BnF Gallica

La République américaine, par James Bryce, 2e édition française, complétée par l'auteur.... Tome 2

Source gallica.bnf.fr / Bibliothèque nationale de France

BnF Gallica

Bryce, James (1838-1922). Auteur du texte. La République américaine, par James Bryce, 2e édition française, complétée par l'auteur.... Tome 2. 1911.

1/ Les contenus accessibles sur le site Gallica sont pour la plupart des reproductions numériques d'oeuvres tombées dans le domaine public provenant des collections de la BnF. Leur réutilisation s'inscrit dans le cadre de la loi n°78-753 du 17 juillet 1978 :
- La réutilisation non commerciale de ces contenus ou dans le cadre d'une publication académique ou scientifique est libre et gratuite dans le respect de la législation en vigueur et notamment du maintien de la mention de source des contenus telle que précisée ci-après : « Source gallica.bnf.fr / Bibliothèque nationale de France » ou « Source gallica.bnf.fr / BnF ».
- La réutilisation commerciale de ces contenus est payante et fait l'objet d'une licence. Est entendue par réutilisation commerciale la revente de contenus sous forme de produits élaborés ou de fourniture de service ou toute autre réutilisation des contenus générant directement des revenus : publication vendue (à l'exception des ouvrages académiques ou scientifiques), une exposition, une production audiovisuelle, un service ou un produit payant, un support à vocation promotionnelle etc.

CLIQUER ICI POUR ACCÉDER AUX TARIFS ET À LA LICENCE

2/ Les contenus de Gallica sont la propriété de la BnF au sens de l'article L.2112-1 du code général de la propriété des personnes publiques.

3/ Quelques contenus sont soumis à un régime de réutilisation particulier. Il s'agit :

- des reproductions de documents protégés par un droit d'auteur appartenant à un tiers. Ces documents ne peuvent être réutilisés, sauf dans le cadre de la copie privée, sans l'autorisation préalable du titulaire des droits.
- des reproductions de documents conservés dans les bibliothèques ou autres institutions partenaires. Ceux-ci sont signalés par la mention Source gallica.BnF.fr / Bibliothèque municipale de ... (ou autre partenaire). L'utilisateur est invité à s'informer auprès de ces bibliothèques de leurs conditions de réutilisation.

4/ Gallica constitue une base de données, dont la BnF est le producteur, protégée au sens des articles L341-1 et suivants du code de la propriété intellectuelle.

5/ Les présentes conditions d'utilisation des contenus de Gallica sont régies par la loi française. En cas de réutilisation prévue dans un autre pays, il appartient à chaque utilisateur de vérifier la conformité de son projet avec le droit de ce pays.

6/ L'utilisateur s'engage à respecter les présentes conditions d'utilisation ainsi que la législation en vigueur, notamment en matière de propriété intellectuelle. En cas de non respect de ces dispositions, il est notamment passible d'une amende prévue par la loi du 17 juillet 1978.

7/ Pour obtenir un document de Gallica en haute définition, contacter
utilisation.commerciale@bnf.fr.

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

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

TOME II

LES GOUVERNEMENTS DES ÉTATS

PARIS (v^e^)
M. GIARD & E. BRIERE
LIBRAIRES-ÉDITEURS
16, RUE SOUFFLOT ET 12, RUE TOULLIER

1912

TABLE DES MATIÈRES

DU TOME II

DEUXIÈME PARTIE

LES GOUVERNEMENTS DES ÉTATS

Chapitres	XXXVI.	— Nature de l'Etat américain . .	1
	XXXVII.	— Constitutions des Etats. . . .	23
	XXXVIII.	— Développement des Constitutions des Etats	57
	XXXIX.	— Législation directe par le peuple	76
	XL.	— Gouvernement des Etats : les Législatures.	99
	XLI.	— Le pouvoir exécutif des Etats .	123
	XLII.	— La justice de l'Etat.	135
	XLIII.	— Les finances d'Etat.	151
	XLIV.	— Fonctionnement des gouvernements d'Etat	175
	XLV.	— Remèdes aux défauts des gouvernements d'Etat	206
	XLVI.	— Politique des Etats.	229
	XLVII.	— Les territoires	249
	XLVIII.	— Gouvernement Local	264
	XLIX.	— Observations sur le gouvernement local.	296
	L.	— Gouvernement de cités	311

Chapitres LI. — Fonctionnement des gouvernements de cités 331
LII. — Le gouvernement municipal des Etats-Unis considéré d'un point de vue américain 356

APPENDICE

Extraits de la Constitution de l'Etat d'Oklahoma. . . . 391
Extraits de la Constitution de l'Etat de Californie. . . . 430

LA RÉPUBLIQUE AMÉRICAINE

DEUXIÈME PARTIE

LES GOUVERNEMENTS DES ÉTATS

CHAPITRE XXXVI

NATURE DE L'ÉTAT AMÉRICAIN

De l'étude du Gouvernement national, nous pouvons passer à l'examen de celui des divers Etats qui forment l'Union. C'est la partie du système politique américain qui a le moins attiré l'attention des écrivains nationaux et étrangers. Voyant dans le Président, dans le Cabinet et dans le Congrès un gouvernement qui ressemblait superficiellement à celui de leur propre pays, et remarquant que l'autorité fédérale seule était active dans les relations internationales, les Européens ont oublié et ignoré dans la pratique les gouvernements des Etats auxquels leur expérience ne peut presque rien comparer et dont le fonctionnement n'est guère expliqué par les nouvelles publiées de leur côté de l'océan. Même le voyageur européen qui traverse en six jours le continent américain, de New-York par Philadelphie et Chicago à San-Francisco, s'aperçoit à peine qu'il passe, dans son voyage de plus de 3.000 milles, sur le terri-

toire de onze républiques autonomes. Il n'emploie qu'une monnaie, qu'une poste ; il n'est arrêté par aucune douane ; il ne voit point de fonctionnaires en uniforme ; il ne songe pas plus à la différence des juridictions que le voyageur de Londres à Liverpool ne songe à celle des comtés que traverse la ligne du North-Western. Ainsi, nos écrivains anglais les mieux renseignés dans la science de la politique, tout en exposant longuement les rapports des Etats américains avec l'autorité centrale, n'ont pas su profiter de la mine d'enseignements qui est enfermée dans l'étude des gouvernements eux-mêmes. Mill, dans son *Representative government*, y fait à peine allusion. M. Freeman, dans ses savants essais, Sir H. Maine, dans son ouvrage ingénieux sur le gouvernement populaire, laissent de côté des phénomènes qui auraient admirablement expliqué quelques-uns de leurs raisonnements.

Les publicistes américains, d'un autre côté, ont été trop absorbés par l'étude du système fédéral pour s'occuper du gouvernement des Etats. Celui-ci leur semble la chose la plus simple et la plus évidente du monde, tandis que celui-là, qui a été pendant un siècle le champ de bataille de leurs partis politiques, excite le plus vif intérêt, et est considéré comme une sorte de mystère, sur lequel ils peuvent bien dépenser toutes les ressources de leur subtilité métaphysique et de leur connaissance des lois. Ainsi, tandis que les principes de la souveraineté et des droits de l'Etat, mis en action par la grande lutte contre l'esclavage, ont été discutés avec un zèle et une finesse extraordinaires par trois générations d'hommes, on ne s'est guère intéressé au caractère, au pouvoir ou au fonctionnement des Etats en tant que corps séparés et autonomes, et on ne les a guère étudiés. Cependant, ils sont pleins d'intérêt ; et celui qui voudrait comprendre les changements qui se sont produits dans la démocratie américaine trouvera

bien plus à s'instruire dans une étude des gouvernements des Etats que dans celle de la Constitution fédérale. Les matériaux de cette étude sont malheureusement, pour un Européen, du moins, inaccessibles ou peu maniables. Ils se composent des Constitutions, lois, comptes rendus des débats et procès-verbaux des conventions constitutionnelles et des assemblées législatives, rapports des fonctionnaires et des commissions, et enfin des collections de journaux qui, d'une manière continue, traduisent et dépeignent l'opinion publique courante. De ces sources, une seule, les Constitutions, est à la portée d'un écrivain européen. Pour pouvoir se servir des autres, il faut aller dans chaque Etat et se consacrer à l'étude de ces sources originales, en les corrigeant, quand c'est possible, à l'aide des souvenirs de la génération présente. On aurait pu s'attendre à ce que, dans la plupart des Etats, du moins dans les plus anciens, il se fût trouvé des hommes pour écrire des histoires politiques des Etats, et non pas seulement des histoires d'antiquités et de généalogies, des histoires où ils auraient décrit la carrière politique de leurs Républiques respectives, et discuté les questions qui ont servi de motif aux luttes politiques. Mais, sauf quelques rares cas, ce travail n'a pas été tenté jusque vers la fin du XIXe siècle, de sorte que l'Européen qui fait des recherches trouve rarement l'aide qu'il aurait attendue des travailleurs antérieurs dans ce champ-là. J'appelle cela un champ : c'est plutôt une forêt primitive où la végétation est vigoureuse, où l'on a à peine taillé un sentier. La nouvelle école historique qui se forme maintenant dans les principales universités américaines, et qui a déjà produit d'excellentes œuvres sur l'histoire primitive des Etats de l'Est, se met à la tâche (1) ; en attendant, les difficultés que

(1) Dans ces dernières années, ont paru d'excellents travaux sur l'histoire des Etats dans tout le pays.

je signale doivent me servir d'excuse pour traiter cette partie de mon sujet avec une brièveté hors de proportion avec son importance et son intérêt réels. Mieux vaut s'efforcer de mettre en relief quelques traits principaux, que de vouloir écrire une histoire détaillée, d'une longueur excessive.

