sont tirées principalement de l'histoire des Conventions d'Etats, car aucune convention nationale constitutionnelle n'a siégé depuis 1787. Elles s'appliquent, en principe, à toute assemblée constituante.

NOTE AU CHAPITRE IV

Ce que la Constitution Fédérale doit aux Constitutions des différents Etats.

La note ci-dessous sur les dispositions de la Constitution Fédérale qui ont été empruntées aux Constitutions d'Etat ou modelées sur elles, est tirée d'un remarquable article publié par feu Mr. Alexandre Johnston dans le *New Princeton Review* (septembre 1887).

« La partie de la Constitution qui a excité le plus d'intérêt à l'étranger est, sans doute, la division du Congrès en Sénat et en Chambre des Représentants, et la composition du Sénat, basée sur la représentation égale des Etats. Un jour viendra, probablement, où la Chambre haute ou héréditaire disparaîtra des corps législatifs étrangers. Il n'est pas aisé de la remplacer utilement ; les écrivains anglais, par exemple, s'appuyant sur la difficulté de trouver un remplaçant pour la Chambre des Lords, ont estimé à une valeur exagérée la capacité politique dont a fait preuve la Convention en remportant un succès aussi brillant relativement au Sénat. Mais le succès de la Convention est dû à l'expérience antérieure des Etats. A l'exception de l'Etat de Pennsylvanie et de celui de Vermont, qui, à cette époque, attribuaient tous les pouvoirs législatifs à une seule Chambre et les pouvoirs exécutifs à un gouverneur et à un Conseil, tous les Etats avaient, en 1787, des systèmes bicaméraux (1).

(1) La Georgie, cependant, jusqu'en 1789, n'eut pas une seconde Chambre véritable ; sa constitution de 1777 avait simplement institué un conseil exécutif choisi par l'assemblée parmi ses membres

Le Vermont ne faisait pas partie des treize premiers Etats ; c'était une république à demi indépendante, qui n'était pas membre de la Confédération de 1871, ni représentée dans la Convention de 1887 ; il ne fut admis dans l'Union qu'en 1791.

« L'expression de « Sénat » pour la Chambre Haute était usitée dans le Maryland, le Massachusetts, New-York, la Caroline du Nord, le New-Hampshire, la Caroline du Sud et la Virginie ; la Chambre Basse était appelée « Chambre des Représentants » dans le Massachusetts, le New-Hampshire, la Caroline du Sud, ainsi que dans la Pennsylvanie et le Vermont.

« Le roulement qui assure le renouvellement d'un tiers du Sénat tous les deux ans a été pris au Delaware, où chaque année un tiers était renouvelé, à l'Etat de New-York (un quart par année), à la Pennsylvanie (un tiers du conseil par an) et à la Virginie (un quart par an). Toutes les dispositions de la cinquième section de l'art. I, l'administration des deux Chambres, leur pouvoir de vérifier les élections de leurs membres, d'établir des règlements et des peines pour le cas où ces règlements seraient violés, de rédiger un procès-verbal, de s'ajourner de jour en jour se trouvent contenus dans des Constitutions d'Etats si nombreuses qu'il est inutile de les énumérer.

« La disposition en vertu de laquelle l'initiative en matière de *bills* financiers appartient à la Chambre des Représentants est copiée, presque mot pour mot, sur les Constitutions de Massachusetts et New-Hampshire, ainsi que la disposition — dont il n'a jamais d'ailleurs été nécessaire d'user — d'après laquelle le Président peut ajourner les deux Chambres, lorsqu'elles ne peuvent s'entendre pour l'époque de leur ajournement. La disposition relative au message vient de la Constitution de New-York. Tous les détails concernant la procédure de *l'impeachment*, telle qu'elle a été adoptée par la Convention, se trouvent dans les Constitutions de Delaware, de Massachusetts, de New-Hampshire, de New-York, de Pennsylvanie, de la Caroline du Sud, du Vermont, de la Virginie ; et même, la clause d'après laquelle une majorité des deux tiers des membres présents entraîne la condamnation est empruntée à la Caroline du Sud. (Nous devons dire, cependant, qu'en cas de condamnation, la restriction des effets du jugement à la privation de l'emploi et à l'incapacité d'occuper une nouvelle charge est une innovation). Même la procédure tant vantée du veto a été prise en bloc

dans la Constitution de Massachusetts de 1780 ; les légères modifications apportées sont si évidemment de simples améliorations de rédaction qu'elles montrent que la substance a été copiée.

« Le choix de bases différentes pour les deux Chambres — la Chambre des Représentants représentant les Etats d'après la population, le Sénat les représentant d'une façon égale, — fut une des parties les plus importantes de l'œuvre qu'accomplit la Convention, ainsi qu'une de celles qu'elle réalisa avec le plus de difficulté. Tous les Etats avaient fait des expériences pour trouver des bases différentes pour leurs deux Chambres. La Virginie paraissait s'être le plus rapprochée de l'apparence ou du résultat final, en choisissant les sénateurs par districts et les représentants par comtés ; et comme l'Union avait déjà des districts tout formés (les Etats), on pourrait croire que la Convention n'a fait que suivre l'exemple de la Virginie. En réalité, le procédé fut tout à fait différent et beaucoup plus compliqué. Onze Etats étaient représentés dans la Convention, New-Hampshire ayant pris la place de New-York lorsque celui-ci se retira et le Rhode-Island n'ayant pas envoyé de délégués. D'une manière générale, cinq Etats voulaient adopter le plan de la Virginie mentionné ci-dessus ; cinq voulaient une Chambre comme dans la Confédération avec l'égalité des Etats ; un Etat, le Connecticut, avait un projet personnel auquel les autres dix finirent par se rallier. Depuis 1699, époque à laquelle remontait la division de sa législature en deux Chambres, le Connecticut avait maintenu dans la Chambre Basse l'égalité des villes et avait choisi dans la Nation tout entière les membres de la Chambre Haute. D'après ce modèle, ses délégués proposèrent que les Etats fussent également représentés au Sénat, tandis que la Chambre des Représentants, choisie dans les Etats proportionnellement à la population, représenterait numériquement le peuple. La proposition fut, à maintes reprises, renouvelée durant près d'un mois, jusqu'à ce que les deux principales fractions de la Convention, ne pouvant arriver à une entente, acceptassent « le compromis du Connecticut », comme l'appelle Bancroft ; ainsi l'organisation spéciale du Sénat fut adoptée.

« La fonction du Président fut un simple développement de celle des gouverneurs des Etats. Le nom même avait été usité ; le Delaware, le New-Hampshire, la Pennsylvanie et la Caroline du Sud avaient employé le titre de Président au lieu de celui de Gouverneur. Dans tous les Etats, le Gouverneur était commandant en chef, excepté dans le Rhode-Island, où il devait, avant d'exercer ses fonctions, prendre l'avis de six conseillers et de la majorité des électeurs. Le droit de grâce du Président fut pris aux Etats : tous les Etats avaient accordé ce droit aux gouverneurs (dans certains cas avec assistance d'un conseil) à l'exception du Connecticut, de Rhode-Island et de la Georgie, où il était réservé à la législature, et de la Caroline du Sud qui semble l'avoir omis dans la Constitution de 1778, mais qui l'accorda en 1790 au Gouverneur. Dans le Connecticut, le Massachusetts, New-York, le gouverneur était élu directement par le peuple, et indirectement par les deux Chambres, dans les huit autres Etats ; dans ce partage presque égal, nous pouvons peut-être trouver l'explication des hésitations de la Convention à adopter l'une ou l'autre méthode, et de ses vaines tentatives pour introduire un système électoral en guise de compromis. Le pouvoir donné au Sénat de ratifier ou de rejeter les nominations faites par le Président semble avoir été un écho du conseil des nominations de New-York ; les efforts les plus énergiques et persistants furent faits pour établir un conseil qui assisterait le Président dans les nominations ; l'admission du Sénat comme remplaçant fut la dernière concession que la majorité consentit, et rarement échec de détail causa plus de dépit que le rejet de ce projet d'un conseil de nomination.

« Le pouvoir du Président de pourvoir aux vacances par des missions qui expirent à la fin de la session suivante du Sénat, est pris textuellement dans la Constitution de la Caroline du Nord.

« La plupart des Etats avaient une formule de serment pour leurs fonctionnaires ; le serment simple et impressionnant du Président semble avoir été emprunté à l'Etat de Pennsylvanie, avec une addition tirée du serment de fidélité du même Etat, mais dans un langage beaucoup plus élevé.

La fonction de vice-président a été évidemment suggérée par celle de gouverneur-adjoint ou de lieutenant-gouverneur des Etats (vice-président dans quatre Etats). Le véritable prototype de la charge de vice-président est celle de lieutenant-gouverneur de New-York. Il devait présider le Sénat sans pouvoir voter, sauf en cas de partage ; il devait succéder au gouverneur, quand la succession était nécessaire, et devait lui-même être remplacé par le Président *pro tempore* du Sénat.

« Les dispositions concernant la reconnaissance du droit de citoyen entre les Etats, la remise des esclaves et des criminels fugitifs étaient indispensables dans toute forme de gouvernement telle que celle qui était envisagée, mais elles ne constituaient pas du tout une nouveauté. Elles faisaient déjà partie de l'article VIII de la Confédération de la Nouvelle Angleterre de 1643. Enfin, les dix premiers amendements qui, implicitement, furent considérés comme faisant partie de l'instrument primitif, sont simplement une sélection tirée de la substance ou de l'esprit des *bills* de droits, qui précédaient tant de Constitutions d'Etats.

« La partie la plus solide et la meilleure de l'œuvre de la Convention fut la détermination des pouvoirs du Congrès (§ 8 de l'art. I) et la définition de la sphère d'action du Judiciaire Fédéral (art. III). Les solutions dans ces deux cas furent dues, ainsi que les pouvoirs refusés aux Etats et aux Etats-Unis (§§ 9 et 10 de l'art. I), à l'expérience antérieure du gouvernement par les Etats seuls. Durant onze ans ou davantage (sans parler de l'expérience coloniale antérieure), le peuple avait été engagé, dans ses gouvernements d'Etat, à faire une analyse approfondie des pouvoirs de gouvernement. La Convention avait devant elle, pour les étudier et pour se guider, l'échec des uns et les heureux résultats des autres.

« L'œuvre de la Convention ne fut pas proprement le produit d'un génie créateur ; ce fut le résultat d'un choix prudent et discret. Son succès fut dû à une compréhension exacte des échecs ou des succès antérieurs, et à la modération de ses membres.

« Le mode d'élection du Président fut, dans la Constitution, à peu près le seul point non suggéré par une expé-

rience d'Etat (1), à peu près le seul trait qui fut un produit purement artificiel et non naturel ; ce fut celui que les contemporains adversaires de la Constitution critiquèrent le moins, et auquel *Federalist* accorda la plus entière approbation ; et la démocratie l'a complètement bouleversé. »

NOTE AU CHAPITRE X

Extraits des Règlements du Sénat (2)

Le Quorum sera formé par la majorité des sénateurs dûment choisis et assermentés.

Les comptes-rendus législatifs, exécutifs, législatifs secrets, et la procédure lorsqu'il siège comme *Court of impeachment*, seront, pour chaque cas, consignés dans un registre spécial.

Lorsqu'un vote est ordonné, les noms des sénateurs seront appelés suivant l'ordre alphabétique. Chaque sénateur devra, sans discuter, déclarer s'il accepte ou rejete la proposition, à moins qu'il n'en soit dispensé par le Sénat ; après que le Président aura annoncé le résultat du vote, il sera interdit à tout sénateur de voter ; mais il peut, s'il allègue des raisons suffisantes et avec le consentement unanime, retirer son vote ou le modifier.

Quand, à l'appel de son nom, un sénateur refusera de voter, il devra en donner les raisons ; après quoi, le Pré-

(1) Toutefois, Mr. J. H. Robinson (*Original and Derived Features of the United States Constitution*, p. 29), fait très justement remarquer que ce système peut avoir été inspiré par la Constitution du Maryland (1776), dans laquelle l'élection des sénateurs d'Etat était confiée à un corps d'électeurs désignés à cet effet tous les cinq ans par les citoyens. Mr. Robinson rejette avec raison le rapprochement que fait Sir H. Maine avec le système électoral du Saint Empire Romain Germanique.

(2) On trouvera une traduction française du règlement intégral dans Moreau et Delpech, *les Règlements des Assemblées législatives* (coll. Jèze), II pp. 99 et s.

sident devra poser au Sénat la question : « Le sénateur, pour les raisons par lui alléguées, sera-t-il dispensé de voter ? » Ce qui sera résolu sans discussion.

Pour la nomination des comités permanents, le Sénat, sauf décision contraire, procédera à l'élection du Président de chaque comité par un scrutin séparé ; ensuite, il élira les autres membres du comité par un seul scrutin. L'élection du président d'un comité permanent devra être faite à la majorité du nombre total des suffrages émis. Les autres membres sont élus à la pluralité des voix. Tous les autres comités, à moins d'une décision contraire, seront nommés au scrutin et à la pluralité des voix.

A la deuxième session d'un Congrès ou à toute session subséquente, les affaires législatives qui sont restées en suspens à la clôture de la précédente session de ce Congrès, seront reprises et examinées de la même manière, comme s'il n'y avait pas eu d'ajournement du Sénat.

Si la proposition est faite et appuyée de fermer les portes du Sénat pendant la discussion d'une affaire qui peut, dans l'opinion d'un sénateur, exiger le huis clos, le Président fera évacuer les galeries, et les portes demeureront fermées durant la discussion de l'affaire.

Lorsque le Président des Etats-Unis réunira le Sénat dans la salle des séances pour l'examen de questions exécutives, il sera assis à la droite du Président. Lorsque le Président des Etats-Unis convoquera le Sénat dans un autre local, le Président du Sénat et les sénateurs se rendront à l'endroit désigné, ainsi que les employés nécessaires du Sénat.

Chaque fois qu'il sera discuté des questions confidentielles ou exécutives, et à moins que celles-ci ne doivent être discutées en séance exécutive publique, la salle des séances sera évacuée par toute personne, à l'exception du secrétaire, du *chief-clerk*, du *principal legislative clerk*, de l'*executive clerk*, du *minute and journal clerk*, du sergent d'armes, de l'huissier assistant et de tels autres agents que le Président jugera nécessaires et qui auront prêté le serment de garder le secret.