L'Etat américain est un organisme particulier, différent de quoi que ce soit en Europe ou dans l'ancien monde. Le seul parallèle se trouve dans les cantons de la Suisse, de la Suisse de nos jours, car jusqu'en 1815, il faudrait même dire jusqu'en 1848, la Suisse était moins une nation ou un Etat qu'une ligue de Républiques voisines. Mais l'Europe ignore avec tant de persistance l'histoire de la Suisse, de ce musée visible et très instructif des choses politiques (sans doute parce que c'est un petit pays et que les gens s'y rendent pour voir des lacs et gravir des montagnes), que j'embarrasserais le lecteur au lieu de l'éclairer, en essayant d'expliquer les phénomènes de l'Amérique par ceux de la Suisse.

Qu'on me permette donc de tracer une esquisse des Etats américains en tant que corps séparés, et en oubliant pour le moment qu'ils sont aussi des parties d'une Fédération.

L'admission dans l'Union de deux nouveaux Etats (1), en vertu d'un « Statute » de 1910, a porté leur nombre total, dans l'Union américaine, à quarante-huit. Ils varient en étendue depuis le Texas, qui a une superficie de 265.780 milles carrés, jusqu'à Rhode-Island dont la superficie est de 1.250 milles carrés ; et en population depuis New-York avec plus de 8.000.000 habitants jusqu'au Névada avec 81.000. Ainsi le plus grand Etat est bien plus vaste que la France ou que l'Empire allemand ; le plus peuplé a plus d'habitants que la

(1) Arizona et New Mexico.

Suède, ou le Portugal, ou le Danemark, tandis que le plus petit est moins grand que le comté de Warwick ou la Corse, et le moins peuplé a moins d'habitants que la cité d'York ou que la ville de Reading dans le Berkshire. Si l'on ne considère pas seulement les différences d'étendue, mais les différences de densité de la population (qui est de 4 au mille carré dans le Nevada, de 9 dans le Wyoming (1), de 407 dans le Rhode-Island et de 348 dans le Massachusetts) ; dans son caractère (dans la Caroline du Sud, les noirs sont 782.321 contre 557.807 blancs, dans le Mississipi, 907.620 contre 641.180 blancs) ; dans ses origines (dans la Caroline du Nord, il y a moins de 1/400 des habitants nés à l'étranger, dans la Californie, il y en a presque 1/3, dans le North Dakota, plus de la moitié) ; dans les occupations du peuple, dans la somme de richesse acquise, dans la proportion entre les personnes instruites et le reste de la population, — il est évident qu'il faut s'attendre à d'immenses différences entre la politique et la conduite du gouvernement d'un Etat à l'autre.

Rappelons-nous aussi que les anciennes colonies avaient des origines historiques différentes. La Virginie et la Caroline du Nord ne ressemblaient pas au Massachusetts ni au Connecticut ; New-York, la Pennsylvanie et le Maryland ne ressemblaient ni à l'un ni à l'autre de ces Etats. Dans ces dernières années, l'immigration a rempli certains Etats d'Irlandais, d'autres d'Allemands, d'autres de Scandinaves, tandis qu'elle a laissé intacts la plupart des Etats du Sud.

Néanmoins, la forme du gouvernement dans ses lignes essentielles, et jusqu'à un certain point dans son fonctionnement lui-même, est la même dans ces quarante-huit républiques ; et les différences, quelque instructives qu'elles soient, se rapportent à des points secondaires.

(1) Recensement de 1900.

Les Etats se divisent naturellement en cinq groupes :

Les Etats de la Nouvelle-Angleterre : Massachusetts, Connecticut, Rhode-Island, New-Hampshire, Vermont, Maine.

Les Etats du Centre : New-York, New-Jersey, Pennsylvanie, Delaware (1), Maryland, Ohio, Indiana (2).

Les Etats du Sud ou anciens Etats esclavagistes : Virginie, Virginie occidentale (séparée de la Virginie pendant la guerre), Caroline du Nord, Caroline du Sud, Georgie, Alabama, Floride, Kentucky, Tennessee, Mississipi, Louisiane, Arkansas, Missouri, Texas, Oklahoma, New-Mexico (ces deux derniers cependant constitués longtemps après la disparition de l'esclavage).

Les Etats du Nord-Ouest : Michigan, Illinois, Wisconsin, Minnesota, Iowa, Nebraska, Kansas, Colorado, N. Dakota, S. Dakota, Wyoming, Montana, Idaho.

Les Etats du Pacifique : Californie, Nevada, Arizona, Utah, Orégon, Washington.

Chacun de ces groupes a quelque chose de distinctif dans le caractère de ses habitants, qui se réfléchit, quoique plus faiblement qu'auparavant, dans le caractère de son gouvernement et de sa politique.

La Nouvelle-Angleterre est l'ancien foyer du Puritanisme, dont les traces ne sont pas encore éteintes, quoiqu'elles s'affaiblissent progressivement sous l'influence de l'immigration d'Irlandais et de Canadiens français. Les Etats du Sud garderont longtemps l'empreinte de l'esclavage, non pas simplement par suite de la présence

(1) Le Delawarre et le Maryland étaient des Etats esclavagistes, mais ne firent point sécession, et doivent plutôt être classés avec les Etats du centre qu'avec le groupe du Sud, comme le West Virginia, le Missouri et l'Oklahoma (ce dernier étant vraiment occidental de caractère), peut-être même le Tennessee et le Kentucky.

(2) L'Ohio est devenu, et l'Indiana devient, Etats du centre plutôt que de l'Ouest, mais on les classe encore volontiers parmi les Etats de l'Ouest.

d'une multitude de nègres, mais à cause de la dégradation des blancs pauvres, et de certaines particularités, aussi regrettables que louables, de la classe supérieure. Le Nord-Ouest est la terre de la confiance dans l'avenir et par suite des expériences hardies dans la législation : ses habitants rustiques ont l'honnêteté et l'étroitesse de vues des agriculteurs. Les Etats du Pacifique de l'Ouest, — ou plutôt la Californie et le Névada, parce que l'Orégon et Washington appartiennent autant par leur caractère au groupe du Nord-Ouest, — teintent l'énergie et la bonhomie ardente des Occidentaux d'une insouciance spéculative naturelle aux populations minières où les grandes fortunes se sont formées et ont disparu rapidement, où se sont entassés et mélangés tout à coup des éléments venus de toutes les parties du monde, de même qu'un orage des Montagnes-Rocheuses remplit le fond d'une vallée du sable et des cailloux arrachés à toutes les hauteurs environnantes.

La diversité des arrangements constitutionnels et politiques est due à la différence des populations et des conditions extérieures d'abord, et ensuite à la grande indépendance légale dont jouit chacun des Etats sous la Constitution fédérale.

Aucun Etat ne peut, en tant que République, avoir des rapports politiques avec un autre Etat ou exercer sur lui une influence. Les Etats ne peuvent ni entretenir des relations diplomatiques, ni conclure de traités (1), ni user de pression les uns à l'égard des autres. Et quoique le gouvernement de l'Union puisse agir sur un Etat, il le fait rarement, et alors c'est dans un certain sens très limité, et sans porter aucune atteinte à la vie politique intérieure de la République.

Passons maintenant à l'étude des circonstances qui favorisent l'uniformité parmi les Etats et qui la favo-

(1) Excepté avec le consentement du Congrès.

risent de plus en plus à mesure que le temps s'écoule.

Quiconque regarde une carte des Etats-Unis est frappé par le fait que la plupart des frontières des Etats sont des lignes droites. Ces lignes ont le même sens que les plans géométriques de villes comme Saint-Pétersbourg ou Washington, où toutes les rues forment des angles semblables avec les autres. Les Etats ne sont pas des produits naturels. Leurs frontières ne sont pas généralement des frontières naturelles fixées par des chaînes de montagnes, pas même des frontières historiques dues à une série d'événements, mais des limites purement artificielles, déterminées par une autorité qui a découpé le territoire national en bandes de grandeur convenable, comme une société immobilière découpe des lots de terrain dans la banlieue des villes. Des Etats qui se sont constitués après les treize premiers, la Californie, seule, a des frontières naturelles que lui procurent la chaîne de la Sierra Nevada à l'est et l'Océan Pacifique à l'ouest. Aucun de ces derniers Etats ne peut être considéré comme un organisme politique développé naturellement. Ce sont des arbres plantés par le cultivateur ; ils ne se sont point semés eux-mêmes avec l'aide du vent qui disperse la semence. Cette absence de lignes physiques de démarcation a tendu et doit tendre à empêcher le développement des différences locales. Il semble que la nature elle-même ait formé le bassin du Mississipi comme elle a formé les plaines ininterrompues de la Russie, pour être la demeure d'un seul peuple.

Chaque Etat fait sa propre Constitution, c'est-à-dire que le peuple s'entend pour choisir une forme de gouvernement à sa convenance, sans aucune intervention des autres Etats de l'Union. Cette forme n'est soumise qu'à une condition, il faut que ce soit une République (1).

(1) Sont de purs exceptions le cas du Kansas, immédiatement avant la guerre de Sécession et le cas des Etats rebelles, qui n'ont

Mais dans chaque Etat, les hommes qui font la Constitution sont venus depuis peu, de quelque autre Etat, où ils ont vécu sous une Constitution qu'ils ont contribué à établir et qui est à leurs yeux le modèle naturel et presque indispensable pour un nouvel Etat. Faute d'esprit inventif parmi les citoyens, les Etats récents ont naturellement copié les Constitutions des anciens Etats, surtout à cause de leurs ressemblances avec la Constitution fédérale. C'est pourquoi les traits généraux et les termes mêmes des anciennes Constitutions reparaissent dans celles des Etats qui se sont formés récemment.

L'exemple de la Virginie a eu une grande influence sur le Tennessee, l'Alabama, le Mississipi et la Floride, lorsque ces derniers Etats voulurent faire ou amender leur Constitution pendant la première partie de ce siècle.

Il n'y a point de pays où la population soit aussi constamment en mouvement qu'en Amérique. Dans quelques Etats, plus d'un quart des habitants sont nés à l'étranger. Beaucoup des habitants des villes, et un assez grand nombre de fermiers, ont été citoyens d'un autre Etat et iront, peut-être, bientôt s'établir plus loin du côté de l'ouest. Ces Etats de l'ouest sont comme une chaine de lacs à travers lesquels coule un fleuve qui mêle les eaux des premiers à celles des derniers. Dans ce constant va-et-vient de la population, les particularités locales ne peuvent guère se développer, et s'il y en avait lorsque le district était isolé, elles disparaissent à mesure que le pays se peuple. Chaque Etat prend et donne à ses voisins, et l'assimilation se fait sans cesse dans la nation entière.

L'influence des chemins de fer, des journaux, du télé-

pas été réintégrés dans l'union, après la guerre, tant qu'ils n'eurent pas accepté les amendements constitutionnels prohibant l'esclavage et protégeant les affranchis. — Quant aux conditions spéciales imposées par le Congrès, cf. chap. XXXVII, *infrà*.

graphe est encore plus importante. Une cité grecque, comme Samos ou Mitylène, située dans une île, a pu conserver des traits distinctifs malgré ses relations commerciales avec Athènes, et malgré la domination de cette dernière ville. Un canton suisse comme Uri ou Appenzell, retranché derrière les remparts de ses montagnes, reste, même maintenant, sous le gouvernement central fortifié de la nation suisse, très différent de ses voisins des vallées. Mais un Etat américain que traversent de grandes lignes de chemin de fer, et qui dépend des marchés des cités de l'Océan Atlantique et de l'Europe pour la vente de ses grains, de ses bestiaux, de son jambon, de ses minéraux, se trouve rattaché par mille liens puissants aux autres Etats ; il est intéressé par leur prospérité ou leurs malheurs autant que par ce qui se passe à l'intérieur de ses propres frontières. Les principaux journaux sont lus dans de vastes régions. Les habitants de chaque Etat apprennent tous les matins les événements qui se sont passés la veille dans tous les territoires de l'Union.

Enfin les partis politiques sont les mêmes dans tous les Etats. Les principes de chaque parti (si tant est qu'ils existent) sont, à quelques exceptions près, les mêmes partout, les méthodes sont les mêmes, les chefs de parti sont les mêmes, bien que les hommes éminents jouissent d'une plus grande influence dans leur propre Etat. Par conséquent, la politique des Etats subit fortement l'influence de forces et de desseins qui sont extérieurs à un Etat particulier, et qui sont communs à tout le pays ou à des parties importantes de la nation ; aussi ne reste-t-il que peu de place pour la formation de partis locaux ou pour le développement de plans politiques locaux.

Ces considérations expliquent pourquoi les Etats sont bien moins différents qu'on n'aurait pu le supposer, malgré les caractères distinctifs qui existent entre quel-

ques-uns, et malgré la liberté illimitée que leur accorde la Constitution fédérale de s'organiser comme ils le désirent. Les hommes d'Etat européens considèrent, depuis quelques années, le fédéralisme et l'autonomie locale comme une méthode excellente pour laisser une liberté entière au sentiment de nationalité qui peut exister dans une partie d'un empire, ou bien pour faire face à ce besoin d'institutions locales et de législation distincte qui provient des différences entre cette région et le reste de l'empire. C'est une de ces raisons ou bien ce sont ces deux raisons à la fois qui ont guidé les hommes d'Etat, à propos de la Finlande et de ses rapports avec la Russie, de la Hongrie dans ses rapports avec l'Autriche allemande, de l'Islande dans ses rapports avec le Danemark, de la Bulgarie dans ses rapports avec le Sultan de Turquie, de l'Irlande dans ses rapports avec la Grande-Bretagne. Mais les causes finales, pour ainsi dire, qui ont fait reconnaître et accepter l'autonomie des Républiques des Etats de l'Union, sont très différentes. Leur autonomie n'est point la conséquence de différences que l'on a voulu rendre inoffensives au corps politique en leur donnant une liberté entière. Elle est due, tout d'abord, au fait historique que ces Etats existaient comme républiques avant l'Union elle-même ; et, en second lieu, à l'idée que le gouvernement local est la meilleure garantie de la liberté civique et au sentiment de la difficulté d'administrer, d'une seule ville et à l'aide d'un seul gouvernement, un vaste territoire et une immense population.

Je vais indiquer les points qui constituent l'indépendance légale et le droit d'autonomie des divers Etats. Chacun d'eux a :

Sa Constitution (dont nous parlerons tout à l'heure).

Son Exécutif, qui se compose d'un gouverneur, et de divers autres fonctionnaires.

Sa législature composée de deux Chambres.

Son système de gouvernement local dans les comtés les cités, les villes *(townships)*, les districts scolaires.

Ses dettes, qu'il peut répudier quand il lui plaît.

Son Code de lois privées, qui comprend les lois sur la propriété immobilière et mobilière, sur les contrats, les dommages, les crimes, les rapports de famille.

Son système de procédure, civile et criminelle.

Ses tribunaux contre lesquels il n'y a point d'appel devant un tribunal fédéral (excepté pour les affaires qui se rapportent à la législation ou à la Constitution fédérale).

Son droit de cité, qui permet d'accorder le droit de citoyen à certaines personnes (par exemple à de nouveaux immigrants) à des moments ou dans des conditions qui peuvent différer d'un Etat à l'autre.

Il faut remarquer trois choses qui font comprendre la portée de ces droits.

I. On acquiert la qualité de citoyen actif des Etats-Unis, c'est-à-dire le droit de prendre part au gouvernement de l'Union, en devenant citoyen muni du pouvoir de vote dans un Etat particulier. Une fois citoyen d'un Etat, on a le droit, par ce fait même, à la franchise nationale. Par conséquent, le pouvoir de voter dans un Etat entraîne avec lui le pouvoir de voter aux élections fédérales ; et un Etat aura beau accorder trop libéralement ce droit, par exemple aux étrangers qui viennent d'arriver ou à des individus condamnés pour crime, ces électeurs de l'Etat pourront toujours voter aux élections congressionnelles ou présidentielles (1). La seule restriction

(1) Le Congrès a le pouvoir de faire une loi générale pour la naturalisation. (Constit. art. 1, § 88).

D'après les lois actuelles sur la naturalisation, il faut qu'un étranger ait habité pendant cinq ans les Etats-Unis, et pendant un an l'Etat où il veut se faire accepter comme citoyen des Etats-

imposée aux Etats à ce point de vue est celle qui se trouve dans le 14e et dans le 15e amendement constitutionnel, dont nous avons parlé. Ces amendements avaient pour but d'assurer aux nègres des libertés égales à celles des blancs, et incidemment ils proclament la protection qui est accordée à tous les citoyens des Etats-Unis. Je n'ai pas à rechercher ici si ces libertés étaient implicitement contenues dans la Constitution ou si les amendements dont j'ai parlé y ont ajouté quelque chose (1).

Unis, et il faut qu'il déclare deux ans avant sa naturalisation qu'il n'obéira plus à un prince ou à un pays étranger. Avant d'être admis à la qualité de citoyen, il doit prêter un serment de renonciation. La naturalisation fait de lui non seulement un citoyen des Etats-Unis, mais encore un citoyen de l'Etat ou du Territoire dans lequel il est admis en cette qualité ; mais elle ne lui accorde pas nécessairement la franchise électorale, qui dépend des lois particulières de chaque Etat. Dans plus d'un tiers des Etats, des hommes, qui ne sont pas naturalisés comme citoyens des Etats-Unis, jouissent cependant de la franchise électorale.

(1) « Il faut chercher, dans les limites qui séparent leurs sphères d'action, la ligne de démarcation entre les privilèges et les immunités des citoyens des Etats-Unis et ceux des citoyens des divers Etats ; et ces deux classes de privilèges sont aussi différentes que les fonctions des gouvernements respectifs. Le citoyen des Etats-Unis en tant que tel, a le droit de participer au commerce avec les pays étrangers ou avec les autres Etats, de bénéficier des lois postales, d'employer comme les autres citoyens les eaux navigables des Etats-Unis et de passer d'un Etat à l'autre ou d'aller dans les pays étrangers, parce que la juridiction des Etats-Unis s'étend à toutes ces choses, et que toutes ces choses sont soumises à ses lois. Les privilèges entraînent les immunités. Partout où les Etats-Unis doivent protéger un citoyen contre toute injustice, contre la gêne ou contre la misère, le citoyen a droit aux immunités qui sont dues à tout citoyen de la fédération. Une immunité évidente, c'est celle qui interdit aux Etats de faire payer un impôt pour permettre de jouir des droits et des privilèges qu'accordent les lois des Etats-Unis. Tout ce que la Constitution et les lois des Etats-Unis permettent au citoyen de réclamer comme un droit, constitue les privilèges du citoyen. Le citoyen peut exiger d'être exempté de tout ce dont l'exemptent la Constitution et les lois des Etats-Unis.

II. L'Etat possède un pouvoir absolu sur toutes les parties de son territoire. Il peut accorder ou refuser à son gré le gouvernement local. La population de la ville de Providence est presque la moitié de celle de Rhode-Island ; la population de la cité de New-York forme presque la moitié de celle de l'Etat de New-York. Cependant, l'Etat pourrait, dans les deux cas, supprimer la municipalité et charger du gouvernement de la ville un simple fonctionnaire désigné à cet effet. Il pourrait même laisser la ville sans aucune espèce de gouvernement. La cité n'aurait pas le droit de porter plainte contre cette mesure soit au Président, soit au Congrès. On a vu le Massachusetts donner une forme nouvelle au gouvernement de Boston, comme le Parlement anglais pourrait donner une nouvelle forme au gouvernement de Birmingham, et remplacer, à un moment donné, le gouvernement municipal de Chelsea par une sorte de dictateur nommé temporairement pour administrer la ville. Supposez qu'en Angleterre, le conseil de comté de Warwick supprime la municipalité de Birmingham ou qu'en France le conseil général du département du Rhône supprime la municipalité de Lyon, sans que le pouvoir central puisse intervenir pour s'y opposer et vous pourrez mesurer la différence qui existe entre les Etats-Unis d'Amérique et les gouvernements locaux de l'Europe occidentale.