Les sénateurs et les employés de Sénat devront garder secrètes toutes les communications confidentielles faites

par le Président des Etats-Unis au Sénat. Seront également tenus secrets tous les traités qui seront soumis au Sénat ainsi que les votes, observations et comptes-rendus les concernant, jusqu'à ce que le Sénat, par une décision, ait levé le secret ou à moins que ces traités aient été examinés en session exécutive publique.

Tout sénateur ou employé du Sénat, qui divulguera le secret ou les affaires et délibérations confidentielles du Sénat, sera passible, s'il est sénateur, d'être expulsé de l'Assemblée, et, s'il est employé, d'être révoqué de son emploi au Sénat et puni pour *contempt*.

Dans le vote final par lequel le Sénat donnera son avis et son consentement à la ratification d'un traité dans la forme agréée, la majorité des deux tiers des sénateurs présents sera nécessaire pour l'affirmative ; mais pour toutes les autres motions ou questions, la majorité des voix sera suffisante, sauf s'il s'agit d'une motion tendant à l'ajournement indéfini ; dans ce cas, la majorité des deux tiers sera exigée.

Lorsque le Président des Etats-Unis fera des présentations (*de fonctionnaires*) au Sénat, celles-ci seront, à moins d'une décision contraire, renvoyées à des comités appropriés ; pour chaque présentation, la question finale sera : « Le Sénat veut-il donner à cette présentation son avis et consentement ? » Cette question ne sera posée ni le jour où la présentation est reçue, ni le jour où le comité la rapporte, à moins qu'il n'en soit décidé autrement à l'unanimité.

Toutes informations émanant d'un sénateur, ou toutes remarques faites par lui pendant l'examen de ces présentations et relatives au caractère ou aux qualités de la personne présentée, ainsi que tous votes concernant cette présentation, seront tenus secrets. Si toutefois des accusations sont portées contre la personne présentée, le comité peut, discrétionnairement, lui en faire part, mais le nom de l'accusateur ne sera pas divulgué. Ne sera pas considéré comme un secret, le fait qu'une présentation a été faite ou qu'elle a été approuvée ou rejetée.

NOTE (A) AU CHAPITRE XVI

Les Bills privés

Il existe en Angleterre une grande différence entre les *bills* publics et les *bills* locaux ou privés. La première catégorie comprend les mesures d'une portée générale complétant ou modifiant la législation générale du pays. La deuxième comprend les mesures qui visent seulement les intérêts d'une localité ou une personne déterminée ; tels sont les *bills* conférant la personnalité (*incorporating*) à des compagnies de chemins de fer, de gaz ou d'eau, ou étendant leurs pouvoirs ; les *bills* autorisant les municipalités à exécuter des travaux publics ; les *bills* d'état ; les *bills* concernant les fondations charitables, et (pour l'Irlande) les *bills* de divorce (1). Les *bills* de la catégorie locale ou privée sont, depuis de nombreuses années, traités autrement que les *bills* publics. Ils sont, suivant l'expression consacrée, introduits par une pétition et non par une motion. Environ trois mois avant la date habituelle de la réunion du Parlement, connaissance de ces *bills* doit être donnée par affichage, et des copies en doivent être déposées quelques semaines avant l'ouverture de la session. Généralement, la seconde lecture est accordée sans débats. Après la seconde lecture, ce *bill*, au lieu d'être, comme un *bill* public, examiné en comité de la Chambre entière, va, en cas d'opposition, à un comité des *bills* privés, composé ordinairement de quatre membres, qui recueille les témoignages des promoteurs et des adversaires et entend des

(1) La classification officielle dans les publications annuelles des Statuts est la suivante : Acts Généraux Publics (*Public General Acts*), acts publics de caractère local (*Public Acts of a local character*) qui comprennent les Acts d'ordonnances provisionnelles (*Provisional Order Acts*) et les Acts Locaux (*Local Acts*), et Acts Privés (*Private Acts*). Mais dans le langage ordinaire, toute mesure présentée sur la demande de personnes privées dans un but local est appelée privée.

plaidoeries pour et contre le préambule et les clauses du *bill*. En fait, la procédure suivie en matière de *bills* d'intérêt privé est, dans une certaine mesure, de nature judiciaire, bien que naturellement le comité soit obligé de tenir compte de considérations politiques.

En Angleterre, les réclamations pécuniaires contre le Gouvernement ne sont pas élevées au moyen de *bills* privés. Elles sont portées devant les tribunaux par une procédure appelée « pétition de droit », la Couronne se laissant poursuivre par un de ses sujets.

En Amérique, aucune différence de traitement de cette nature n'existe entre les *bills* publics et les *bills* privés. Tous, en substance, sont traités de la même manière par les méthodes législatives habituelles. Un *bill* de nature purement locale ou privée obtient sa seconde lecture aussi facilement qu'un *bill* d'intérêt général ; il est, comme lui, soumis au comité compétent, qui peut recueillir des dépositions, mais n'entend pas des plaidoeries ; il est examiné et, si c'est nécessaire, amendé par le comité ; il est rapporté à la Chambre si le temps le permet, et là, attend son tour dans la foule pressée des autres *bills*. Toutefois, le vendredi est spécialement réservé aux affaires privées. Il existe un registre des *bills* privés (*calendar of private bills*), et ceux qui y sont inscrits les premiers ont chance de passer. Un grand nombre ne rencontre pas d'opposition ; on peut hâter leur adoption par « consentement unanime ».

Les *bills* privés, au Congrès, sont encore plus variés dans leur teneur, et incomparablement plus nombreux qu'en Angleterre, bien qu'ils ne comprennent pas la masse énorme de *bills* visant la création ou la réglementation des diverses entreprises publiques dans un Etat particulier, ces *bills* étant de la compétence de la législature d'Etat. Ils comprennent trois classes qui, en fait, sont inconnues en Angleterre : *bills* de pension tendant à l'allocation d'une pension à une personne (généralement un soldat ou sa veuve) *bills* admettant la réclamation d'un particulier contre le Gouvernement Fédéral — ceux-ci, cependant, ont considérablement diminué à la suite de la création de la Cour des Réclamations (*Court of Claims*), — et *bills* dispensant pour

des cas privés, d'un grand nombre de statuts administratifs. Des questions qui, tout naturellement en Angleterre, seraient laissées à la discrétion de l'exécutif, sont ainsi accaparées par la législature, laquelle, pour des raisons exposées dans les chapitres subséquents, est plus portée que les législatures européennes à limiter la sphère d'action de l'exécutif. Je donne ci-dessous quelques exemples montrant combien est large la portée d'intervention du Congrès.

A la Chambre des Représentants.

Lu deux fois, renvoyé au Comité des Pensions des Invalides, et ordonné qu'il soit imprimé.

Mr. Murch a introduit le *bill* suivant :

Bill

En faveur de James E. Gott.

Qu'il soit décrété :

Par le Sénat et la Chambre des Représentants des Etats-Unis d'Amérique assemblés en Congrès :

1 Que le Secrétaire de l'Intérieur soit et demeure par le présent,

2 autorisé et requis d'augmenter la pension de James E.

3 Gott, précédemment membre de la Compagnie A., 14^e Régiment

4 des volontaires du Maine, et de porter cette augmentation à vingt-quatre dollars par mois.

—
Lu deux fois, renvoyé au Comité des indemnités de guerre, et ordonné qu'il soit imprimé.

Bill

Au profit des héritiers de George W. Hayes.

Qu'il soit décrété :

Que le comptable compétent du Trésor soit, et demeure requis par le présent de payer aux héritiers de George

W. Hayes, de la Caroline du Nord, la somme de quatre cent cinquante dollars pour trois mules livrées à l'armée des Etats-Unis en l'an dix-huit cent soixante et quatre, pour lesquelles ils ont des reconnaissances en règle.

—
Lu deux fois et renvoyé au Comité des Affaires Navales.

Bill

Qu'il soit décrété, etc.

Que le Président des Etats-Unis soit et demeure, par le présent, autorisé à reporter Thomas G. Corbin, actuellement capitaine porté sur la liste des retraités de la Marine, sur la liste d'activité, à lui donner place immédiatement après le Commodore J. W. A. Nicholson, et à lui restituer, à partir du douze décembre dix-huit cent soixante et treize, la différence de solde existant entre celle de commodore en activité de service en disponibilité (*waiting orders pay*) et celle de capitaine retraité en demi-solde. Cette différence devant être prise sur tous fonds du Trésor qui n'auraient pas reçu une autre affectation.

—
Lue deux fois, renvoyée au Comité des voies et moyens, et ordonné qu'elle soit imprimée.

Mr. Robinson a introduit la résolution conjointe suivante :

Résolution conjointe

Autorisant la remise ou le remboursement des droits dus pour un vitrail peint provenant de Londres, Angleterre, et destiné à *All Souls' Church*, à Washington, District de Colombie.

Il est résolu par le Sénat et la Chambre des Représentants des Etats-Unis assemblés en Congrès,

Que le secrétaire du Trésor sera et est autorisé et requis

par le présent, de remettre ou de rembourser, suivant le cas, les droits acquittés ou à verser pour un vitrail peint provenant de Londres, Angleterre, et destiné à *All Souls' Church* à Washington, district de Colombie, qui a été importé ou qui doit l'être par Baltimore, Maryland ou tout autre port.

NOTE (B) AU CHAPITRE XVI

Le Lobby

On désigne en Amérique sous le nom de « *Lobby* » les personnes qui, ne faisant pas partie de la Législature, se chargent d'exercer une influence sur les membres de celle-ci, et d'amener ainsi l'adoption de *bills*. Cette expression s'applique à la fois aux personnes qui, fréquentant constamment les abords de la Chambre et faisant une profession régulière d'agir sur les membres, sont désignées sous le nom de « *lobbyists* », et aux personnes qui, dans une occasion particulière, peuvent venir soutenir par leurs arguments et leurs sollicitations un projet auquel elles sont intéressées. Elle n'implique donc pas nécessairement des motifs ou des actes malhonnêtes, quoiqu'elle soit généralement employée dans le sens que Bentham appelle *dyslogistique*.

Les causes qui ont créé le *lobby* sont faciles à expliquer. Chaque corps législatif a des pouvoirs étendus pour influencer en bien ou en mal sur les intérêts et la fortune des simples particuliers. Dans chaque session, il prend connaissance de quelques *bills* publics et, naturellement d'un nombre plus grand de *bills* privés (locaux ou personnels), que les particuliers ont avantage à soutenir ou à combattre. Tels sont, par exemple, les *bills* publics établissant des droits de douane, ou réglementant la fabrication et la vente de certains articles déterminés, comme les toxiques et les explosifs, et les *bills* privés créant des chemins de fer ou autres compagnies, ou

bien accordant des franchises publiques, ou (dans les législatures d'Etat) modifiant la compétence du gouvernement local ou changeant les pouvoirs des municipalités d'imposer ou d'emprunter. Quand ces *bills* sont soumis aux législatures, leurs auteurs et leurs adversaires cherchent naturellement à défendre leurs opinions respectives et à les faire accepter par les membres auxquelles appartient la décision. Jusque-là il n'y a rien de répréhensible : une défense de ce genre est nécessaire pour que la législature connaisse convenablement les faits.

Maintenant, en Amérique comme en Angleterre, on a jugé nécessaire, à raison de la multitude des *bills* et de la difficulté de les discuter dans une assemblée nombreuse, de renvoyer pour enquête les *bills* privés à des comités ; dans les deux pays également, la législature a pris pour habitude, d'une manière générale, quoique ce ne soit pas la règle absolue, d'adopter les décisions prises par un comité sur les *bills* dont il s'est occupé. En Amérique, on est allé plus loin qu'en Angleterre, puisque le Congrès renvoie aux comités tous les *bills* publics aussi bien que les *bills* privés. De plus, tandis qu'en Angleterre on emploie une procédure semi-judiciaire pour les *bills* privés, auteurs ou adversaires étant représentés par des juristes et des avocats, en Amérique, aucune procédure semblable n'a été établie, soit dans le Congrès, soit dans les législatures d'Etat, et les *bills* privés sont traités d'une manière très analogue à celle des *bills* publics. En outre, les *bills* privés embrassent un nombre plus grand d'affaires en Amérique qu'en Angleterre, en ce sens qu'on s'en sert pour obtenir la solution de réclamations dirigées par des personnes privées contre le gouvernement (bien qu'il existe une Cour Fédérale des Réclamations, et que, dans quelques Etats, l'Etat permette qu'on le poursuive), tandis qu'en Angleterre de pareilles réclamations seraient portées devant une Cour de justice sous forme de Pétition de Droit, ou bien, quoique le fait soit rare, appuyées auprès de l'exécutif par une résolution du Parlement.

Nous voyons, par suite, qu'aux Etats-Unis :

Toutes les affaires vont devant les comités, non seulement les *bills* privés mais aussi les *bills* publics, qui mettent

souvent en jeu des intérêts pécuniaires considérables.

Pour donner à un *bill* des chances sérieuses d'être adopté, il faut amener le comité à faire un rapport favorable.

Les comités ne suivent pas des règles de procédure quasi-judiciaires, mais grâce à leur pouvoir discrétionnaire sans aucun contrôle, ils examinent et modifient les *bills* sur tels témoignages ou rapports qu'ils veulent bien admettre ou dont ils veulent bien tirer profit.

Les *bills* sont soutenus devant les comités par des personnes n'appartenant pas à un corps reconnu et légalement réglementé.

Les Comités, aussi bien dans les législatures d'Etats que dans la Chambre Fédérale des Représentants, sont en grande partie composés d'hommes nouveaux n'ayant pas l'habitude d'exercer les pouvoirs dont ils sont investis, bien que dans la Chambre des Représentants le président soit un homme de quelque expérience.