III. Un Etat a le droit d'exiger que ses citoyens lui

Ce droit ou ce privilège se trouvent restreints toutes les fois que les lois d'un Etat s'opposent au fonctionnement légitime de l'autorité fédérale qui touche à son intérêt, soit que cette autorité se fasse réellement sentir, soit qu'on la trouve seulement exprimée nettement ou implicitement dans la Constitution ou dans les lois. Mais les Etats-Unis ne peuvent ni accorder ni promettre à leurs citoyens des droits et des privilèges qui ne dépendent ni expressément ni implicitement de sa juridiction, et ces derniers droits et privilèges sont laissés entièrement à la protection des Etats ». (COOLEY, *Principles*, p. 245-247).

soient fidèles, et il peut les punir s'ils le trahissent. Les Etats ont rarement exercé ce droit, mais son existence légale incontestable contribua pour beaucoup à décider les citoyens des Etats du Sud à suivre leurs gouvernements dans le mouvement de sécession, en 1861. Ils se croyaient tenus d'obéir à l'Etat aussi bien qu'à l'Union, et quand il devint impossible d'obéir aux deux, parce que l'Etat s'était séparé de l'Union, ils purent considérer comme supérieure l'autorité la plus rapprochée et la plus ancienne. Depuis la guerre, on doit considérer la soumission à l'Etat comme subordonnée à la soumission à l'Union. Mais le devoir d'être fidèle à l'Etat existe toujours ; la trahison contre l'Etat est toujours possible. On ne peut pas concevoir de trahison contre le Warwickshire ou contre le département du Rhône.

Ces exemples font comprendre la doctrine que souvent les Européens ne saisissent pas très bien, et d'après laquelle les Etats américains étaient d'abord en un certain sens et sont encore aujourd'hui, pour certaines choses, des Etats souverains. Chacun des treize premiers Etats devint indépendant (pour toutes les affaires qui avaient rapport à l'administration intérieure, mais non pour les affaires internationales), quand il se révolta contre la mère-patrie, en 1776. En entrant dans la confédération de 1781-1788, il abandonna un ou deux des attributs de la souveraineté ; en acceptant la Constitution fédérale de 1788-1791, il se soumit pour certaines choses déterminées à un gouvernement central, mais il voulut conserver la souveraineté pour tout le reste. Cela revient à dire que l'autorité d'un Etat lui est inhérente et ne lui a pas été déléguée. Il a tous les pouvoirs que peut avoir un gouvernement indépendant, excepté ceux dont il s'est expressément dépouillé ; le gouvernement fédéral n'a que les pouvoirs qu'il a reçus. Pour employer une expression juridique, la présomption est toujours en faveur d'un Etat. C'est à celui qui nie son

autorité sur une matière déterminée qu'incombe le fardeau de la preuve (1).

Depuis 1789 jusqu'en 1870, les jurisconsultes et les hommes politiques les plus actifs n'ont pas cessé de chercher le sens et la portée de la souveraineté des Etats. Quelques-uns ont prétendu qu'elle est supérieure aux droits de l'Union. D'autres croient que cette souveraineté est suspendue par la Constitution, mais qu'elle existerait de nouveau le jour où un Etat voudrait se séparer de l'Union. D'autres ont soutenu que chaque Etat avait, en acceptant la Constitution, renoncé à sa souveraineté qui n'a plus existé dans la suite que sous la forme d'une autorité locale administrative et législative assez mal définie nullement accordée au Congrès. Ce conflit d'opinions devint aigu, en 1830, lorsque la Caroline du Sud réclama le droit de se séparer de l'Union, et plus tard il produisit la sécession et la guerre de 1861-1865. Depuis la défaite des partisans de la sécession, la dernière de ces opinions semble avoir prévalu, et maintenant on entend rarement parler de la « souveraineté des Etats ». L'expression « les droits des Etats » a, elle aussi, un sens différent de celui qu'elle avait avant la guerre de Sécession (2).

(1) Comme les colonies s'étaient alliées pour former une ligue, au moment où elles se révoltèrent contre la Couronne britannique, et comme cette ligue avait toujours été chargée des relations internationales, aucun des Etats ne fut jamais, à ce point de vue, libre et indépendant. Abraham Lincoln avait en ce sens raison de dire que l'Union était plus ancienne que les Etats et qu'elle leur avait donné leur existence. Mais que dire alors de la Caroline du Nord et de Rhode-Island, après que les onze autres Etats eurent accepté la Constitution de 1787-1789 ? Ils n'appartenaient pas à l'ancienne Confédération qui n'existait plus. Ils ne faisaient pas partie de la nouvelle Union, car ils refusèrent pendant plusieurs mois d'y entrer. Qu'ont-ils donc été pendant ce temps, sinon des Républiques souveraines ?

(2) Le terme « les droits des Etats » a été, pendant bien des années, un mot d'ordre dans le Sud. En 1851, il y avait à Harvard

L'Européen qui considère sans parti-pris cette terrible controverse de mots, de plume et d'épée, exprimera probablement sa pensée de la manière suivante. Il fera remarquer que la question est toujours restée obscure et embrouillée, surtout parce que l'on a confondu la souveraineté de la nation américaine avec la souveraineté du gouvernement fédéral. Le gouvernement fédéral n'était certainement souverain que pour certaines choses, il ne l'était qu'autant qu'il avait reçu de la Constitution des pouvoirs déterminés. Ces pouvoirs ne détruisaient pas, et légalement ils ne détruisent pas maintenant la suprématie des Etats dans leur propre sphère. Chaque Etat possède maintenant un attribut important de la souveraineté, — il ne peut pas être poursuivi en justice si ce n'est par un autre Etat. Mais la nation américaine, qui avait fait la Constitution, avait agi en vertu de sa souveraineté, et on pouvait soutenir que sa souveraineté était supérieure aux droits des Etats. C'est le sentiment de cette dernière suprématie qui a influencé l'esprit des adversaires de la sécession, tandis que dans le Sud, les partisans de la sécession étaient persuadés, et non sans raison, que le gouvernement fédéral central n'avait qu'une autorité limitée.

La Constitution de 1789 était le résultat d'un compromis auquel on était arrivé en permettant de soutenir que des propositions contradictoires étaient également vraies. On l'a comparée aux affirmations que l'on trouve exprimées avec tant d'énergie et de précision dans l'hymne ancienne *Quicunque vult*, à propos de laquelle on a toujours soutenu que la contradiction apparente n'est une contradiction que parce que

Collège un étudiant de la Caroline du Sud qui portait le nom de *States Rights Gist*, ayant été, pour ainsi dire enrôlé par son baptême dans le Calhounisme. Il s'éleva jusqu'au grade de brigadier-général dans l'armée confédérée et tomba pendant la Guerre civile.

l'esprit humain est incapable de comprendre ces profonds mystères. A ceux qui affirmaient qu'il y avait treize Etats et par suite treize gouvernements, on répondait très justement qu'il n'y avait qu'un gouvernement, puisqu'il n'y avait qu'un seul peuple. A ceux qui disaient qu'il n'y avait qu'un gouvernement, on répondait très justement aussi qu'il y en avait treize. Ainsi des mots qui, vides de sens, obscurcissaient les idées, la question allait se perdre dans la métaphysique et s'égarait dans des labyrinthes sans fin.

Il y avait, en réalité, une divergence entre le côté théorique et le côté pratique de la question. D'une manière technique, la cause des Etats qui voulaient faire sécession pouvait se défendre ; et si le litige eût été réglé d'après l'interprétation de la Constitution, comme un tribunal prononce une sentence après avoir interprété les termes d'un contrat commercial, peut-être la sentence leur eût-elle été favorable. En pratique, les défenseurs de l'Union étaient sur un terrain plus solide, parce que les circonstances avaient changé suffisamment depuis 1789 pour faire de la nation une seule nation bien plus qu'elle ne l'était alors, et la prospérité de la majorité qui restait attachée à l'Union se confondait tellement avec la prospérité de la minorité qui voulait s'en séparer, que la majorité croyait avoir le droit de s'opposer à cette séparation. Débarrassée de ses termes techniques, la dispute se réduisait à ce problème qui a été souvent proposé, mais qui n'est point susceptible d'une solution générale : quand une majorité a-t-elle le droit de se servir de la force pour obliger une minorité à rester dans le corps politique auquel elle appartient elle-même ? A cette question, quand elle se présente sous une forme concrète, comme à la question semblable : quand une insurrection est-elle légitime ? on peut rarement répondre par avance. C'est le résultat qui décide. Quand la trahison réussit, personne n'ose l'appeler trahison

La Constitution, qui avait rendu beaucoup de services au peuple américain, lui fit un tort inévitable quand elle appela son attention sur le point de vue légal de la question. Les lois ont été faites pour être les servantes de la politique et il ne faut point leur permettre de la dominer. Il se présentait un cas que les formules légales ne pouvaient pas résoudre, un cas qu'il fallait régler en se plaçant sur le vaste terrain de la morale et de l'histoire. Ce n'est pas seulement la force physique supérieure du Nord qui l'emporta ; ce furent les forces morales qui gouvernent le monde forces qui luttaient depuis longtemps contre l'esclavage et qui devaient sauver l'Amérique du Nord du fléau de nations hostiles établies à ses côtés.