La conséquence de ces faits est que les efforts des auteurs d'un *bill* ou de ses adversaires se concentreront sur le comité auquel il a été renvoyé, et que, lorsque le *bill* met en jeu des intérêts importants, il vaudra la peine d'actionner tous les moyens d'influence possibles. Cette influence peut être mieux exercée par ceux qui ont de l'habileté et un tact mûri par l'expérience ; car ce n'est pas chose facile que de savoir comment négocier avec l'ensemble du comité et avec chacun de ses membres individuellement. Aussi a-t-on vu naître toute une classe de gens dont la profession consiste à travailler les Comités en faveur ou à l'encontre de *bills*. Il n'y a rien là de nécessairement illégal. Comme le fait remarquer Mr. Spofford :

« Ce que l'on connaît du *lobby* n'implique d'aucune manière, dans tous les cas, l'emploi de l'argent pour influencer la législature. Il arrive fréquemment que la corruption fait totalement défaut dans les cas où le *lobby* est le plus actif, nombreux, persistant et heureux. Une mesure qu'on désire voir transformée en loi pour le bénéfice de certains intérêts qu'on représente, peut être appuyée près des membres du corps législatif par tous les moyens, en dehors des moyens pécuniaires. Par des entrevues fortuites, par une conversa-

tion inopinée, par l'exposé précis des faits et des arguments, par le moyen de brochures imprimées, par des communications aux journaux et des articles importants, par des recommandations de la part ou près des personnes présumées influentes, par des dîners, réceptions ou autres distractions, par les plaisirs mondains ou le charme des relations féminines, l'homme public est amené à regarder d'un œil favorable la mesure que les parties intéressées cherchent à faire adopter. Il arrive continuellement que des mesures nouvelles ou des modifications nouvelles d'anciennes mesures sont agitées, d'où dépendent des intérêts pécuniaires considérables. La loi, appliquée dans sa rigueur, a une puissance suprême ; elle peut faire ou défaire la fortune d'un nombre infini de corporations, de maisons de commerce, ou de simples particuliers. Les modifications aux droits de douane, aux impôts intérieurs, au système de banques, à la législation des mines et de la propriété foncière, à l'étendue des brevets, à l'augmentation des pensions, à la réglementation du service postal, au système monétaire de la nation, ou aux dépenses proposées pour les subventions à la navigation à vapeur, la législation des chemins de fer, les indemnités pour faits de guerre et une foule de matières appartenant à d'autres branches de la législation, également importantes si ce n'est plus, viennent toutes devant le Congrès. Il est naturel que chaque catégorie d'intérêts susceptibles d'être affectés cherche à assurer un résultat qui soit à son avantage. Quand ceci est fait par des procédés légitimes, exposé et preuve de faits, témoignages, arguments, appels personnels ou par la voie de la presse à la raison et à l'esprit de justice des membres, on ne peut trouver à cela rien de répréhensible » (1).

De même qu'une partie, dans un procès, peut légitimement se faire assister d'un avoué et d'un avocat, de même l'auteur d'une proposition peut demander le concours d'un *lobbyist*. Mais il y a évidemment risque d'abus. Dans les procès ordinaires, le juge et le jury n'ont à tenir compte

(1) Mr. A. R. SPOFFORD (ancien bibliothécaire du Congrès) dans *American Cyclopædia of Political Science*, article *Lobby*.

que de la loi et des faits reconnus exacts. Un juge violerait évidemment son devoir s'il rendait un jugement en faveur d'un demandeur parce qu'il a diné avec lui, ou qu'il a été l'objet de sa part de démarches pressantes (comme dans la parabole), ou qu'il a reçu de lui cinquante livres. Le juge est entouré par la barrière, non seulement de la tradition, mais aussi de l'opinion publique, qui flétrirait sa conduite et briserait sa carrière, s'il céda à quelque motif privé. L'avoué et l'avocat sont tous deux aussi membres d'une profession reconnue ; ils perdraient leurs privilèges s'ils étaient convaincus d'avoir mis en œuvre des influences occultes. Aucune sauvegarde de cette nature n'entoure le membre d'un comité ou le *lobbyist*. Celui-là vient généralement de l'obscurité et y retourne ; celui-ci n'appartient à aucune profession régie par une discipline. D'autre part, les questions que le comité a à trancher ne sont pas des questions de droit, ni toujours des questions de fait ; ce sont surtout des questions politiques, sur lesquelles des hommes intelligents ne professent pas nécessairement la même opinion, et pour lesquelles souvent il est impossible de dire qu'il y a, d'une façon palpable, une opinion vraie ou une opinion fautive, parce que les considérations déterminantes seront interprétées différemment par des esprits différents.

Les dangers de cette législation des *bills* privés étaient devenus tellement manifestes en Angleterre, principalement durant la grande époque de la construction des lignes de chemins de fer, entre 1835 et 1850, qu'ils amenèrent l'adoption de la procédure quasi-judiciaire décrite dans la Note sur les *bills* privés, et l'érection d'agents parlementaires en corporation régulière, régie par des règles professionnelles. L'opinion publique a heureusement consacré la doctrine d'après laquelle chaque membre d'un comité de *bills* privés doit être considéré comme un quasi-magistrat dont ni un collègue ni un étranger ne peut essayer d'influencer les votes, qui est obligé de se prononcer, autant qu'il le peut, dans un esprit de justice en s'appuyant sur les preuves qui lui ont été fournies. Naturellement, la pratique n'atteint pas tout à fait, au Parlement comme partout ailleurs, le niveau de la

théorie ; encore, y a-t-il peu de sollicitations vis-à-vis des membres des comités et une absence totale du moindre soupçon de corruption.

Un publiciste américain expérimenté, que j'ai consulté, émet cette opinion : « Aux Etats-Unis la pratique du *lobby* est parfaitement légitime en théorie ; cependant le secret et l'absence de responsabilité personnelle, le désordre et le manque d'esprit de suite dans les comités, font qu'elle dégénère rapidement en un tissu d'intrigues et tombe aux mains des pires individus. Elle est si humiliante et si désagréable qu'elle répugne à la plupart des hommes, sauf à ceux qui sont stimulés par quelque intérêt personnel direct ; et ceux-ci ne tardent pas à se débarrasser de tous scrupules. Les plus dangereux sont les anciens membres, qui connaissent la façon dont il faut traiter les affaires. »

Que cette opinion défavorable soit l'opinion qui prévaut, cela ressort non seulement de ce que l'on entend en société, ou de ce qu'on lit dans les journaux (bien qu'en Amérique il faille en rabattre beaucoup de ce que la rumeur publique raconte au sujet des influences illicites), mais aussi des constitutions et statuts de quelques Etats, qui s'efforcent de réprimer la pratique du *lobby*.

Tout ce que nous venons de décrire s'applique également au Congrès et aux Législatures d'Etats, et, dans une certaine mesure aussi, aux conseils municipaux des grandes villes. Tous les corps législatifs qui contrôlent des intérêts pécuniaires importants sont aussi certains d'avoir un *lobby*, qu'une armée ses mercanti. Où gît une proie, les vautours se rassembleront. Les grands et riches Etats comme New-York et la Pensylvanie entretiennent les *lobbies* les plus nombreux et les plus actifs. Il faut néanmoins rappeler que, si personne dans une bonne situation n'aime à être appelé *lobbyist*, cependant on est souvent obligé de faire une besogne de *lobby*, c'est-à-dire de se tenir à la disposition d'un comité et de s'efforcer d'influencer ses membres, afin de faire adopter une certaine proposition. On peut y être obligé dans l'intérêt du bon gouvernement d'une ville, ou d'une œuvre de charité, non moins que dans un but personnel.

L'état-major permanent des professionnels du *lobby*, à Washington, est naturellement de temps en temps renforcé par des personnes intéressées à telle entreprise particulière, qui viennent s'aboucher avec un, deux ou plusieurs professionnels pour amener la réussite de leurs projets. Il y a, à Washington, suivant Mr. Spofford, des « *lobbyists* » pour les pensions, les droits de douane, les subsides à la navigation à vapeur, les chemins de fer, les territoires Indiens, les brevets d'invention, les rivières et les ports, les mines, les banques, les postes, les indemnités pour faits de guerre, les remboursements des droits et les primes, le canal de l'Isthme, les travaux publics, les revendications vis-à-vis des Etats, l'impôt sur le coton, et les *French spoliations*. On peut dire que le nombre des *lobbyists* quémandeurs d'emplois à Washington est légion. Il y a même des *lobbyists* pour les arts, qui s'acharnent à persuader au Congrès d'acheter de mauvais tableaux, et des sculptures pires ; et trop souvent avec succès. A différentes époques de notre histoire, il y a eu un *lobby* anglais, ayant des attaches dans le meilleur monde, qui se consacrait à surveiller la législation relative aux grands intérêts d'importation et de navigation ».

Un puissant *lobby* entoure naturellement tout comité dont l'action peut affecter le tarif (1). Je me rappelle avoir entendu raconter l'anecdote d'un fabricant de quinine qui avait entretenu un homme de loi durant toute une session, à titre d'agent chargé de « prendre soin » d'un comité et de l'empêcher de modifier le droit sur ce médicament. Au dernier jour de la session, l'agent s'en alla chez lui, croyant le danger passé. Immédiatement après son départ, le comité, sur l'instigation de quelque autre personne qui avait guetté tout le temps l'occasion, proposa un changement du droit.

A une certaine époque, des femmes furent parmi les *lobbyists* les plus actifs et les plus heureux de Washington. On en voit très peu aujourd'hui.

Des efforts ont été tentés pour enrayer la pratique du

(1) La phrase que l'on entend souvent, « Il y avait un fort *lobby* » (pour ou contre tel ou tel *bill*) indique que les intérêts et les influences représentés étaient nombreux et puissants.

lobby à la fois au Congrès et dans les législatures d'Etat. Des statuts ont été votés, édictant des peines sévères contre toute personne qui offrirait de l'argent ou tout autre objet de valeur à un membre, en vue d'influencer son vote (1). Les tribunaux ont souvent décidé « qu'on devait considérer comme nuls les contrats ayant pour objet d'influencer la législature par un moyen quelconque autre qu'un exposé public de faits, d'arguments, d'appels à la raison, procédés qui sont regardés comme convenables et légitimes vis-à-vis de tous les corps publics » (2). On a proposé aussi la création d'une corporation régulière d'avoués, autorisés à agir comme mandataires devant les comités du Congrès. Un *bill* dans ce sens a été déposé au Sénat en janvier 1875.

NOTE (A) AU CHAPITRE XXX

Constitution des Etats confédérés, 1861-65

La Constitution, adoptée le 11 mars 1861 par les Etats esclavagistes qui se séparaient de l'Union et formèrent l'éphémère Confédération du Sud, est une reproduction de

(1) Pour le Congrès voyez le § 5450 des statuts révisés des Etats-Unis. Les dispositions des statuts des Etats sont trop nombreuses pour être mentionnées. Voyez t. II, chap. xxxviii *in fine*. Le Massachusetts a essayé de réglementer par statut son *lobby* d'Etat, en exigeant de toute personne qui propose un *bill* qu'elle fasse connaître qui elle a employé dans ce but et ce qu'elle a payé. L'Etat de New-York, le Missouri et d'autres Etats ont aussi voté des lois, ayant pour objet de réglementer et d'enrayer la pratique du *lobby*. Quelque bien a été fait, mais les maux ne semblent pas avoir été extirpés.

(2) COOLEY, *Constit. Limit.*, p. 166. Il renvoie aux considérants du juge Chapman dans l'affaire *Frost v. Bemont*, 6 Allen, 152 :

« Les Comités ne sont pas tenus d'observer un grand nombre des règles qui réglementent les audiences devant les tribunaux judiciaires.

la Constitution Fédérale de 1788-1789 avec certaines variantes intéressantes : montrent les points sur lesquels le parti des Droits des Etats estimait la Constitution Fédérale défectueuse comme sauvegardant insuffisamment les droits des différents Etats ; elles contiennent d'autres changements qui ont souvent été préconisés comme susceptibles d'améliorer le fonctionnement de cet instrument.

Voici les plus importantes de ces variantes :

Art. I, § 2. — On avait inséré une clause permettant l'*impeachment* de tout fonctionnaire Fédéral exerçant dans les limites d'un Etat, par une majorité des deux tiers des membres de la législature de cet Etat.

Art. I, § 6. — On avait ajouté la disposition suivante : « Le Congrès peut, par une loi, donner au chef de chacun des départements exécutifs entrée dans l'une et l'autre Chambre, avec le privilège de discuter les mesures intéressant son département. »

Art. I, § 7. — Le Président a le droit d'opposer son veto à un ou à plusieurs articles des *bills* de crédits.

Art. I, § 8. — Il est interdit d'établir des droits protecteurs ou d'accorder des primes à l'industrie ; l'allocation d'argent pour les améliorations intérieures est strictement limitée.

Art. I, § 9. — Il est interdit au Congrès d'affecter des fonds du Trésor, si ce n'est par un vote des deux tiers dans les deux Chambres à moins d'une demande émanant du chef d'un département et présentée par le Président, ou bien à moins que ce ne soit pour le paiement des propres dépenses du Congrès, ou pour le paiement d'indemnités auxquelles la Confédération pourrait être condamnée par décision judiciaire.

Art. II, § 1. — Le Président et le Vice-Président seront élus pour six ans ; le Président ne sera pas rééligible.

Art. II, § 2. — Le Président a le pouvoir de révoquer les hauts fonctionnaires suivant son bon plaisir, et les autres pour de justes motifs ; il devra faire au Sénat un rapport sur les révocations.

Art. V. — La Constitution sera révisée au moyen d'une Convention de tous les Etats, suivie de la ratification des deux tiers des Etats.

De ces modifications, les troisième et cinquième constituaient d'évidentes améliorations ; on peut dire aussi

Toutefois, la simple équité exige que ni l'une ni l'autre des parties ne soit autorisée à donner des consultations secrètes ou à exercer des influences secrètes à l'insu de l'autre. La besogne des membres du *lobby* n'est pas de se présenter loyalement et ouvertement devant les comités et de présenter des rapports, des preuves et des arguments, que l'autre partie aura la possibilité de discuter et de réfuter s'ils sont inexacts, mais de se rendre en cachette auprès des membres et de les travailler par

beaucoup en faveur des deuxième, quatrième, septième et huitième. La deuxième est une très légère avance vers le gouvernement de Cabinet pratiqué par l'Angleterre (1).

Nous ne mentionnons pas les modifications importantes concernant l'esclavage qui était complètement reconnu : elles n'offrent qu'un intérêt historique.

On ne peut juger sainement du fonctionnement de la Constitution des Etats Confédérés : il fut dirigé d'après les exigences d'une guerre, qui lui donnèrent nécessairement un caractère despotique. L'exécutif était en pratique tout-puissant. Le Congrès siégeait généralement à huis clos ; « il ne fit guère que ratifier les lois préparées par l'exécutif et voter des résolutions pour la conduite vigoureuse des hostilités. En dehors des pouvoirs ordinaires conférés par la législature, les pouvoirs de guerre ouvertement et pratiquement exercés par l'exécutif furent plus étendus et plus généraux que ceux qu'assuma le Président Lincoln ». — (Alexandre Johnston, dans *American Cyclopædia of Political Science*, article *Confederate States*).

NOTE (B) AU CHAPITRE XXX

La Constitution Fédérale du Canada

La Constitution Fédérale du Canada est contenue dans le *British North America Act* de 1867, statut du Parlement

des exposés et des arguments auxquels l'autre partie est dans l'impossibilité de répondre ouvertement, quelque faux qu'ils soient, et de faire agir sur eux des influences illégitimes. Le mal est aggravé si le *lobbyist* est choisi à cause de son influence politique ou personnelle. Il est encore pire, lorsqu'il réunit des intérêts variés, au moyen de projets dits *log-rolling*. La pratique de se procurer des membres de la législature qui agissent sous l'influence de ce qu'ils ont mangé ou bu dans des lieux de plaisir, tend à rendre ceux qui cèdent à de pareilles influences, incapables d'agir en pareils cas.

(1) On trouvera dans la Constitution du Royaume d'Hawaï, promulguée le 7 juillet 1887, et qui dura jusqu'à l'annexion des Iles aux Etats

britannique (30 Vict. c. 3) (1). Je mentionne quelques uns des nombreux points par où elle mérite d'être comparée à celle des Etats-Unis.

Le Gouvernement Fédéral ou du *Dominion* est formé sur le type du « système de Cabinet » anglais, c'est-à-dire que le Ministère siège au Parlement, et conserve ses pouvoirs tant qu'il plaît à la Chambre des Communes. Le Gouverneur Général est dans la situation d'un exécutif permanent et irresponsable, semblable à celle de la Couronne en Angleterre, agissant sur l'avis de ministres responsables. Il peut dissoudre le Parlement. La Chambre Haute ou Sénat se compose de 87 membres nommés à vie par le Gouverneur Général, c'est-à-dire par le Ministère. La Chambre des Communes compte actuellement 221 membres, qui sont élus pour cinq ans. Sénateurs et représentants sont rémunérés. Le Sénat a peu de pouvoir ou d'influence. Le Gouverneur Général possède un veto, mais n'en use que rarement, et il peut réserver un *bill* pour le soumettre au Roi. Les juges non seulement des Cours Fédérales ou du *Dominion*, mais aussi des Provinces sont nommés par la Couronne, c'est-à-dire par le Ministère du *Dominion*, et ils restent en fonctions tant qu'ils n'ont pas démerité (*for good behaviour*).

Chacune des Provinces, actuellement au nombre de neuf, a sa législature particulière, qui toutefois ne comprend qu'une seule Chambre dans les provinces d'Ontario, de la Colombie Anglaise, de Manitoba et du Nouveau Brunswick, et un Lieutenant-Gouverneur nommé par le Gouvernement du *Dominion* et possédant un droit de veto sur les

Unis, en 1898, une combinaison singulière des systèmes Présidentiel et de Cabinet. Elaborée sous l'influence des traditions américaines, elle maintenait le Cabinet, composé de quatre membres, en dehors de la législature; mais comme elle avait un monarque héréditaire irresponsable, elle était obligée de donner à la législature le pouvoir de renvoyer ce Cabinet par un vote de défiance. La législature se composait de deux catégories de membres élus: les nobles (non rétribués) et les représentants (rétribués), qui siégeaient et votaient ensemble. Deux législatures successives pouvaient modifier la Constitution, à la condition de réunir certaines majorités déterminées. Cette Constitution était donc une Constitution Rigide.

(1) Voir aussi 34 et 35 Vict. c. 28, et 49 et 50 Vict. c. 35.

acts de la législature, droit qu'il exerce rarement. Les membres du Parlement du *Dominion* ne peuvent pas siéger dans une législature de Province.

Le Gouverneur Général a le droit de désapprouver, sur l'avis de ses ministres, les acts d'une législature de province; il l'exerce quelquefois (quoique rarement), surtout s'il paraît qu'une législature a dépassé la compétence que lui assigne la Constitution.

Dans chacune des Provinces, il y a un Ministère responsable, fonctionnant d'après le système de Cabinet anglais, le Lieutenant-Gouverneur représentant la Couronne et remplissant, en quelque sorte, le rôle d'un souverain constitutionnel.

La répartition des matières entre la compétence du Parlement du *Dominion* et celle des législatures des Provinces, offre une ressemblance générale avec celle existant aux Etats-Unis; il y a, cependant, cette différence remarquable qu'aux Etats-Unis le Congrès possède seulement les pouvoirs qui lui ont été expressément accordés, les législatures d'Etats gardant tous les autres, comme ne leur ayant pas été enlevés, tandis que le Parlement du *Dominion* a un pouvoir général de législation, limité seulement par la cession de certains pouvoirs spéciaux et exclusifs aux législatures de Province (§§ 91-95). La législation criminelle est réservée au Parlement du *Dominion*; et aucune Province n'a le droit d'entretenir une force armée. Les questions concernant la constitutionnalité d'un statut émanant soit du Parlement du *Dominion* soit d'une législature de province, sont, conformément à la procédure ordinaire, soumises aux tribunaux, et, en cas d'appel, au Comité judiciaire du Conseil privé en Angleterre.

La Constitution du *Dominion* n'a jamais été soumise à un vote populaire et ne peut être modifiée que par le Parlement anglais; exception est faite pour certains points qui sont abandonnés à sa législature. Elle fut rédigée au Canada par une sorte de petite convention et promulguée en bloc par le Parlement anglais. Il n'existe pas de pouvoir d'amender les constitutions provinciales par un vote populaire, semblable à celui qu'exerce le peuple dans les différents Etats des Etats-Unis.

En ce qui concerne la Constitution de la République d'Australie, rédigée en Australie et arrêtée par le Parlement anglais en 1900, le lecteur peut se reporter aux *Studies in History and Jurisprudence* de l'auteur, où elle est décrite et commentée. La Constitution de l'Union Sud-Africaine, arrêtée en 1909 par le Parlement anglais à la requête d'une Convention tenue dans l'Afrique du Sud, est de caractère plus unitaire que ne le sont celles du Canada et de l'Australie.

NOTE AU CHAPITRE XXXIII

Le cas du Dartmouth Collège

Le procès fameux *Collège de Dartmouth v. Woodward* (4 Wheat. 518), qui fut jugé en 1818, a si souvent fait l'objet de discussions en Europe, qu'il semble bon d'en donner un court aperçu emprunté à une source autorisée, une conférence faite, en juin 1887, à l'Université de Michigan, par le regretté juge Miller (à cette époque juge doyen de la Cour Suprême, et l'un de ses membres les plus éminents).

« L'on peut se demander si jamais jugement prononcé par une cour quelconque a eu une action et une influence aussi pénétrantes, dans le contrôle de la législation, que celui-ci. Il s'appuie sur la clause de la Constitution (art. I, § 10) qui interdit à tout Etat de faire une loi portant atteinte aux obligations nées de contrats.

Le Collège de Dartmouth existait dans le New-Hampshire comme corporation, en vertu d'une charte accordée, en 1769, à ses administrateurs, par la Couronne d'Angleterre. Cette charte leur conférait pleins pouvoirs pour administrer le Collège, et, entre autres pouvoirs, celui de remplir toutes les vacances qui se produiraient parmi eux, de révoquer et de nommer les répétiteurs (*tutors*). Elle déclarait aussi que le nombre des administrateurs serait toujours de douze au plus.

« Après la Révolution, la législature du New-Hampshire vota une loi pour modifier la charte, améliorer et agrandir la corporation. Cette loi portait à vingt-et-un le nombre des administrateurs, et conférait à l'exécutif de l'Etat la nomination de ces membres supplémentaires ; elle créait aussi un bureau d'inspecteurs composé de vingt-cinq membres, dont vingt-et-un devaient aussi être nommés par l'exécutif du New-Hampshire. Ces inspecteurs avaient pouvoir d'examiner et de contrôler les actes les plus importants des administrateurs.

« La Cour Suprême, réformant le jugement de la Cour Supérieure du New-Hampshire, déclara que la charte primitive constituait un contrat entre la Couronne (à cette époque, investie du pouvoir) et les administrateurs du Collège, et que ce contrat se trouvait violé par l'acte de la législature mentionné ci-dessus. Cet arrêt, rendu à l'unanimité moins une voix, consacra la doctrine d'après laquelle l'acte d'un gouvernement, qui crée une corporation, que ce soit une charte de la législature ou de la Couronne, constitue un contrat entre l'Etat et la corporation, et tous les privilèges, pouvoirs et bénéfices essentiels accordés à la corporation par la charte, deviennent, une fois acceptés, des contrats au sens de la clause précitée de la Constitution.

Ce jugement a été, dans ces dernières années, très critiqué, comme faisant entrer dans la classe des contrats dont le fondement est dans l'action législative des Etats, beaucoup de contrats auxquels les auteurs de la Constitution n'avaient proprement pas songé à attribuer ce caractère. Il est incontestable que la Cour Suprême elle-même, durant ces dernières années, a été forcée, dans les procès de cette nature, de s'appuyer sur l'existence d'un contrat actuel entre l'Etat et la corporation, lorsqu'elle est saisie d'un recours contre une loi subséquente.

« Ce qui ressort surtout de ce procès, c'est qu'un Etat peut faire un contrat par le moyen d'une loi comme par tout autre moyen, et que la législature ne peut pas opposer un obstacle efficace à son exécution par un acte subséquent, puisque les cours ordinaires de justice doivent en assurer l'observation. Ce principe est resté intact. Il a eu pour ré-

sultat de rendre nuls une quantité innombrable d'actes de législatures d'Etat; votés aux époques de dépression financière désastreuse et permettant de protéger le peuple contre les souffrances résultant d'une exécution rigide et prompte des contrats, et d'empêcher les Etats de rapporter, d'abroger ou d'annuler, par une législation nouvelle, des contrats loyalement conclus avec d'autres parties.

« Ce jugement, depuis le jour où il a été rendu jusqu'à notre époque, a été un rempart puissant contre l'effort du peuple, pour échapper, au moyen de la législation d'Etat, au paiement de justes dettes et à l'exécution de contrats obligatoires et contre la répudiation générale des droits des créanciers. »

Comme Mr. Miller le laisse entendre, la doctrine large consacrée dans ce procès a été, depuis ces dernières années, considérablement conditionnée et restreinte. Les Etats ont aussi pris l'habitude, — quand ils font, par concessions, des contrats auxquels pourrait s'appliquer le principe de cette décision, — de se réserver le pouvoir de les modifier ou de les annuler ; ainsi ils ont les mains libres.

ARTICLES DE CONFÉDÉRATION

1781-1788.

Articles de Confédération et d'Union Perpétuelle entre les Etats du New-Hampshire, de la Baie de Massachusetts, de Rhode-Island et des Plantations de Providence, de Connecticut, de New-York, de New-Jersey, de Pennsylvanie, de Delaware, de Maryland, de Virginie, de la Caroline du Nord, de la Caroline du Sud et de Géorgie.

Article I. — Le nom de cette confédération sera : « Les Etats-Unis d'Amérique ».

Article II. — Chaque Etat retient sa souveraineté, sa liberté, son indépendance, et tout pouvoir, juridiction et droit, qui n'ont pas été par cette confédération expressément délégués aux Etats-Unis assemblés en Congrès.

Article III. — Les dits Etats entrent, par là, séparément dans une ligue solide d'amitié les uns pour les autres, en vue de leur commune défense, de la garantie de leurs libertés, de leur bien-être mutuel et général, s'engageant à se prêter mutuellement assistance contre toute violence ou attaque, dirigée contre eux ou contre quelques-uns d'entre eux, à l'occasion de religion, de souveraineté, de commerce, ou de tout autre objet.

Article IV. — Afin de garantir et de perpétuer, entre les peuples des différents Etats de cette Union, l'amitié et les relations mutuelles, les habitants libres de chacun de ces Etats, à l'exception des indigents, des vagabonds et des individus recherchés par la justice, jouiront de tous les privilèges et de toutes les immunités des citoyens libres dans les divers Etats ; le peuple de chaque Etat aura libre entrée dans un autre Etat et libre sortie ; il y jouira des mêmes privilèges industriels et commerciaux, sera soumis aux

mêmes devoirs, impôts et restrictions, que ses habitants ; il est entendu que ces restrictions ne s'étendront pas jusqu'à empêcher un citoyen d'emporter, dans son Etat d'origine, les biens qu'il a pu acquérir dans un autre Etat ; il est entendu, également, que ni impôts, ni servitude, ni restrictions ne pourront être établis par un Etat sur la propriété des Etats-Unis ou d'un autre Etat.

Si une personne coupable ou accusée de trahison, de félonie, ou de tout autre méfait grave dans un Etat, s'échappe des mains de la justice, et est découverte dans un autre des Etats de l'Union, elle sera, sur la demande du gouverneur ou du pouvoir exécutif de l'Etat d'où elle s'est enfuie, livrée et renvoyée à l'Etat dont la juridiction est compétente.

Confiance entière et crédit seront accordés, dans chacun de ces Etats, aux registres, actes et procédures judiciaires des cours et des magistrats de chacun des autres Etats.

Article V. — Pour la meilleure administration des intérêts généraux des Etats-Unis, des délégués seront nommés annuellement de la façon que la législature de chaque Etat ordonnera, et se réuniront en Congrès le premier lundi de novembre, chaque année, le pouvoir étant réservé à chaque Etat de rappeler ses délégués ou quelques-uns d'entre eux, à toute époque de l'année, et d'en envoyer d'autres à leurs places pour le restant de l'année.

Aucun Etat ne sera représenté dans le Congrès par moins de deux, ni par plus de sept membres ; et nul individu ne sera capable d'être délégué pour plus de trois ans, dans une période de six ans ; nul ne sera, non plus, capable, étant délégué, de tenir un emploi sous l'autorité des Etats-Unis, pour lequel lui, ou un autre pour son compte, toucherait un salaire, un traitement ou un émolument quelconques.

Chaque Etat pourvoira à l'entretien de ses délégués toutes les fois que les Etats se réuniront, et tant que les délégués agiront comme membres du comité des Etats.