« Le mot de souveraineté », qui a obscurci de bien des façons le domaine du droit public et de la jurisprudence, embrouilla les esprits en leur faisant supposer qu'elle doit exister dans chaque pays et que l'on peut découvrir, grâce à l'examen juridique, un corps légalement investi de la puissance suprême sur tous les groupes moins importants, ou bien plusieurs corps qui, bien qu'ils aient consenti à faire partie d'un corps plus vaste, en sont cependant indépendants en dernier ressort, et ne sont responsables qu'envers eux mêmes (1). Ils

(1) Ce qui est une nouvelle source de confusion, c'est le fait que nous sommes portés, en parlant de la souveraineté, à confondre (comme l'école de Bentham l'a fait malheureusement) la suprématie légale avec la prépondérance de fait. Ces deux choses devraient aller ensemble, et la loi cherche à les faire aller ensemble. Mais il peut arriver que le corps ou la personne à qui la loi donne l'autorité suprême est incapable de la faire respecter ; et ainsi le souverain légal et le souverain réel — c'est-à-dire la force qui l'emportera dans un conflit armé — sont différents. Il y a toujours une force qui est supérieure ; mais cette force peut ne pas être celle que la loi reconnaît comme telle ; et il est souvent impossible de savoir quelle force est supérieure, avant que les diverses forces en soient venues aux mains. Cette matière a été examinée dans une étude sur la Souveraineté dans les *Studies in History and Jurisprudence*, de l'auteur.

oublièrent qu'une Constitution peut ne pas dire où se trouvera la suprématie légale. Où la Constitution des Etats-Unis plaçait cette suprématie, il était difficile de le dire ; et il aurait mieux valu laisser de côté les questions théoriques et reconnaître d'une manière générale le fait que les revendications légales des Etats étaient devenues incompatibles avec les revendications historiques et légales de la nation. Puisqu'on ne savait pas où se trouvait le droit légal, il eût été prudent de voir où se trouvait la force physique. Le Sud se crut en état de résister à toutes les armées que le reste de la nation pourrait lancer contre lui. Ainsi enhardi, il soutint la doctrine des Droits des Etats : et comme conséquence, on versa plus de sang et on dépensa plus d'argent qu'il n'en avait jamais fallu auparavant pour fixer un point de droit, pas même lorsque Edoua d III et ses successeurs firent la guerre pendant cent ans pour établir le droit des femmes à hériter de la Couronne de France.

Quels sont maintenant les droits d'un Etat ? Il a tous les droits et tous les pouvoirs d'un gouvernement indépendant, excepté :

Le droit de sécession (il n'a pas été abrogé par une loi, mais il est admis depuis la guerre que les Etats ne peuvent plus le revendiquer. Les nouvelles Constitutions de plusieurs Etats du Sud le refusent expressément à ces Etats).

Les pouvoirs que la Constitution refuse aux Etats (en particulier, celui d'entretenir des relations avec les gouvernements étrangers).

Les pouvoirs que la Constitution accorde expressément au gouvernement fédéral.

Cependant, pour quelques-uns de ces derniers pouvoirs, les Etats peuvent agir concurremment avec le gouvernement fédéral, ou bien lorsque le gouvernement fédéral n'agit pas. Ils n'ont qu'à s'abstenir de faire une

chose qui serait contraire à un acte du gouvernement. Et lorsque le gouvernement prétend qu'il existe une contravention de ce genre, qu'elle soit administrative ou exécutive, la question est soumise à un tribunal et si, en première instance, le jugement est favorable aux prétentions de l'Etat, elle est soumise ensuite à une Cour fédérale (1).

Il suffira de jeter un coup d'œil sur la liste précédente, qui montre tout ce que chaque Etat peut créer en fait d'institutions distinctes de celles de l'Union, pour voir que ces droits comprennent presque tous les rapports des citoyens entre eux et avec le gouvernement, presque toutes les questions que l'on a le plus agitées en Angleterre et en France au cours de ces dernières années. Il peut se faire que, dans le cours d'une longue vie, un Américain n'ait jamais l'occasion de songer au gouvernement fédéral, excepté lorsqu'il vote aux élections présidentielles ou congressionnelles, lorsqu'il achète un paquet de tabac avec l'estampille du gouvernement, qu'il porte plainte contre la poste, et qu'il ouvre ses malles devant l'employé de la douane sur le quai de New-York à son retour d'un voyage en Europe. Il paie ses impôts directs à des fonctionnaires qui agissent d'après les lois de son Etat. L'Etat, ou l'autorité locale constituée par les lois de l'Etat, enregistre sa naissance, nomme son tuteur, paie pour son instruction, lui donne sa part des biens de son père à la mort de celui-ci, lui accorde sa licence lorsqu'il prend un commerce (s'il a besoin d'une licence), le marie, lui accorde le divorce, lui intente une action au civil, le déclare en faillite, et le pend s'il a commis un assassinat. La police qui garde sa maison, les conseils locaux qui s'occupent des pauvres, des routes, de l'administration des écoles, qui fixent le tarif des eaux — tous

(1) Voir chapitre XXII, *supra*.

ces corps ne doivent leur pouvoir légal qu'à l'Etat auquel appartient ce citoyen. Si l'on considère l'étendue immense de ces fonctions, on trouvera que Jefferson n'avait pas bien tort de dire que le gouvernement fédéral n'était que le département des affaires étrangères. Mais quoique le gouvernement Américain National touche les intérêts directs du citoyen moins que ne le fait le gouvernement de son Etat, il touche davantage ses sentiments. C'est pourquoi, il ne faudrait pas mesurer, par la fréquence de ses rapports, avec le gouvernement fédéral, le degré de son attachement et de son intérêt pour ce gouvernement. Dans le partage des fonctions entre la nation et l'Etat, l'Etat en obtient le plus grand nombre, mais la nation garde celles qui sont de l'ordre le plus élevé, et ainsi l'équilibre est rétabli.

Ainsi, tous les Américains vivent dans une sorte de dualité dont les Européens, toujours à l'exception des Suisses et jusqu'à un certain point des Allemands, n'ont pas la moindre idée. Il vit sous deux gouvernements et sous deux séries de lois ; il a deux patrimoines et il doit obéissance à deux gouvernements. Il est très heureux qu'ils soient, l'un et l'autre, forts et rarement en conflit. C'est là le résultat d'un habile arrangement et d'une longue habitude, du fait que ceux dont le vote dirige les deux gouvernements sont les mêmes personnes, et surtout de l'harmonie entre les deux groupes d'institutions. Cette harmonie est due à l'identité des principes qui servent de base aux deux groupes, ce qui fait que chacun des deux paraît nécessaire pour la stabilité de l'autre, les Etats pour servir de base à la nation, et le gouvernement national pour protéger les Etats.

CHAPITRE XXXVII

CONSTITUTIONS DES ÉTATS

Le gouvernement de chaque Etat est fixé par sa Constitution. Cette Constitution est une loi fondamentale très étendue, ou plutôt un groupe de lois contenues dans un seul acte, qui a été fait directement par le peuple de chaque Etat, et qui peut être abrogé ou modifié, non par les représentants de cet Etat, mais par le peuple seul. De même que la Constitution des Etats-Unis est au-dessus du Congrès, et au-dessus de son atteinte, de même la Constitution de chaque Etat est au-dessus de la législature de cet Etat, ne peut être modifiée en aucun point par la législature de l'Etat, et entraîne la nullité de toute loi faite par cette législature et qui se trouverait être en contradiction avec la loi fondamentale.

Les Constitutions des Etats sont les choses les plus anciennes dans l'histoire politique de l'Amérique, car elles ont continué et remplacé les chartes royales coloniales, par lesquelles furent créées les premières colonies anglaises, et d'après lesquelles furent établis les divers gouvernements locaux, sous l'autorité de la Couronne d'Angleterre d'abord et du Parlement britannique plus tard. Mais, comme la plupart des institutions sous lesquelles vivent maintenant les peuples de race anglaise, elles ont une « généalogie » qui remonte à une époque antérieure à la découverte de l'Amérique. Elles commencent avec la corporation des marchands anglais au Moyen Age, qui vient elle-même après

d'autres corporations encore plus anciennes, remontant aux jours de la Rome impériale et formées sous ses lois immortelles. Des chartes furent accordées aux corporations de marchands sous le règne du roi Henri Ier. En 1463, Edouard IV en accorda une, préparée avec soin, aux armateurs qui faisaient le commerce avec la Flandre. Dans celle-ci nous apercevons déjà les règlements qui sont plus complètement exposés dans deux chartes plus récentes et d'un intérêt historique plus grand, la charte de la reine Elisabeth à la compagnie des Indes Orientales, en 1599, et la charte de Charles Ier « au gouverneur et à la compagnie de la baie du Massachusetts dans la Nouvelle-Angleterre », en 1628. Ces deux actes établissent en corporation les compagnies marchandes ; ils leur donnent le pouvoir d'actionner en justice et d'être actionnées, de se servir d'un sceau commun, de posséder et d'acquérir des terres et des bâtiments, de recevoir des legs, et le droit de faire des règlements nécessaires dans l'intérêt de la compagnie. La charte du Massachusetts crée un système de gouvernement qui comprend « un gouverneur, un lieutenant-gouverneur, dix-huit assistants (c'est le terme qui est employé encore aujourd'hui dans beaucoup de corporations de la cité de Londres), et elle leur ordonne de se réunir quatre fois par an en Assemblée générale, sous le nom de « grande Cour générale ». Dans cette Cour générale, « le gouverneur ou le lieutenant-gouverneur, et les assistants ainsi que les citoyens libres de la compagnie qui seront présents, auront une autorité pleine et entière pour choisir d'autres personnes comme citoyens libres, pour élire et nommer les fonctionnaires qu'ils jugeront nécessaires à l'administration de la compagnie, pour faire les lois et les règlements qu'ils jugeront utiles pour le bien et la prospérité de la compagnie, et aussi pour le gouvernement et l'administration des terres et des plantations et des habitants qui y

demeurent ou qui y demeureront, pourvu que ces lois et ces ordonnances ne soient pas contraires aux lois et aux statuts de notre royaume d'Angleterre ». En 1684, la charte de 1628 fut supprimée. En 1691, le roi Guillaume et la reine Marie en accordèrent une nouvelle ; et, tout en conservant plusieurs des termes et en partie le caractère d'une charte de corporation commerciale, celle-ci est réellement un plan de gouvernement politique pour une colonie. Les assistants reçoivent en outre le titre de conseillers ; leur nombre est porté à vingt-huit ; ils doivent être choisis par la Cour générale ; et la Cour générale doit se composer, en outre du gouverneur et des assistants, de francs-tenanciers élus par les villes ou par des localités qui se trouvent dans la colonie ; les électeurs doivent être francs-tenanciers de terres d'un revenu de 40 shillings ou possesseurs d'autres immeubles d'une valeur de 40 livres sterling. Le gouverneur est obligé de nommer des juges, des commissaires d'audition et de jugement, etc. La Cour générale est autorisée à établir des judicatures, des Cours de « Record », à faire des lois (non en désaccord avec des lois anglaises) et de nommer à toutes les fonctions civiles nécessaires. Tout appel contre un jugement des Cours doit être adressé au roi en son conseil privé. C'est là une véritable Constitution politique (1).

Sous cette Constitution, la colonie fut gouvernée et, somme toute, bien et sagement gouvernée jusqu'en 1780. Non seulement les termes de cette Constitution, — tels que le nom de Cour générale, — mais encore sa solide

(1) La plus ancienne Constitution réellement politique en Amérique, c'est l'acte qu'on a appelé : Ordonnances fondamentales du Connecticut, élaboré par les habitants de Windsor, d'Hartford, et de Wethersfield en 1638, année mémorable où la révolte ecclésiastique de l'Ecosse sauva les libertés de l'Angleterre. Le Connecticut fut ensuite soumis à des réglements réguliers par la charte accordée par Charles II, en 1662, au Gouverneur et à la Compagnie de la

charpente furent transmis entièrement à la Constitution du Massachusetts de 1780, qui est encore en vigueur, et qui eut une grande influence sur la Convention qui prépara la Constitution fédérale en 1787. Cependant, la charte de 1791 n'est que le développement plus étendu de la charte commerciale de 1628, où apparaît déjà, comme dans la charte d'Edouard IV en 1463, et dans la charte de la compagnie des Indes Orientales en 1599, la clause d'après laquelle le pouvoir de faire des lois, illimité auparavant, devait être restreint par les termes de la charte qui exigeait que toutes les lois faites pour la colonie ne fussent pas en désaccord avec les lois anglaises. Nous avons donc dans les chartes dont j'ai parlé, dans celles de 1463, 1599, 1628, aussi bien que dans celle de 1691, la caractéristique essentielle d'une Constitution rigide ou suprême, c'est-à-dire un plan de gouvernement établi par une autorité supérieure, qui crée un corps législatif subordonné, recevant le pouvoir de tout faire, sauf de violer les termes de cet instrument et de dépasser les pouvoirs que lui accorde l'acte auquel il doit son existence. Tant que la colonie resta au pouvoir de la Couronne britannique, l'autorité supérieure, qui avait le droit de refaire ou de défaire ce plan de gouvernement, fut la Couronne ou le Parlement. Quand le lien qui la rattachait à la Grande-Bretagne fut rompu, cette autorité passa non pas à la législature de l'Etat, qui resta avec des pouvoirs limités,

colonie anglaise du Connecticut. L'accord préparé dans la cabine du Mayflower peut être considéré comme contenant les germes d'un gouvernement.

Ici je n'étudie que la formation extérieure et légale des Constitutions. L'esprit et les idées démocratiques qu'elles contiennent sont dus en grande partie aux idées dont la théologie des réformateurs et surtout de Calvin avait rempli l'esprit des émigrants puritains ; et les règlements ecclésiastiques qu'ils firent eurent une grande influence sur ceux des communautés politiques naissantes.

comme auparavant, mais au peuple de la République devenue indépendante, dont la volonté est exprimée par ce qui est maintenant la Constitution de l'Etat, exactement comme la volonté de la Couronne ou du Parlement s'était manifestée dans les chartes de 1628 et de 1691.

J'ai pris le cas du Massachusetts qui montre le mieux comment une compagnie commerciale se transforme en colonie et comment la colonie devient elle-même un Etat. Mais quelques autres colonies offrent des exemples tout aussi frappants. La plus ancienne de toutes, le gland d'où est sorti le chêne de la domination anglaise en Amérique, la colonie de la Virginie, fut établie par une seconde charte, en 1609, sous le nom de « Le Trésorier et la Compagnie des Aventuriers et Planteurs de la cité de Londres pour la première colonie en Virginie » (1).

Pendant une période de dix ans, sous la dernière des Tudors et le premier des Stuarts, deux chartes commerciales furent accordées à deux compagnies d'aventuriers anglais. L'une de ces deux chartes est le fondement des droits anglais en Orient ; l'autre, l'est de ces mêmes droits en Occident. Une de ces compagnies est devenue l'empire des Indes ; l'autre les Etats-Unis d'Amérique. Si l'Angleterre n'avait pas fait autre chose dans l'histoire, elle pourrait s'en rapporter pour sa renommée à l'œuvre dont ces chartes ont été le commencement. Les bases de ces deux empires ont été posées à une époque qui posséda les plus grands de ses esprits créateurs, et qui donna naissance aux hommes qui établirent sur un fondement solide un plan de gouvernement représen-

(1) L'expression « première colonie » distingue ce qui devint plus tard l'Etat de la Virginie des parties plus au nord de la Virginie, qu'on appela ensuite la Nouvelle-Angleterre. La « seconde colonie » devait être Plymouth, un des deux établissements qui devinrent le Massachusetts.

tatif, imité plus tard par toutes les nations libres du monde moderne.

Lorsque, en 1776, les treize colonies refusèrent d'obéir au roi George III, et se déclarèrent Etats indépendants, la charte coloniale devint naturellement la Constitution de l'Etat (1). Dans la plupart des cas elle fut réformée, avec de grands changements, par la colonie révoltée. Mais on la maintint intacte, sauf, naturellement, en ce qui concernait l'autorité de la Couronne, dans trois Etats, à savoir, dans le Massachusetts jusqu'en 1780, dans le Connecticut jusqu'en 1828, et dans Rhode-Island jusqu'en 1842 (2).

Les trente-cinq Etats admis plus tard dans l'Union en plus des treize premiers, y sont tous entrés en qualité de Républiques déjà organisées et autonomes, avec des Constitutions que les peuples de ces Etats avaient

(1) Même en se déclarant indépendant, New-Jersey espérait que la mère-patrie reviendrait à de meilleurs sentiments et éviterait de se séparer de ses enfants, en ajoutant à la fin de sa Constitution du 2 juillet 1776 la clause conditionnelle suivante : « A condition que (et c'est là l'intention et le désir de ce congrès), si une réconciliation entre la Grande-Bretagne et ces colonies se produit, et que celles-ci soient de nouveau prises sous la protection de la Couronne britannique, cette charte soit nulle et sans effet ; sinon qu'elle reste durable et inviolable. » La vérité, c'est que, jusqu'au jour où la conduite de l'Angleterre les indisposa complètement, les colons eurent pour elle de meilleurs sentiments qu'elle n'eut jamais pour eux. Pour eux, elle était le pays natal ; pour elle, ils n'étaient que des clients. On trouve quelques exemples des idées que l'on avait alors sur l'usage des colonies dans le quatrième livre de « La Richesse des Nations », par Adam Smith, ouvrage paru en 1776.

(2) La législature de Rhode-Island fit simplement une loi par laquelle elle remplaçait l'allégeance au roi par l'allégeance à la colonie. Le Connecticut fit la loi suivante : « Il est ordonné par le Gouverneur, le Conseil et la Chambre des représentants, réunis en Cour générale, que l'ancienne forme du gouvernement civil, contenue dans la charte de Charles II, roi d'Angleterre et adoptée par le peuple de cet Etat, soit et reste la Constitution civile de cet Etat, sous l'autorité unique du peuple qui sera indépendant de

déjà faites. Tout *act* du Congrès qui admet un nouvel Etat dans l'Union, l'admet comme une République existant déjà : tantôt il permet au peuple de faire une Constitution, en observant certaines conditions stipulées dans la loi, tantôt il accepte et confirme une Constitution déjà faite par le peuple (1). Le Congrès a le droit d'imposer des conditions que la Constitution de l'Etat devra remplir ; en admettant les huit derniers Etats, il a affirmé sa prétention de conserver le pouvoir de maintenir ces conditions en vigueur. Mais les Constitutions des Etats ne tirent pas leur autorité du Congrès ; elles la doivent au fait qu'elles sont acceptées par les citoyens pour qui elles sont établies. De ces lois, aussi bien que des Constitutions des treize premiers Etats, on peut donc dire que, postérieures en date à la Constitution fédérale, elles sont cependant, *de jure*, antérieures. Elles ne doivent, en aucune façon, à cette Constitution, l'autorité qu'elles ont sur les citoyens (2). Ceci n'est point une simple question de droit théorique. L'antiquité des anciens Etats, en tant que Républiques distinctes, remonte aux âges héroïques de la première colonisation de l'Amérique et des guerres de la Révolu-

tout roi et de tout prince : et que cette République soit et reste un Etat libre, souverain, indépendant, et porte le nom de Connecticut. » (Suivent trois paragraphes contenant une courte « Déclaration des Droits » et accordant aux habitants de tout autre Etat des Etats-Unis la loi et la justice dont jouissaient les habitants de cet Etat). C'est là tout ce que le Connecticut jugea nécessaire. Il avait auparavant, comme Rhode-Island, le droit de nommer son gouverneur et il n'eut pas à substituer une nouvelle autorité au gouverneur royal.