Dans le vote des questions concernant les Etats-Unis, assemblés en Congrès, chaque Etat aura un suffrage.

La liberté de la parole et de la discussion dans le Congrès ne sera pas incriminée ou critiquée dans une cour ou endroit quelconque en dehors du Congrès ; les membres du Congrès

seront protégés dans leur personne contre toute arrestation ou détention pendant les sessions du Congrès, et pendant leur trajet pour s'y rendre et pour en revenir, sauf au cas de trahison, de félonie, de trouble de l'ordre public.

Article VI. — Aucun Etat, sans le consentement des Etats-Unis assemblés en Congrès, n'enverra d'ambassade à un roi, prince ou Etat, ou ne recevra d'ambassade d'eux, n'entrera avec eux en conférence, ne conclura avec eux un accord, une alliance, ou un traité ; aucune personne détenant un emploi salarié ou non sous l'autorité des Etats-Unis, ou d'un des Etats, n'acceptera de présent, d'argent, de fonction ou de titre quelconques, d'un roi, prince ou Etat étranger ; les Etats-Unis assemblés en Congrès, ou un des Etats, ne conféreront pas non plus de titre de noblesse.

Deux ou plusieurs Etats n'entreront en traité, confédération ou alliance quelconque entre eux, sans le consentement des Etats-Unis assemblés en Congrès, spécifiant soigneusement l'objet et la durée de ce traité, de cette confédération ou de cette alliance.

Les Etats n'établiront pas des impôts ou des droits pouvant aller à l'encontre des stipulations de traités conclus par les Etats-Unis assemblés en Congrès, avec un roi, un prince ou un Etat quelconque, en conséquence de traités déjà proposés par le Congrès aux cours de France et d'Espagne.

Aucuns vaisseaux de guerre ne seront gardés en temps de paix par un Etat, sauf le nombre qui sera jugé nécessaire par les Etats-Unis assemblés en Congrès pour la défense de cet Etat ou de son commerce ; aucune troupe de soldats armés ne sera gardée, par un Etat, en temps de paix, sauf le nombre qui sera jugé nécessaire par les Etats-Unis assemblés en Congrès pour la défense des forts indispensables à la sécurité de cet Etat ; mais chaque Etat, en tout temps, entretiendra une milice bien ordonnée et bien disciplinée, suffisamment armée et équipée, et préparera, et aura constamment prêt à servir, dans des arsenaux publics, un nombre convenable de pièces de campagne et de tentes, et une quantité raisonnable d'armes, de munitions, et d'équipages de campagne.

Aucun Etat ne commencera une guerre sans le con-

sement des Etats-Unis assemblés en Congrès, à moins que cet Etat ne soit actuellement envahi par l'ennemi, ou n'ait été avisé de la résolution certaine de quelque tribu indienne de l'envahir, et que le danger soit imminent au point de ne pouvoir pas attendre que les Etats-Unis assemblés en Congrès aient pu être consultés; ne donnera non plus aucun Etat de commissions à des navires ou vaisseaux de guerre, ni lettres de marque ou de représailles, sauf après la déclaration de la guerre par les Etats-Unis assemblés en Congrès, et seulement alors contre le royaume ou l'Etat, et les sujets de ce royaume ou de cet Etat contre lesquels la guerre a été ainsi déclarée, et conformément aux règlements qui seront établis par les Etats-Unis assemblés en Congrès, à moins que l'Etat ne soit investi par les pirates, auquel cas des vaisseaux de guerre pourront être appareillés et gardés jusqu'à ce que le danger ait disparu, ou jusqu'à ce que les Etats-Unis assemblés en Congrès, en aient décidé autrement.

Article VII. — Lorsque des forces de terre seront levées par un Etat pour la défense commune, tous les officiers du grade de colonel et au-dessous seront nommés par la législature de chaque Etat respectivement, par lequel ces forces seront levées, ou de telle manière que l'Etat l'ordonnera, et toutes les vacances seront comblées par l'Etat qui a fait d'abord la nomination.

Article VIII. — Toutes charges de guerre, et toutes autres dépenses qui auront été nécessitées par la défense commune ou par l'intérêt général, et autorisées par les Etats-Unis assemblés en Congrès, seront supportées par un trésor commun, qui sera alimenté par les divers Etats, proportionnellement à la valeur de toutes les terres dans chaque Etat, accordées à toute personne ou cadastrées pour elle; ces terres, avec leurs bâtiments et leurs améliorations, seront estimées conformément à la méthode qui sera adoptée et prescrite, de temps en temps, par les Etats-Unis assemblés en Congrès. Les contributions pour le paiement de cette proportion seront assises et levées sous l'autorité et la direction des législatures des divers Etats, à l'époque qui sera fixée par les Etats-Unis, assemblés en Congrès.

Article IX. — Les Etats-Unis, assemblés en Congrès, au-

ront seuls et exclusivement le droit de décider de la paix et de la guerre, sauf dans les cas mentionnés à l'article VI; d'envoyer des ambassades et d'en recevoir, de conclure des traités et des alliances, pourvu qu'aucun traité de commerce ne restreigne le pouvoir législatif des Etats de frapper les étrangers des impôts et des droits auxquels sont soumis leurs propres citoyens, ou de prohiber l'exportation ou l'importation de quelques catégories de denrées ou de marchandises que ce soit; d'établir des règlements relatifs aux conditions de légalité des prises sur terre et sur mer, et fixant la répartition et l'appropriation des prises faites par les armées de terre et de mer des Etats-Unis; de délivrer en temps de paix des lettres de marque ou de représailles; de nommer des cours pour le jugement des actes de piraterie et des crimes commis en haute mer; d'établir des cours pour prononcer en appel et en dernier ressort sur tous les cas de capture, avec interdiction de désigner aucun membre du Congrès comme juge de l'une des dites cours.

Les Etats-Unis assemblés au Congrès seront aussi et en dernier ressort, les juges d'appel dans toutes les contestations et dans tous les conflits existant actuellement, ou pouvant se produire dans l'avenir entre deux ou plusieurs Etats relativement à leurs frontières, à leur juridiction, ou à toute autre cause; cette autorité sera toujours exercée de la façon suivante: Chaque fois que l'autorité législative ou exécutive, ou le fonctionnaire légal d'un Etat en conflit avec un autre, présenteront une pétition au Congrès, exposant la question et demandant une audience, notice en sera donnée par ordre du Congrès à l'autorité législative ou exécutive de l'autre Etat en conflit, et jour sera fixé pour la comparaison des parties représentées par leurs agents légaux; ceux-ci seront invités à choisir de concert des commissaires ou juges pour constituer une cour, qui se prononcera, après plaidoiries, sur la question; mais s'ils ne peuvent pas s'entendre, le Congrès choisira trois personnes dans chacun des Etats-Unis, et de cette liste de personnes chaque partie, en commençant par le demandeur, en récusera alternativement une jusqu'à ce que le nombre se trouve réduit à treize; de ce nombre, on tirera au sort en présence du Congrès, sept noms au moins, et neuf noms au

plus, selon la décision du Congrès ; et les personnes qui auront été ainsi désignées, ou cinq d'entre elles, seront commissaires ou juges, pour entendre et régler définitivement la controverse, à la majorité des juges présents ; et si l'une des deux parties néglige de comparaître au jour indiqué, sans apporter de raisons jugées suffisantes par le Congrès, ou si, étant présente, elle refuse de récuser, le Congrès procédera à la nomination de trois personnes dans chaque Etat, et le secrétaire du Congrès exercera les récusations pour le compte de l'une ou de l'autre des parties absentes ou négligentes ; le jugement et la sentence de la cour, nommée comme il vient d'être prescrit, seront en dernier ressort et définitifs ; et si une des parties refuse de se soumettre à l'autorité de cette cour, ou de comparaître ou de soutenir ses prétentions et sa cause, la cour n'en prononcera pas moins sa sentence et son jugement, qui seront également en dernier ressort et définitifs ; le jugement ou la sentence ainsi que les autres pièces de la procédure seront dans l'un et l'autre cas transmis au Congrès, et placés avec les autres actes du Congrès pour la sécurité des parties en cause ; chaque commissaire, avant de siéger, prêtera serment, entre les mains d'un des magistrats de la Cour Supérieure de l'Etat où l'affaire sera jugée, « d'entendre et de juger bien et en toute conscience la question en litige, au mieux de son intelligence, sans faveur, parti pris ou espoir de récompense ». Ce qui précède sous la réserve qu'aucun Etat ne sera privé de territoire pour le profit des Etats-Unis.

Toutes controverses sur un droit de propriété territoriale, revendiqué en vertu de concessions différentes, émanant de deux ou plusieurs Etats, dont les juridictions, relativement à ces terrains et aux Etats concessionnaires, sont déterminées, lesdites concessions ou quelques-unes d'entre elles faisant en même temps l'objet de réclamations d'après lesquelles elles auraient une origine antérieure à ce règlement de juridiction, seront, sur la requête de l'une des parties, portées devant le Congrès des Etats-Unis, et réglées définitivement, et le plus tôt possible, de la manière qui a été prescrite pour le règlement des conflits entre différents Etats relatifs à la juridiction territoriale.

Les Etats-Unis, assemblés en Congrès, auront aussi seuls et exclusivement le droit et le pouvoir de régler le titre et la valeur de la monnaie frappée sous leur autorité, ou sous celle des Etats respectifs ; de fixer l'étalon des poids et mesures dans tous les Etats-Unis ; de réglementer le commerce et d'administrer les affaires avec les Indiens qui ne font partie d'aucun des Etats ; sous la condition que le droit législatif d'un Etat, sur son territoire, ne soit pas enfreint ou violé ; d'établir ou de réglementer le service postal d'un Etat à un autre dans tous les Etats-Unis, et de frapper toutes les lettres qui suivent cette voie de telle taxe postale qui pourra être reconnue nécessaire pour faire face aux dépenses de ce service ; de nommer tous les officiers des forces de terre au service des Etats-Unis, à l'exception des officiers de régiment ; de nommer tous les officiers des forces navales, et de commissioner tous les officiers, quels qu'ils soient, au service des Etats-Unis ; de faire des règlements pour la direction et l'administration des susdites forces de terre et de mer, et de diriger leurs opérations.

Les Etats-Unis, assemblés en Congrès, auront l'autorité de nommer un comité, pour siéger pendant les vacances du Congrès, qui sera appelé « Comité des Etats » et sera composé d'un délégué par Etat ; de nommer tous autres comités et tous autres fonctionnaires civils qui pourront être nécessaires à l'administration des affaires générales des Etats-Unis sous leur direction ; de désigner un de leurs membres pour présider, avec cette restriction que nul ne pourra rester président plus d'une année dans une période de trois ans ; de déterminer les sommes d'argent qu'il sera nécessaire de percevoir pour le service des Etats-Unis, d'approprier et d'appliquer ces sommes au paiement des dépenses publiques ; d'emprunter de l'argent et d'émettre des billets sur le crédit des Etats-Unis, en transmettant tous les six mois aux Etats respectifs un compte des sommes ainsi empruntées ou émises ; de construire et d'équiper une flotte ; de fixer le nombre des troupes de terre, et d'adresser des réquisitions à chaque Etat pour sa quote-part, en proportion du nombre des habitants blancs dans chaque Etat, la réquisition ayant force obligatoire ; là-dessus, la législature de chaque Etat nommera les officiers

régimentaires, lèvera les hommes, les habillera, les armera et les équipera en soldats aux frais des Etats-Unis ; les officiers et les soldats ainsi habillés, armés et équipés, se dirigeront sur l'emplacement qui leur aura été assigné et dans le délai fixé par les Etats-Unis assemblés en Congrès ; mais si les Etats-Unis, assemblés, jugent bon, selon les circonstances, que quelque Etat ne lève pas d'hommes, ou en lève moins que sa quote-part et que quelque autre Etat lève un nombre d'hommes plus grand que sa quote-part, le contingent supplémentaire sera levé, pourvu d'officiers, habillé, armé et équipé de la même façon que le contingent normal de cet Etat, à moins que la législature de cet Etat ne juge imprudent pour elle de fournir ce contingent supplémentaire, auquel cas elle lèvera, pourvoira d'officiers, habillera, armera et équipera un aussi grand nombre supplémentaire d'hommes qu'elle estimera pouvoir fournir sans danger, et ces officiers et ces hommes ainsi habillés, armés et équipés, se dirigeront sur l'emplacement qui leur aura été assigné, et dans le délai qui aura été fixé d'accord par les Etats-Unis, assemblés en Congrès.

Les Etats-Unis assemblés en Congrès ne pourront jamais s'engager dans une guerre, conférer de lettres de marque et de représailles en temps de paix, conclure des traités ou des alliances, frapper de la monnaie et en fixer la valeur, arrêter les sommes et les dépenses nécessaires à la défense et à l'intérêt général des Etats-Unis, ou d'un des Etats, ni émettre des billets, ni emprunter de l'argent sur le crédit des Etats-Unis, ni approprier les crédits, ni s'entendre sur le nombre des vaisseaux de guerre à construire ou à acheter, ou sur le nombre des troupes de terre et de mer à lever, ni nommer un commandant en chef de l'armée ou de la flotte, si ce n'est avec le consentement de neuf Etats. Toute autre question, sauf celle d'ajournement de jour en jour, ne sera résolue que par la majorité des Etats-Unis, assemblés en Congrès.

Le Congrès des Etats-Unis aura le pouvoir de s'ajourner à une époque quelconque de l'année, et dans n'importe quelle ville des Etats-Unis, pourvu que la période d'ajournement ne dépasse pas six mois ; il publiera chaque mois le journal de ses travaux, sauf les parties relatives aux traités, aux alliances

ou aux opérations militaires qui exigeront à son avis le secret ; les votes affirmatifs ou négatifs des délégués de chaque Etat sur chaque question, seront consignés dans le journal, lorsque la demande en sera faite par un délégué ; et le ou les délégués de chaque Etat obtiendront sur leur demande une copie de ce journal, sauf en ce qui concerne les parties exceptées ci-dessus, pour les soumettre aux législatures des différents Etats.