(1) Dans la loi de 1889, relative à l'admission dans l'Union du North Dakota, du South-Dakota, du Montana et du Washington, dans l'Act de 1894 sur l'admission de l'Utah, dans celui de 1906, relatif à l'Oklahoma, c'est au premier parti qu'on se rangea. Lors de l'admission de l'Idaho et du Wyoming en 1890, du New-Mexico et de l'Arizona en 1910, on adopta le second procédé.

(2) En pratique, le Congrès peut exercer une influence sur la

tion. Cette antiquité est une source puissante de patriotisme local chez les habitants, elle donne à ces E'ats le sentiment de leur développement historique et d'une vie intérieure inhérente à eux, qu'ils n'auraient jamais possédé s'ils n'avaient été que les créatures du gouvernement fédéral.

Les Constitutions des Etats d'Amérique méritent bien d'être comparées à celles des colonies britanniques autonomes. Mais il faut signaler ici une différence remarquable. Les Constitutions des colonies britanniques ont toutes été faites par le Parlement Impérial du Royaume-Uni (1), qui conserve son plein pouvoir légal de légiférer pour toutes les parties de l'empire britannique. Dans plusieurs cas, la Constitution coloniale contient une clause d'après laquelle elle pourra être modifiée par la législature coloniale, avec l'assentiment de la

Constitution d'un Etat, parce qu'il peut refuser d'admettre un Etat dont il n'approuve pas complètement la Constitution. Mais depuis la disparition de l'esclavage et la reconstitution complète des Etats sur une nouvelle base, le Congrès n'a eu que très rarement à exercer ce pouvoir. Il s'en est servi pour forcer les Etats sécessionnistes à modifier leurs Constitutions de manière à se débarrasser de toute marque d'esclavage avant de permettre à leurs sénateurs et à leurs représentants de faire partie du Congrès après la guerre. Naturellement, le Congrès n'est pas obligé d'admettre une communauté qui veut se faire reconnaître comme Etat. L'Utah a frappé pendant plusieurs années aux portes de l'Union sans être admis, parce que la nation voulait conserver, pour empêcher la polygamie, ce contrôle complet, intégral qui se peut exercer sur un territoire et non sur un Etat.Quelquefois, le parti dominant retarde l'admission d'un Etat dont les votes seraient probablement favorables au parti contraire ; d'autres fois, on a admis, pour des raisons de parti, des Etats comme le Wyoming, le Montana, l'Idaho, qui ne semblaient pas être encore dignes de l'être.

(1) Cependant, si les Constitutions du Canada et de l'Australie, ainsi que celle de l'Afrique du Sud, sont dues aux *Statutes* anglais de 1867, 1900 et 1909, le plan de toutes les trois a été établi par les coloniaux.

Couronne, cela va sans dire. Mais comme dans son origine cette Constitution a été établie par une loi, comme elle n'est point née dans le pays, mais qu'elle a été transplantée comme une jeune pousse par le Parlement Impérial d'Angleterre, le Parlement peut toujours la modifier ou l'abolir. Le Congrès, d'un autre côté, n'a pas le droit de modifier la Constitution d'un Etat. Les modifications qu'il est permis à une colonie britannique de faire à sa Constitution doivent être faites par la législature, et non pas, comme en Amérique, par tous les citoyens.

Les premières Constitutions des Etats, des treize premiers, aussi bien que des trente-deux admis plus tard, ont toutes été (à l'exception de celles des douze Etats les plus récents) refondues dans la suite, dans quelques cas cinq, six et même sept fois, ou bien amendées sur des points particuliers.

Il y a maintenant des Constitutions de dates très différentes dans les divers Etats, depuis celle du Massachusetts, faite en 1780, et considérablement amendée depuis, jusqu'à celle du Michigan, faite en 1908.

Les Constitutions de la période révolutionnaire ont été faites dans quelques cas par la législature de l'Etat, qui avait plein pouvoir ; mais, le plus souvent, elles ont été faites par le peuple qui déléguait une Convention, c'est-à-dire une Assemblée choisie spécialement par les électeurs dans ce but, et investie de pleins pouvoirs, non seulement pour rédiger, mais encore pour adopter la Constitution (1). Depuis 1835, époque où le Michigan prépara sa Constitution, une pratique constante dans les Etats du Nord, suivant en cela l'exemple du Massachusetts, en 1780, et du Maine, en 1820, a voulu que les Conventions élues soumissent leur projet

(1) Dans Rhode-Island et dans le Connecticut, la législation conserva la Constitution coloniale. Dans la Caroline du Sud une

de Constitution aux suffrages de tous les citoyens de l'Etat qui votaient par *oui* ou par *non*. D'ordinaire, ils votent sur l'ensemble du projet, et ils l'adoptent ou le rejettent en bloc, mais quelquefois on leur demande de voter séparément sur un point ou des points particuliers. Dans les Etats du Sud, l'usage a varié. En 1890, le Mississipi confia à une Convention le soin de faire seule une nouvelle Constitution ; dans le Kentucky (en 1891), lorsque le projet de Constitution eut été soumis au peuple et accepté par lui (comme il était statué dans le décret que convoquait la Convention), la Convention se réunit de nouveau et fit quelques modifications sur lesquelles, chose étrange, le peuple n'a jamais été consulté depuis (1). En 1901, l'Alabama soumit sa nouvelle Constitution au peuple. Mais en 1895, la Caroline du Sud, et, en 1898, la Louisiane autorisèrent des conventions à adopter des constitutions; en 1902, la Virginie suivit leur exemple ; cependant, la loi en vertu de laquelle agissait la Convention constitutionnelle, disposait que la Constitution revisée devrait être « soumise aux électeurs qualifiés».

Le peuple d'un Etat garde toujours dans ses mains le pouvoir de changer sa constitution sans que le gouvernement National puisse s'y opposer. Lorsqu'on veut préparer une nouvelle constitution ou amender celle

Assemblée qui s'appelait le « Congrès provincial » se déclara « Assemblée générale », ou législature de la colonie, et, connue sous ce nom, elle fit la Constitution. Dans les autres colonies révoltées, excepté dans le Massachusetts, des Conventions ou des Congrès firent la Constitution sans la soumettre à la ratification du peuple. Dans le Massachusetts, la Convention soumit son projet aux électeurs qui l'adoptèrent en 1780 après avoir repoussé un autre projet que leur avait soumis la législature en 1778.

(1) On s'est adressé à la Cour d'appel du Kentucky pour qu'elle statue sur la validité de ces changements, et la Cour les a maintenus, pour la raison, paraît-il, que la législature et l'Exécutif les ont considérés comme pratique : *Sed quære.*

qui existe, l'initiative est ordinairement prise par la législature, qui (soit par un vote à la majorité simple, ou à la majorité des deux tiers, ou à la majorité dans deux législatures successives, suivant les clauses de la Constitution à ce sujet) soumet le cas aux électeurs de deux manières. Ou bien elle peut proposer au peuple certains amendements particuliers, ou bien elle peut demander au peuple de décider par un vote s'il y a lieu de convoquer une Convention constitutionnelle pour reviser la Constitution (1). Dans le premier cas, les amendements suggérés par la législature font l'objet d'un vote direct de la part des citoyens ; dans le second cas, dès que les citoyens ont voté en faveur d'une Convention, la législature fait élire cette Convention par le peuple.

Dès qu'elle est élue, la Convention se réunit, se met au travail, examine tous les articles de l'ancienne Constitution, en prépare une nouvelle qui est ordinairement soumise au peuple. Un vote du peuple la ratifie ou la rejette. Le petit Etat du Delaware est le seul où la législature soit chargée d'amender la Constitution sans ratification subséquente par un vote populaire. Toutefois, il faut que les modifications introduites soient adoptées par deux législatures successives (à la majorité des deux tiers, des membres élus dans chaque Chambre), et présentées au peuple au moment de l'élection des membres de la seconde (2). Certains Etats stipulent que l'on soumettra au peuple tous les 7, 10, 16 ou 20 ans la question de l'opportunité d'une Convention pour reviser la

(1) Dans le New-Hampshire, la législature n'a pas le pouvoir de proposer des amendements : les autorités locales consultent le peuple tous les sept ans sur l'utilité d'une revision de la Constitution. Dans certains Etats, la législature peut faire de même à des intervalles fixes, par exemple tous les cinq ans.

(2) Constitution de 1897 qui, cependant, établit aussi que la législature peut, à une semblable majorité, soumettre au vote populaire la question de la convocation d'une convention destinée à reviser la Constitution.

Constitution. Quelques-uns autorisent une proportion déterminée de votants à prendre l'initiative d'amendements. Je ferai observer toutefois que, tandis qu'il faut l'approbation des trois quarts des Etats pour amender la Constitution fédérale, une simple majorité des citoyens votant au scrutin suffit pour modifier la Constitution de presque tous les Etats (1). C'est pourquoi il faut s'attendre à voir et nous verrons que ces lois ont été amendées bien plus fréquemment et plus complètement que la Constitution fédérale. De 1889 à 1908, deux Etats seulement, le Tennessee et le Wyoming, se sont abstenus de changer leur Constitution (celle du Wyoming a été établie en 1889), et dans l'intervalle de ces mêmes vingt années, la Californie a modifié quarante-deux fois la sienne. De 1892 à 1908, elle a adopté quarante-sept amendements.

Depuis quelques années on tend à rendre la procédure de revision plus rapide. Les Constitutions récentes stipulent généralement qu'il suffira qu'une législature (au lieu de deux successives), propose un amendement pour qu'il ait son effet immédiatement s'il est accepté par le peuple (2). On tend également à faciliter les chan-

(1) Quelquefois cependant, on exige la majorité absolue des citoyens inscrits. Dans Rhode-Island (où l'on vote dans les assemblées de ville et dans les districts), il faut une majorité des trois cinquièmes, et dans la Caroline du Sud les amendements doivent être ratifiés par la législature qui est élue immédiatement après, avec une majorité des deux tiers dans chacune des deux Chambres. Dans le Delaware, il faut que la proposition de convoquer une Convention soit approuvée par la majorité de tous les votants ; au Kentucky par au moins un quart de ceux qui ont voté aux dernières élections générales. Le Delaware, qui n'a point réussi à amender sa Constitution de 1831 par l'intermédiaire de sa législature, résolut, en 1887, de tenir une Convention constitutionnelle et a fini par se donner une nouvelle Constitution en 1897.