Article X. — Le Comité des Etats, ou de neuf des Etats, sera autorisé à exercer pendant les vacances du Congrès, tels des pouvoirs du Congrès que les Etats-Unis assemblés en Congrès, du consentement de neuf Etats, auront, pour une période déterminée, jugé utile de lui déléguer ; à la condition que ne seront délégués au dit Comité aucuns pouvoirs, dont l'exercice exigera, en vertu des articles de Confédération, le consentement de neuf Etats, dans le Congrès des Etats-Unis assemblés.

Article XI. — Au cas où le Canada adhérera à cette Confédération, et se joindra au territoire des Etats-Unis, il y sera admis, et jouira de tous les avantages de cette Union ; mais aucune colonie ne sera admise dans cette Confédération, à moins que son admission ne soit agréée par neuf Etats.

Article XII. — Tous billets de crédit émis, toutes sommes d'argent empruntées, et toutes dettes contractées par et sous l'autorité du Congrès, avant l'assemblée des Etats-Unis en vertu de la présente Confédération, devront être considérés et tenus comme une charge des Etats-Unis, pour le paiement desquels les dits Etats-Unis et la foi publique sont ici solennellement engagés.

Article XIII. — Chaque Etat restera fidèle aux décisions prises par les Etats-Unis assemblés en Congrès sur toutes les questions qui leur sont soumises par cette Confédération. Les articles de cette Confédération seront observés d'une façon inviolable par chaque Etat, et l'Union sera perpétuelle ; et il ne pourra y être apporté à aucune époque aucune modification, à moins que cette modification ne soit consentie par le Congrès des Etats-Unis et ne soit en suite confirmée par les législatures de chaque Etat.

Et puisqu'il a plu au grand Gouverneur du monde d'in-

cliner les cœurs des législatures que nous représentons respectivement dans le Congrès à approuver les dits articles de Confédération et d'Union perpétuelle et à nous autoriser à les ratifier, sachez que nous, les délégués soussignés, en vertu du pouvoir et de l'autorité qui nous sont conférés dans ce but, déclarons, par les présentes, au nom et pour le compte de nos constituants respectifs, ratifier et confirmer pleinement et entièrement chacun des dits articles de Confédération et d'Union perpétuelle, et toutes les matières et choses, dans leur ensemble et en particulier, qui y sont contenues. En outre, nous engageons solennellement la foi de nos constituants respectifs, qu'ils resteront fidèles aux décisions des Etats-Unis, assemblés en Congrès, sur toutes les questions qui leur sont soumises par la dite Confédération; et que les dits articles seront respectés d'une façon inviolable par les Etats que nous représentons respectivement, et que l'Union sera perpétuelle. En témoignage de ces affirmations, nous avons joint nos mains en Congrès. Fait à Philadelphie, dans l'Etat de Pensylvanie, le neuvième jour de juillet, en l'année de Notre-Seigneur 1778, et dans la troisième année de l'Indépendance de l'Amérique.

(Ces articles ne furent pas ratifiés par tous les Etats avant le 1^{er} mars 1781, date à laquelle les délégués du Maryland, qui furent les derniers à ratifier, signèrent en son nom).

CONSTITUTION DES ETATS-UNIS

Nous, peuple des Etats-Unis, dans le but de former une Union plus parfaite, d'établir la justice, d'assurer la tranquillité intérieure, de pourvoir à la défense commune, de développer le bien-être général et d'assurer les bienfaits de la liberté à nous-mêmes et à nos descendants, décrétons et établissons cette Constitution pour les Etats-Unis d'Amérique.

ARTICLE I

Section 1. — Tous les pouvoirs législatifs ici concédés seront attribués à un Congrès des Etats-Unis, qui se composera d'un Sénat et d'une Chambre des Représentants.

Section 2. — La Chambre des Représentants se composera de membres choisis tous les deux ans par le peuple des différents Etats; dans chaque Etat, les électeurs devront réunir les conditions requises pour les électeurs de la branche la plus nombreuse de la législature de l'Etat.

Nul ne pourra être Représentant à moins d'être âgé de vingt-cinq ans, d'être depuis sept ans citoyen des Etats-Unis, et d'habiter, au moment de son élection, l'Etat dans lequel il sera élu.

(Les Représentants, ainsi que les impôts directs, seront répartis entre les divers Etats faisant partie de l'Union d'après leur population respective, qui sera fixée en ajoutant au total des personnes libres, y compris celles ayant engagé leurs services pour une durée limitée, et non compris les Indiens quine payent pas d'impôt, trois cinquièmes de toutes autres personnes (1).

(1) La clause entre crochet a été amendée par le quatorzième amendement, 2^e section.

Le recensement effectif sera fait dans les trois ans qui suivront la première réunion du Congrès des États-Unis ; ensuite, tous les dix ans, de la manière qu'il sera prescrit par une loi. Le nombre des Représentants ne pourra être supérieur à un pour trente mille personnes, mais chaque Etat devra en avoir au moins un ; jusqu'à ce que le recensement ait été fait, l'Etat de New-Hampshire aura droit à trois Représentants ; celui de Massachusetts, à huit ; Rhode-Island et les Plantations de Providence, à un ; le Connecticut, à cinq ; New-York, à six ; New-Jersey, à quatre ; la Pensylvanie, à huit ; le Delaware, à un ; le Maryland, à six ; la Virginie, à dix ; la Caroline du Nord, à cinq ; la Caroline du Sud, à cinq ; la Géorgie, à trois.

Quand des sièges deviendront vacants dans la représentation d'un Etat quelconque, les autorités exécutives de l'Etat émettront des décrets d'élection (*writs of election*) pour pourvoir à ces vacances.

La Chambre des Représentants choisira son *Speaker* et ses autres officiers ; elle aura le seul pouvoir d'*impeachment*.

Section 3. — Le Sénat des États-Unis sera composé de deux sénateurs pour chaque Etat, nommés pour six ans par la législature de l'Etat ; chaque sénateur aura un suffrage.

Immédiatement après la réunion du Sénat, à la suite de la première élection, les sénateurs seront répartis en trois groupes, aussi égaux que possible. Les sièges des sénateurs du premier groupe seront vacants à l'expiration de la deuxième année ; ceux du second groupe, à l'expiration de la quatrième année ; et ceux du troisième, à l'expiration de la sixième année, de manière qu'un tiers puisse être élu tous les deux ans. Si des sièges deviennent vacants, par démission ou autrement, pendant les vacances de la législature d'un Etat quelconque, l'exécutif de cet Etat peut faire des nominations provisoires jusqu'à la plus prochaine réunion de la législature, qui pourvoira, alors, aux vacances.

Nul ne pourra être élu sénateur, s'il n'est âgé de trente ans, s'il n'est citoyen des États-Unis depuis neuf ans, et s'il n'habite pas, au moment de son élection, dans l'Etat pour lequel il est élu.

Le Vice-Président des États-Unis sera Président du Sénat ; mais il ne pourra voter qu'en cas de partage égal des votes.

Le Sénat choisira ses autres officiers, et aussi un président *pro tempore*, en l'absence du Vice-Président, ou quand celui-ci remplira les fonctions de Président des États-Unis.

Le Sénat aura le seul pouvoir de juger tous les *impeachments*. Quand il siégera dans ce but, ses membres seront soumis à la prestation de serment ou affirmation. Quand le Président des États-Unis passera en jugement, le *Chief Justice* présidera ; nul ne sera condamné qu'à la majorité des deux tiers des membres présents.

La peine, dans les cas d'*impeachment*, ne pourra pas aller au delà de la destitution de la charge et de l'incapacité d'occuper et de posséder aux États-Unis aucun emploi impliquant profit, honneur ou confiance ; mais la partie condamnée pourra, néanmoins, être poursuivie, jugée, condamnée et punie conformément à la loi.

Section 4. — Les législatures de chaque Etat régleront les époques, les lieux et le mode d'élection des Sénateurs et Représentants ; mais le Congrès peut, en tout temps, par une loi, faire ou modifier ces réglemens, sauf en ce qui concerne le lieu d'élection des sénateurs.

Le Congrès se réunira au moins une fois par an, et cette réunion aura lieu le premier lundi de décembre, à moins qu'il ne fixe, par une loi, un autre jour.

Section 5. — Chaque Chambre sera juge des élections, ainsi que de leurs résultats, et de l'éligibilité de ses membres ; dans chacune d'elles, la majorité formera un quorum pour délibérer ; mais un nombre de membres inférieur peut s'ajourner de jour en jour et peut être autorisé à contraindre les membres absents à l'assiduité, de telle manière et sous telle pénalité que chaque Chambre pourra établir.

Chaque Chambre peut faire son réglement, punir ses membres pour conduite déréglée, et, à la majorité des deux tiers, prononcer l'expulsion d'un membre.

Chaque Chambre tiendra un journal de ses délibérations et le livrera de temps en temps à la publicité, excepté les parties qu'elle jugera devoir être tenues secrètes ; et les votes pour et contre des membres des deux Chambres, sur toute question, seront consignés sur le journal, sur le désir d'un cinquième des membres présents.

Aucune des deux Chambres, pendant la session du Congrès, ne devra, sans le consentement de l'autre, s'ajourner pour plus de trois jours, ou dans un lieu autre que celui dans lequel siègent les deux Chambres.

Section 6. — Les Sénateurs et les Représentants recevront, pour leurs services, une indemnité qui sera fixée par une loi, et qui sera payée sur le Trésor des Etats-Unis. Ils jouiront du privilège de ne pouvoir, en aucun cas, sauf pour trahison, crime et violation de la paix publique, être arrêtés pendant leur présence à la session de leur Chambre respective, ni pendant le temps qu'ils s'y rendent ou qu'ils en reviennent ; ils ne pourront, non plus, être interrogés en aucun autre lieu pour discours prononcés ou opinions émises dans l'une ou l'autre Chambre.

Nul Sénateur ou Représentant ne sera, pendant la période pour laquelle il a été élu, nommé à un emploi civil sous l'autorité des Etats-Unis, lequel aurait été créé ou dont les émoluments auraient été augmentés pendant cette période ; et aucune personne, occupant un emploi quelconque sous l'autorité des Etats-Unis, ne fera partie de l'une ou de l'autre Chambre, tant qu'elle conservera cet emploi.

Section 7. — Tous *bills* ayant pour but une perception de revenu émaneront de la Chambre des Représentants ; mais le Sénat peut proposer des amendements, ou concourir par des amendements, comme pour les autres *bills*.

Tout *bill* qu'auront approuvé la Chambre des Représentants et le Sénat, sera, avant de devenir loi, présenté au président des Etats-Unis. S'il l'approuve, il le signera ; sinon, il le renverra avec ses objections à la Chambre dont il émane ; celle-ci consignera *in extenso* sur son journal les objections et soumettra le *bill* à un nouvel examen. Si, après un nouvel examen, le *bill* réunit en sa faveur une majorité des deux tiers des membres de cette Chambre, il sera envoyé avec les objections à l'autre Chambre, qui le discutera pareillement une nouvelle fois ; si les deux tiers de cette Chambre l'approuvent, il deviendra loi. Mais dans tous les cas de ce genre, les votes des deux Chambres seront comptés par oui ou par non, et les noms des membres votant pour ou contre le *bill* seront consignés sur le journal de leur Chambre respective. Tout

bill qui n'aura pas été renvoyé par le Président dans les dix jours (dimanches exceptés) de la présentation qui lui en aura été faite, sera loi, comme s'il l'avait signé, à moins que le Congrès, en s'ajournant, n'en empêche le renvoi, auquel cas le *bill* ne deviendra pas loi.

Tout ordre, toute résolution, ou tout vote, qui peut nécessiter le concours du Sénat et de la Chambre des Représentants (sauf en matière d'ajournement) sera présenté au Président des Etats-Unis ; et, avant de devenir exécutoire, sera approuvé par lui, ou, s'il est désapprouvé, sera revoté par les deux tiers du Sénat et de la Chambre des Représentants, suivant les règles et les limitations prescrites pour le cas d'un *bill*.

Section 8. — Le Congrès aura le pouvoir d'établir et de percevoir des taxes, droits, impôts et excises ; de payer les dettes et de pourvoir à la défense commune et au bien-être général ; mais tous les droits des Etats-Unis, impôts et excises, seront uniformes dans toute l'étendue des Etats-Unis ;

De faire des emprunts sur le crédit des Etats-Unis ;

De réglementer le commerce avec les nations étrangères, entre les divers Etats et avec les tribus indiennes ;

D'édicter une règle uniforme de naturalisation, et des lois uniformes dans tous les Etats-Unis en matière de faillites ;

De battre monnaie, d'en arrêter la valeur, ainsi que celle des monnaies étrangères, et de fixer l'étalon des poids et mesures ;

D'assurer le châtimement des personnes qui contrefont les titres ou falsifient la monnaie ayant cours aux Etats-Unis ;

D'établir des bureaux et des routes de poste ;

D'encourager les progrès de la science et des arts utiles, en assurant, pour une période limitée, aux auteurs et inventeurs, un droit exclusif sur leurs écrits et leurs découvertes respectifs.

De constituer des tribunaux subordonnés à la Cour Suprême ;

De définir et de punir les actes de piraterie et les crimes commis en haute mer, ainsi que les délits contre le droit des gens ;

De déclarer la guerre, d'octroyer des lettres de marque et

de représailles, et de faire des règlements concernant les prises sur terre et sur mer ;

De lever et d'entretenir des armées, mais nulle somme ne pourra être votée à cet usage pour une durée de plus de deux années ;

De créer et d'entretenir une marine ;

De faire des règlements pour le commandement et l'administration des forces de terre et de mer ;

De prendre des mesures pour convoquer la milice, pour assurer l'exécution des lois de l'Union, réprimer les insurrections et repousser les invasions ;

De pourvoir à l'organisation, à l'armement, à la discipline de la milice, ainsi qu'à l'administration de la partie de cette milice qui peut être employée au service des Etats-Unis, réservant à chaque Etat respectivement la nomination des officiers et l'autorité nécessaire pour instruire la milice, conformément à la discipline établie par le Congrès ;

D'exercer une législation exclusive, dans tous cas quelconques, sur tel district (ne dépassant pas dix mille carrés), qui pourra devenir, en vertu de la cession de certains Etats et de l'acceptation du Congrès, le siège du Gouvernement des Etats-Unis, et d'exercer pareille autorité sur tout lieu acheté avec le consentement de la législature de l'Etat où ils sont situés, pour la construction de forts, poudrières, arsenaux, chantiers et autres établissements nécessaires ;

De faire toutes les lois qui seront nécessaires et convenables pour assurer la mise à exécution des pouvoirs ci-dessus énumérés et de tous ceux dont sont investis par la présente Constitution, soit le Gouvernement des Etats-Unis, soit les départements ou les officiers qui en dépendent.

Section 9. — L'immigration ou importation de telles personnes que croira devoir admettre sur son sol l'un quelconque des Etats actuellement existant, ne pourra être prohibée par le Congrès avant l'année mil huit cent huit ; mais cette importation peut être frappée d'un droit ou d'une taxe, qui ne pourra s'élever à plus de dix dollars par personne.

Le privilège du *writ d'Habeas corpus* ne sera pas suspendu, à moins que le salut public ne l'exige dans des cas de rébellion ou d'invasion.

Il ne sera pas voté de *bill d'attainder*, ni de loi *ex post facto*.

Il ne sera établi d'impôts de capitation, ou d'autre impôt direct que sur la base du recensement ou du dénombrement de la population, qu'il a été plus haut prescrit de faire.

Il ne sera pas établi d'impôts ou droits sur les articles exportés d'un Etat quelconque.

Aucune préférence ne sera accordée, par aucun règlement commercial ou fiscal, aux ports d'un Etat sur ceux d'un autre ; nul navire à destination d'un Etat, ou en sortant, ne sera forcé d'entrer, de passer en douane ou de payer des droits dans un autre Etat.

Aucune somme ne sera tirée du Trésor, qu'à la suite d'appropriations faites par la loi ; et un compte-rendu régulier et détaillé de toutes les recettes et dépenses de deniers publics sera publié de temps en temps.

Nul titre de noblesse ne sera conféré par les Etats-Unis ; et nulle personne, occupant un emploi rémunéré ou un poste de confiance sous leur autorité ne pourra, sans le consentement du Congrès, accepter de présents, d'émoluments, de places ou de titres quelconques, de n'importe quel roi, prince ou Etat étranger.

Section 10. — Aucun Etat ne conclura de traité, d'alliance ou de confédération ; n'octroyera de lettres de marque et de représailles ; ne battra monnaie ; n'émettra de billets de crédit ; n'autorisera pour le paiement des dettes aucune offre autre que celle de monnaie d'or et d'argent ; ne passera de *bill d'attainder* ou de loi *ex post facto*, ou de loi portant atteinte aux obligations nées de contrats, ni n'accordera de titres de noblesse.

Aucun Etat n'établira, sans le consentement du Congrès, des impôts ou des droits sur les exportations ou les importations, si ce n'est ceux qui peuvent être absolument nécessaires pour l'exécution de ses lois d'inspection ; le produit net de tous les droits ou impôts, établis par un Etat sur les importations ou les exportations, sera mis à la disposition du Trésor des Etats-Unis, et toute loi de cette nature sera soumise à la revision et au contrôle du Congrès.

Aucun Etat, sans l'assentiment du Congrès, n'établira de droits de tonnage, n'entretiendra, en temps de paix, des

troupes ou des vaisseaux de guerre ; ne conclura des traités ou des conventions, soit avec un autre Etat, soit avec une puissance étrangère, ni ne s'engagera dans une guerre, à moins d'invasion présente, ou de danger tellement imminent qu'il ne permette aucun retard.

ARTICLE II

Section 1. — Le pouvoir exécutif sera confié à un Président des Etats-Unis d'Amérique. La durée de ses fonctions sera de quatre années, ainsi que celles du Vice-Président, et tous deux seront élus de la manière suivante :

Chaque Etat nommera, d'après les règles fixées par sa législation, un nombre d'électeurs égal au nombre total des Sénateurs et des Représentants auquel cet Etat peut avoir droit dans le Congrès ; mais nul Sénateur, nul Représentant, ni aucune personne occupant un poste de confiance ou remplissant une fonction rétribuée relevant des Etats-Unis, ne pourront être choisis comme électeurs.

(Les électeurs se réuniront dans leur Etat respectif et voteront, au scrutin, pour deux personnes, dont une au moins n'habitait pas le même Etat qu'eux. Ils dresseront une liste de toutes les personnes ayant obtenu des suffrages et du nombre de suffrages obtenus par chacune d'elles : ils signeront et certifieront cette liste et la transmettront sous pli cacheté au siège du Gouvernement des Etats-Unis, à l'adresse du Président du Sénat. Le Président du Sénat fera, en présence du Sénat et de la Chambre des Représentants, l'ouverture de tous les certificats et les votes seront alors comptés. Sera élue Président la personne ayant obtenu le plus grand nombre de votes, si ce nombre représente la majorité du total des électeurs nommés ; si plusieurs personnes ont obtenu cette majorité et un nombre égal de votes, la Chambre des Représentants élira immédiatement au scrutin l'une d'elles pour Président ; si personne n'a obtenu la majorité, la Chambre choisira de la même façon le Président parmi les cinq ayant obtenu le plus de voix. Mais pour l'élection du Président, les votes seront pris par Etat, la représentation de chaque Etat

ayant un vote. Le quorum nécessaire à cet effet comprendra un membre ou plusieurs membres des deux tiers des Etats, et la majorité de tous les Etats sera nécessaire pour un choix. En tout cas, après l'élection du Président, la personne qui aura réuni le plus grand nombre de suffrages des électeurs sera appelée à la Vice-Présidence. Mais s'il y avait encore deux ou plusieurs personnes ayant le même nombre de voix, le Sénat choisirait le Vice-Président au scrutin parmi elles) (1).

Le Congrès peut fixer l'époque de la nomination des électeurs, et le jour où ils émettront leurs votes ; ce jour sera le même pour tous les Etats-Unis.

Aucun individu ne sera éligible à la Présidence, s'il n'est citoyen natif des Etats-Unis, ou s'il n'est citoyen à l'époque de l'adoption de cette Constitution ; ne pourra non plus être éligible à cette fonction quiconque n'aura pas trente-cinq ans d'âge et n'aura pas résidé quatorze ans aux Etats-Unis.

En cas de révocation, de mort, ou de démission du Président ou de son incapacité, pour une cause quelconque, de remplir les devoirs et d'exercer les droits de sa charge, celle-ci passera au Vice-Président ; le Congrès peut pourvoir, par une loi, au cas de révocation, de mort, de démission ou d'incapacité, atteignant à la fois le Président et le Vice-Président, en désignant le fonctionnaire qui fera alors fonction de Président, et ce fonctionnaire remplira les dites fonctions jusqu'à cessation de l'incapacité ou élection d'un autre Président.

A des époques déterminées, le Président recevra pour ses services, une indemnité, laquelle ne pourra être ni augmentée, ni diminuée, pendant la période pour laquelle il aura été élu, et il ne touchera, pendant cette période, aucun autre traitement, ni des Etats-Unis, ni d'aucun Etat.

Avant son entrée en fonctions, il prêtera le serment ou affirmation suivant :

« Je jure (ou affirme) solennellement que je remplirai fidèlement la charge de Président des Etats-Unis, et que je conserverai, protégerai et défendrai du meilleur de mes forces, la Constitution des Etats-Unis. »

(1) Cette clause entre crochets a été remplacée par le douzième amendement.

Section 2. — Le Président sera le chef suprême de l'armée et de la marine des Etats-Unis, ainsi que de la milice des divers Etats, quand elle sera appelée au service réel des Etats-Unis. Il pourra requérir l'opinion par écrit du principal fonctionnaire de chacun des départements exécutifs sur tout objet se rapportant aux devoirs de leurs fonctions respectives ; il aura le pouvoir d'accorder des sursis et des grâces pour les délits contre les Etats-Unis, excepté aux cas d'*impeachment*.

Il aura le pouvoir, sur l'avis et du consentement du Sénat, de conclure des traités, pourvu que ces traités réunissent la majorité des deux tiers des sénateurs présents ; il désignera et, sur l'avis et consentement du Sénat, nommera les ambassadeurs et autres ministres publics, les consuls, les juges de la Cour Suprême, et tous autres officiers des Etats-Unis, à la nomination desquels il n'aura pas été, ici, autrement pourvu, et qui seront créés par une loi ; mais le Congrès peut, par une loi, attribuer la nomination de tels officiers inférieurs qu'il lui paraîtra utile, soit au Président seul, soit aux Cours de justice, soit aux chefs des départements.

Le Président aura le pouvoir de remplir toutes les vacances qui viendront à se produire pendant les vacances du Sénat, en accordant des commissions qui expireront à la fin de la session suivante.

Section 3. — Il renseignera de temps en temps le Congrès sur l'état de l'Union et il appellera son attention sur les mesures qu'il croira nécessaires et convenables. Il peut, dans les circonstances extraordinaires, convoquer les deux Chambres ou l'une d'entre elles, et, dans les cas de divergence entre elles sur l'époque à laquelle elles doivent s'ajourner, fixer cet ajournement à la date qu'il croira convenable ; il recevra les ambassadeurs et autres ministres publics ; il veillera à la fidèle exécution des lois, et commissionnera tous les fonctionnaires des Etats-Unis.

Section 4. — Le Président, le Vice-Président et tous les fonctionnaires civils des Etats-Unis seront révoqués de leurs fonctions par *impeachment* et condamnation pour trahison, concussion, et autres délits ou crimes graves.

ARTICLE III

Section 1. — Le pouvoir judiciaire des Etats-Unis sera dévolu à une Cour Suprême et à telles cours inférieures, dont le Congrès peut, de temps en temps, ordonner l'établissement. Les juges, aussi bien de la Cour Suprême que des cours inférieures, conserveront leurs charges, tant qu'ils se conduiront bien (*during good behaviour*) ; et ils recevront, pour leurs services, à des époques déterminées, une indemnité qui ne sera pas susceptible de diminution, pendant tout le temps qu'ils resteront en fonctions.

Section 2. — Le pouvoir judiciaire s'étendra à tous les cas de droit et d'équité, qui pourront se produire sous l'empire de la présente Constitution, des lois des Etats-Unis, et des traités conclus ou qui pourront être conclus sous leur autorité ; à tous les cas concernant les ambassadeurs, les autres ministres publics et les consuls ; à tous les cas relevant de l'amirauté et de la juridiction maritime ; aux différends, dans lesquels les Etats-Unis seront partie ; à ceux entre deux ou plusieurs Etats ; entre un Etat et les citoyens d'un autre Etat ; entre les citoyens de différents Etats, — entre les citoyens d'un même Etat revendiquant des terres en vertu de concessions d'Etats différents, et entre un Etat ou les citoyens de cet Etat et les puissances étrangères, leurs citoyens ou leurs sujets.

Dans tous les cas concernant les ambassadeurs, les autres ministres publics et les consuls, et dans ceux où un Etat sera partie, la Cour Suprême aura la juridiction au premier degré. Dans tous les autres cas ci-dessus énumérés, la Cour Suprême aura la juridiction d'appel, tant en droit qu'en fait, avec telles exceptions et tels réglemens que le Congrès établira.

Le jugement de tous les crimes, excepté dans le cas d'*impeachment*, sera réservé au jury, et il aura lieu dans l'Etat où lesdits crimes auront été commis ; s'ils n'ont pas été commis dans l'un quelconque des Etats, il aura lieu dans l'endroit ou les endroits que le Congrès aura désignés par une loi.

Section 3. — La trahison contre les Etats-Unis ne consistera que dans le fait de prendre les armes contre eux, ou de se

joindre à leurs ennemis en leur prêtant appui et secours. Nul ne sera convaincu de trahison, si ce n'est sur le témoignage de deux témoins déposant sur le même acte patent, ou sur un aveu en séance publique de la Cour.

Le Congrès aura le pouvoir de fixer la peine en cas de trahison, mais aucune condamnation de ce chef n'entraînera « la dégradation du sang », ou la confiscation des biens, excepté pendant la vie de la personne condamnée.

ARTICLE IV

Section 1. — Pleine foi et créance seront accordées dans chaque Etat aux actes publics, archives et procès-verbaux judiciaires de tous les autres Etats. Le Congrès peut, par des lois générales, déterminer la manière dont ces actes, procès-verbaux et archives seront prouvés, ainsi que leurs effets.

Section 2. — Les citoyens de chaque Etat auront droit à tous les privilèges et immunités des citoyens dans les divers Etats.

Toute personne, accusée dans un Etat quelconque de trahison, félonie ou autre crime, qui aura échappé à la justice et sera trouvée dans un autre Etat, sera, sur la demande de l'autorité exécutive de l'Etat d'où elle se sera enfuie, rendue, pour être livrée à l'Etat ayant juridiction sur le crime.

Nulle personne tenue à un service ou à un travail dans un Etat, en vertu des lois de cet Etat, et s'échappant dans un autre, ne pourra arguer des lois ou règlements de l'Etat dans lequel elle s'est réfugiée, pour se soustraire à ce service ou à ce travail ; mais elle sera livrée, sur la demande de la partie à laquelle ce service ou travail peut être dû.

Section 3. — De nouveaux Etats peuvent être admis par le Congrès dans cette Union, mais il ne sera formé ou érigé aucun nouvel Etat dans la juridiction d'aucun autre Etat, non plus qu'un nouvel Etat ne sera formé par la réunion de deux ou plusieurs Etats ou de parties d'Etats, sans le consentement des législatures des Etats intéressés, aussi bien que du Congrès.

Le Congrès aura le pouvoir de disposer du territoire ou de

toute autre propriété appartenant aux Etats-Unis, et de faire à ce sujet toutes règles et tous règlements nécessaires, et aucune disposition de cette Constitution ne pourra être interprétée de façon à nuire aux réclamations des Etats-Unis ou d'un Etat particulier quelconque.

Section 4. — Les Etats-Unis garantiront à chaque Etat de cette Union une forme républicaine de gouvernement. Ils protégeront chacun d'eux contre l'invasion, et, sur la demande de la législature, ou de l'exécutif quand la législature ne pourra être réunie, contre les troubles intérieurs.

ARTICLE V

Le Congrès, toutes les fois que les deux tiers des membres des deux Chambres le jugeront nécessaire, proposera des amendements à cette Constitution ; ou bien, si les législatures des deux tiers des Etats en font la demande, il réunira une Convention pour proposer des amendements ; ces amendements, dans un cas comme dans l'autre, seront valables, quels qu'en soient le but et l'objet, comme partie intégrante de cette Constitution, quand ils auront été ratifiés par les législatures des trois quarts des Etats, ou par des Conventions dans trois quarts des Etats, selon que l'un ou l'autre mode sera prescrit par le Congrès. Toutefois, aucun amendement qui pourrait être fait, ne devra, en aucune manière, affecter, avant l'année 1808, les première et quatrième clauses de la neuvième section du premier article, et aucun Etat ne sera privé, sans son consentement, de l'égalité de suffrage au Sénat.

ARTICLE VI

Toutes dettes contractées, et tous engagements pris avant l'adoption de cette Constitution, seront aussi valides contre les Etats-Unis sous cette Constitution qu'ils l'étaient sous la Confédération.

Cette Constitution, ainsi que les lois des Etats-Unis qui seront faites en conséquence, et tous les traités faits ou qui seront faits sous l'autorité des Etats-Unis, constitueront la

loi suprême du pays ; et ils seront obligatoires pour tous les juges dans chaque Etat, et cela nonobstant les dispositions contraires dans la Constitution ou dans les lois de l'un quelconque des Etats.

Les Sénateurs et Représentants ci-dessus mentionnés, et les membres des différentes législatures d'Etats, et tous les fonctionnaires exécutifs et judiciaires, aussi bien ceux des Etats-Unis que ceux des différents Etats, devront s'engager par serment ou affirmation à soutenir cette Constitution ; mais aucune qualification religieuse ne sera jamais requise comme condition d'aptitude aux fonctions ou charges publiques sous l'autorité des Etats-Unis.

ARTICLE VII

La ratification des conventions de neuf Etats sera suffisante pour l'établissement de cette Constitution entre les Etats qui l'auront ainsi ratifiée.

Fait dans la Convention, du consentement unanime des Etats présents (1), le 17^e jour de septembre de l'année de Notre-Seigneur 1787, et de l'Indépendance des Etats-Unis la douzième.

En foi de quoi, nous avons ci-dessous signé de nos noms :

George WASHINGTON,
Président et député de Virginie ;

New-Hampshire John LANGDON — Nicholas GILMAN ;
Massachusetts Nathaniel GORHAM — Rufus KING ;
Connecticut William Saml. JOHNSON — Roger SHERMAN ;
New-York Alexander HAMILTON ;

(1) Rhode-Island n'était pas représenté. Plusieurs délégués avaient quitté la Convention avant la fin de ses travaux, et d'autres, qui étaient restés, refusèrent de signer. En tout, 65 délégués avaient été désignés, 55 assistèrent à la Convention et 39 signèrent.

La première ratification fut celle du Delaware, le 7 décembre 1787 ; la neuvième (qui permit à la Constitution d'entrer en vigueur) fut celle du New-Hampshire, le 21 juin 1788 ; la dernière fut celle de Rhode-Island, le 29 mai 1790.

New-Jersey Wil. LIWINGSTON — Wm. PATERSON —
David BREARLEY — Jona. DAYTON ;
Pennsylvanie B. FRANKLIN. — Thos. FITZSIMONS —
Thomas MIFFLIN — Jared INGERSOLL —
Robt MORRIS — James WILSON — Geo.
CLYMER — Gouv. MORRIS ;
Delaware Geo. READ — Richard BASSETT — Gunning
BEDFORD Jun., — Jaco. BROOM — John
DICKINSON ;
Maryland James M'HENRY — Dan. CARROL — Dan.
JENIFER de St-Thomas ;
Virginie John BLAIR — James MADISON Jun. ;
Caroline du Nord.... Wm. BLOUNT — Hugh. WILLIAMSON —
Rich'd DOBBS SPAIGHT ;
Caroline du Sud.... Charles PINCKNEY — J. RUTLEDGE —
Charles Cotesworth PINCKNEY — Pierce
BUTLER ;
Georgie William FEW — Abr. BALDWIN.

Certifié conforme :
William JACKSON.
Secrétaire.

Articles additionnels et amendements à la Constitution des Etats-Unis d'Amérique, proposés par le Congrès, et ratifiés par les Législatures des différents Etats conformément à l'article V de la Constitution originale.

ARTICLE I (1)

Le Congrès ne fera aucune loi concernant l'établissement d'une religion ou interdisant son libre exercice, ou restreignant la liberté de la parole ou de la presse ; ou le droit des citoyens de s'assembler paisiblement et d'adresser des pétitions au gouvernement pour le redressement de leurs griefs.

ARTICLE II

Une milice bien organisée étant nécessaire à la sécurité d'un Etat libre, il ne pourra être porté atteinte au droit du peuple de détenir et de porter des armes.

(1) Les amendements I à X inclus furent proposés par le Congrès aux Législatures des Etats le 25 septembre 1789, et ratifiés de 1789 à 1791.

ARTICLE III

En temps de paix, aucun soldat ne pourra être logé dans une maison quelconque sans le consentement du propriétaire, et, en temps de guerre, il ne pourra être logé que selon les règles prescrites par la loi.

ARTICLE IV

Le droit des citoyens d'être protégés dans leurs personnes, leurs maisons, leurs papiers et leurs effets, contre toutes perquisitions et saisies déraisonnables, ne sera pas violé, et il ne pourra être lancé de mandats que pour une cause plausible, appuyée par le serment ou l'affirmation et contenant, en particulier, la description du lieu où doit se faire la perquisition, ainsi que celle des personnes ou des choses qui doivent être saisies.

ARTICLE V

Nul ne sera tenu de répondre pour un crime capital ou autrement infamant, si ce n'est sur la dénonciation ou la poursuite émanant d'un grand jury, à moins qu'il ne s'agisse de cas survenus dans les armées de terre et de mer, ou dans la milice, quand elle est appelée au service actif en temps de guerre ou de danger public ; nul ne pourra être mis deux fois pour le même délit, en danger de perdre la vie ou d'être molesté dans son corps ; dans aucune affaire criminelle, nul ne pourra être contraint de témoigner contre lui-même, ni privé de sa vie, de sa liberté ou de ses biens, sans une procédure dûment légale. Nulle propriété privée ne sera prise pour un usage public sans une juste indemnité.

ARTICLE VI

Dans toutes les poursuites criminelles, l'accusé jouira du droit d'être jugé promptement et publiquement par un jury impartial de l'Etat et du district où le crime aura été commis,

lequel district aura été auparavant déterminé par la loi, et d'être informé de la nature et de la cause de l'accusation ; d'être confronté avec les témoins à charge ; d'avoir une procédure de contrainte pour obtenir des témoins à décharge et d'avoir l'assistance d'un avocat pour sa défense.

ARTICLE VII

Dans les procès de *common law* où la valeur en litige excédera 20 dollars, le droit à un jugement par jury sera maintenu, et aucun fait jugé par un jury ne sera soumis au nouvel examen d'une cour quelconque des Etats-Unis que conformément aux règles du *common law*.

ARTICLE VIII

Il ne sera pas exigé de cautionnement exagéré, ni imposé d'amendes excessives, ni infligé de peines cruelles et inaccoutumées.

ARTICLE IX

L'énumération de certains droits dans la Constitution ne sera pas interprétée comme annulant ou restreignant d'autres droits conservés par le peuple.

ARTICLE X

Les pouvoirs, qui ne sont pas délégués aux Etats-Unis par la Constitution, ni refusés par elle aux Etats, sont réservés aux Etats respectivement, ou au peuple.

ARTICLE XI (1)

Le pouvoir judiciaire des Etats-Unis ne sera pas interprété comme s'étendant à tout procès en droit ou en équité, com-

(1) Le onzième amendement fut proposé par le Congrès le 5 septembre 1794, et déclaré avoir été ratifié par les législatures des trois quarts des Etats, le 8 janvier 1798.

mencé ou poursuivi contre un des Etats-Unis par les citoyens d'un autre Etat, ou par les citoyens ou sujets de n'importe quelle puissance étrangère.

ARTICLE XII (4)

Les électeurs se réuniront dans leurs Etats respectifs et voteront au scrutin pour le Président et le Vice-Président, dont un au moins n'habitera pas le même Etat qu'eux ; ils nommeront dans leurs bulletins la personne qu'ils portent à la Présidence, et, dans des bulletins séparés, celle qu'ils portent à la Vice-Présidence ; ils porteront sur des listes distinctes le nom de toutes les personnes qui ont recueilli des voix pour la Présidence, et celui de toutes les personnes qui en ont recueilli pour la Vice-Présidence, ainsi que le nombre de voix attribuées à chacune d'elles ; ils signeront ces listes, les certifieront et les transmettront, scellées, au siège du gouvernement des Etats-Unis, à l'adresse du président du Sénat. Tous les certificats seront ouverts par le Président du Sénat en présence du Sénat et de la Chambre des Représentants, et les suffrages seront alors comptés. Sera Président la personne ayant obtenu le plus grand nombre de suffrages pour la Présidence, si ce nombre forme la majorité de tous les électeurs nommés. Si nul n'a obtenu cette majorité, la Chambre des Représentants choisira immédiatement, au scrutin, le Président, parmi les candidats ayant réuni le plus grand nombre de voix pour la Présidence sans que leur nombre excède trois. Mais pour le choix du Président, les votes seront pris par Etat, la représentation de chaque Etat ayant un vote ; le quorum à cet effet se composera d'un membre ou de plusieurs membres de deux tiers des Etats, et la majorité de tous les Etats sera nécessaire pour un choix. Si la Chambre des Représentants, quand le droit d'élire le Président lui est dévolu, n'a pas procédé à l'élection avant le quatrième jour du mois de mars suivant, le Vice-Président remplira les fonctions de Président, comme en cas de mort

(4) Le douzième amendement fut proposé par le Congrès le 12 décembre 1803 et déclaré avoir été ratifié le 25 septembre 1804.

ou de toute autre incapacité constitutionnelle du Président.

Celui qui réunira le plus grand nombre de suffrages pour la Vice-Présidence sera proclamé Vice-Président, si ce nombre forme la majorité de tous les électeurs nommés ; si personne n'a cette majorité, le Sénat choisira le Vice-Président parmi les deux candidats ayant obtenu le plus de voix sur la liste ; le quorum, pour ce vote, sera constitué par les deux tiers du nombre total des sénateurs, et la majorité du nombre total sera exigée pour un choix. Toute personne constitutionnellement inéligible à la Présidence des Etats-Unis le sera également à la Vice-Présidence.

ARTICLE XIII (4)

Section 1. — Il n'existera, dans les Etats-Unis, ou dans aucun lieu soumis à leur juridiction, ni esclavage, ni servitude forcée, sauf pour le châtement d'un crime dont le coupable aura été dûment condamné.

Section 2. — Le Congrès aura le pouvoir d'assurer l'exécution de cet article par une législation appropriée.

ARTICLE XIV (2)

Section 1. — Tout individu né ou naturalisé dans les Etats-Unis et soumis à leur juridiction, est citoyen des Etats-Unis et de l'Etat où il réside. Aucun Etat ne fera ou n'exécutera de loi restreignant les privilèges ou les immunités des citoyens des Etats-Unis ; aucun Etat, non plus, ne privera une personne de sa vie, de sa liberté ou de ses biens sans une procédure dûment légale, ni ne refusera à quiconque relève de sa juridiction l'égalité de protection des lois.

Section 2. — Les Représentants seront répartis entre les divers Etats en proportion de leur population respective, calculée d'après le nombre total des habitants de chaque Etat, non compris les Indiens non soumis à l'impôt.

(1) L'amendement XIII fut proposé par le Congrès le 1^{er} février 1865, et déclaré avoir été ratifié par 27 Etats sur 36, le 18 décembre 1865.

(2) L'amendement XIV fut proposé par le Congrès le 16 juin 1866, et déclaré avoir été ratifié par 30 Etats sur 36, le 28 juillet 1868.

Mais si le droit de voter à une élection ayant pour but de choisir les électeurs pour la Présidence et la Vice-Présidence des Etats-Unis, les Représentants au Congrès, les fonctionnaires exécutifs et judiciaires d'un Etat, ou les membres de sa législature, est refusé à l'un quelconque des habitants mâles de cet Etat, âgés de vingt et un ans et citoyens des Etats-Unis, ou si ce droit est restreint en quoi que ce soit, à moins que ce ne soit pour participation à une rébellion ou à un autre crime, la base de la représentation de cet Etat sera réduite dans la proportion de ces citoyens mâles par rapport au nombre total des citoyens mâles de l'Etat, âgés de vingt et un ans.

Section 3. — Nul ne pourra être Sénateur ou Représentant au Congrès ou électeur pour la Présidence ou la Vice-Présidence, ou occuper aucun emploi civil ou militaire sous l'autorité des Etats-Unis ou d'un des Etats, si ayant précédemment prêté serment, comme membre du Congrès ou fonctionnaire des Etats-Unis ou membre d'une législature quelconque ou fonctionnaire exécutif ou judiciaire d'un Etat, de soutenir la Constitution des Etats-Unis, il s'est engagé dans une insurrection ou une rébellion contre ceux-ci, ou a donné aide ou soutien à leurs ennemis. Mais le Congrès peut, par un vote des deux tiers des membres de chaque Chambre, relever de cette incapacité.

Section 4. — La validité de la dette publique des Etats-Unis, autorisée par la loi, y compris les dettes contractées en vue du paiement de primes et de pensions pour services rendus pour supprimer l'insurrection ou la rébellion, ne sera pas mise en question. Mais ni les Etats-Unis ni aucun Etat ne reconnaîtront ou ne paieront aucune dette ou obligation contractée pour seconder l'insurrection ou la rébellion contre les Etats-Unis, ou aucune revendication pour la perte ou l'émancipation d'un esclave ; toutes ces dettes, obligations et revendications seront considérées comme illégales et nulles.

Section 5. — Le Congrès aura le pouvoir d'assurer l'exécution des dispositions de cet article, par une législation appropriée.

ARTICLE XV (1)

Section 1. — Le droit de suffrage appartenant aux citoyens des Etats-Unis ne pourra être refusé ou restreint ni par les Etats-Unis, ni par aucun Etat, pour des motifs tirés de la race, de la couleur, ou d'un état de servitude antérieure.

Section 2. — Le Congrès aura le pouvoir d'assurer l'exécution de cet article par une législation appropriée.

(1) L'amendement XV fut proposé par le Congrès le 26 février 1869 et déclaré avoir été ratifié par 29 Etats sur 37, le 30 mars 1870.

REV15

ÚK PrF MU Brno



3 1 2 9 S 0 0 9 5 1