(2) Dans les Constitutions les plus récentes il ne suffit pas que la simple majorité des membres de chacune des deux Chambres

gements : quelques Etats de l'Ouest permettent au peuple d'en prendre l'initiative.

La Constitution n'est pas seulement indépendante du gouvernement national central (sauf sur certains points déjà indiqués), elle est aussi la loi fondamentale organique de l'Etat lui-même. L'Etat existe comme République en vertu de sa Constitution, et toutes les autorités de l'Etat, les autorités législatives, exécutives et judiciaires sont établies par la Constitution et en dépendent (1). De même que le Président et le Congrès sont placés au-dessous de la Constitution, de même le gouverneur et les Chambres d'un Etat sont soumis à sa Consti-

s'accorde à proposer un amendement. Dans tous les cas, cet amendement est finalement soumis au peuple.

(1) On trouve quelques détails sur les prescriptions des Constitutions des Etats dans l' « American Statute Law », par M' J. F. Stimson, et dans l'ouvrage du même auteur, *Federal and State Constitutions of the United States* (1908). Le sujet des Constitutions d'Etats a également été bien traité par le Professeur J. G. Dealey dans son livre *Our State Constitutions*. Naturellement l'ouvrage qui fait autorité, c'est la collection des Constitutions des Etats, qui embrasse (en même temps que les chartes coloniales) toutes les lois constitutionnelles qui ont été faites depuis 1776, dans les deux volumes in-quarto qui ont pour titre « Federal and State Constitutions ». Ces volumes ont été publiés d'après les ordres du Congrès par Ben. Perley Poore, à Washington, en 1878. En 1909, encore d'après les ordres du Congrès, a été publiée une nouvelle collection en sept volumes, intitulée *The Federal and State Constitutions, Colonial Charters and other Organic Laws of the States, Territories, and Colonies now or heretofore Forming the United States of America*, éditée par Francis Newton Thorpe. Ph. D. LL. D. Il serait très désirable qu'un supplément à cette nouvelle collection fût publié officiellement, tous les ans ou tous les deux ans, ou même tous les cinq ans. On y donnerait toutes les nouvelles Constitutions et tous les amendements constitutionnels. A présent, il est très difficile, même pour qui demeure aux Etats-Unis, de se rendre compte de l'état actuel de la Constitution de chaque Etat, et il m'a été impossible de me tenir rigoureusement au courant des changements survenus depuis l'envoi à l'impression de la collection précitée.

tution ; s'ils font un acte qui soit contraire à une de ses clauses ou qui excède les pouvoirs qu'elle leur confère cet acte est absolument nul. Tout ce qui a été dit dans les chapitres précédents au sujet des fonctions des tribunaux lorsqu'un acte du Congrès semble être en désaccord avec la Constitution fédérale, est également applicable lorsque la législature d'un Etat fait une loi qui enfreint la Constitution de l'Etat. Naturellement, on peut en contester la validité devant n'importe quelle Cour, Cour d'Etat ou Cour fédérale, car il s'agit d'une simple question de droit qu'il faut résoudre en recherchant si une loi d'ordre inférieur est ou n'est pas incompatible avec une loi d'ordre supérieur. Toutes les fois que, dans un procès devant un tribunal, une des parties s'appuie sur une loi d'Etat, et que l'autre partie allègue que cette loi est *ultra vires* de la législature d'Etat, et par suite nulle, le tribunal doit régler la question, tout comme il devrait dire si un règlement fait par un conseil municipal ou par une compagnie de chemins de fer dépasse le pouvoir de légiférer que le conseil municipal ou la compagnie ont reçu de l'autorité supérieure qui leur a conféré la personnalité civile, et leur a accordé le pouvoir de faire certains règlements. Quoique les Cours fédérales soient parfaitement compétentes pour être saisies d'une question au sujet de l'interprétation de la Constitution d'un Etat, leur pratique doit se conformer aux précédents établis par la décision d'une Cour de l'Etat en question, comme elles se conformeraient à la décision d'une Cour de justice française pour régler un point de droit français. On doit présumer que chaque Etat connaît ses propres lois mieux que ne peut les connaître un étranger. Or, on considère que la Cour suprême d'un Etat est l'interprète autorisé des intentions du peuple qui a fait sa Constitution.

La Constitution d'un Etat est tout simplement une loi faite directement par le peuple qui vote au scrutin sur un

projet qui lui est soumis. Le peuple, lorsqu'il vote ainsi, agit comme une Assemblée primaire et constituante, comme s'il était appelé à se réunir en un seul endroit, à l'exemple des Assemblées du peuple chez nos ancêtres teutons. C'est uniquement le nombre qui l'empêche de se réunir en un seul endroit et qui l'oblige de voter en plusieurs lieux. Ainsi la promulgation d'une constitution résulte de l'exercice direct de la souveraineté par le peuple. On ne le rencontre guére en Europe, bien qu'il ait été familier aux Républiques antiques, et ait duré jusqu'à nos jours dans quelques cantons suisses (1).

L'importance de ce caractère, que possède la Constitution d'un Etat, d'être une loi faite par le peuple, supérieure à toutes les autres lois de l'Etat, devient encore plus grande quand on examine le contenu de ces Constitutions. Les Européens voient dans une Constitution un acte, généralement court, qui crée un système de gouvernement, détermine les ministères dont il se compose et les pouvoirs dont il dispose, et qui contient une déclaration des *droits primordiaux* du sujet ou du citoyen à l'égard des gouvernants. La Constitution d'un Etat américain fait tout cela, mais elle fait plus ; et le plus souvent, infiniment plus. Elle s'occupe d'une infinité de sujets qui seraient laissés, en Europe, à l'action de la législature ou des autorités administratives, et elle traite toutes ces questions avec une minutie de détails qu'on ne s'attendrait pas à trouver dans une loi fondamentale. J'en parlerai tout à l'heure. En attendant, je vais donner un résumé du plan et du contenu des Constitutions les plus récentes, et dans un autre chapitre, je ferai quelques re-

(1) De nos jours, cependant, les Landesgemeinden (qui ne survivent que dans les cantons d'Uri, d'Unterwalden, de Glarus et d'Appenzell, et qui viennent d'être abandonnées dans ceux de Schwyz et de Zug) ne sont point chargées de faire la Constitution, quoiqu'elles fassent directement les lois.

marques sur les différences qui distinguent les Constitutions des anciens Etats de celles des Etats récents.

Une Constitution normale se compose de cinq parties :

I. La définition des frontières de l'Etat (ceci ne se trouve pas dans les Constitutions des anciens Etats).

II. Ce qu'on a appelé le Bill des Droits — autrement dit l'énumération des droits primordiaux du citoyen à la liberté individuelle et à la garantie de la propriété (j'en parlerai plus loin). Cette partie se trouve ordinairement au commencement de la Constitution et quelquefois à la fin.

III. Le système de gouvernement, c'est-à-dire les noms, les fonctions et les pouvoirs des corps législatifs (avec des réglements au sujet des droits électoraux), les fonctionnaires de l'Exécutif et les Cours de justice.

IV. Des stipulations diverses au sujet de l'administration et des lois, et des articles sur l'éducation, la milice, les impôts et les revenus publics, les dettes publiques le gouvernement local, les prisons et les hôpitaux de l'Etat, l'agriculture, le travail, les sociétés, et les chemins de fer, la mise en accusation, la méthode pour amender la Constitution, et aussi d'autres matières qui ont un caractère encore moins politique. L'ordre dans lequel paraissent ces questions est différent dans les diverses Constitutions, et il y en a qui ne s'occupent pas du tout de quelques-unes de ces questions. Les Constitutions récentes et celles des nouveaux Etats sont beaucoup plus complètes sur ces points.

V. La cédule qui contient les clauses relatives à la manière de soumettre la Constitution aux suffrages du peuple, et les mesures transitoires pour passer de l'ancienne Constitution à la nouvelle à laquelle ce vote populaire va donner force de loi. Cette cédule a un caractère temporaire ; par suite, elle ne fait pas réellement partie de la Constitution.

Le bill des droits est, au point de vue historique, la

partie la plus intéressante de ces Constitutions, car il est l'enfant légitime et le représentant de a Magna Charta, et des autres déclarations et lois, jusqu'au Bill des Droits de la loi de la première année du règne de Guillaume et Marie, session 2, par lequel les libertés des Anglais ont été garanties. Lorsqu'elle se déclarèrent indépendantes et qu'elles firent leur Constitution, la plupart des colonies introduisirent dans cet acte une déclaration des droits fondamentaux du peuple. Cet exemple a été suivi par les nouveaux Etats et même par presque tous les Etats dans leurs Constitutions récentes. Si l'on considère que le pouvoir exécutif ne peut déjà plus depuis longtemps exercer aucun despotisme contre le peuple, et que les autorités exécutives, qui sont établies par un vote populaire, sont maintenant plutôt trop faibles que trop fortes, on peut trouver étrange que cette affirmation du droit des citoyens contre le gouvernement soit toujours répétée dans les Constitutions nouvelles. Les principes conservateurs en matière de Constitution et l'amour des maximes générales sur la liberté politique l'expliquent en partie. Mais, ajoute-t-on, ces déclarations de principe ont une valeur pratique : elles affirment les droits des individus et des minorités contre la conduite arbitraire d'une majorité de la législature, qui, si ces clauses n'existaient pas, pourrait être tentée, dans un moment d'excitation, de suspendre les lois et de donner aux magistrats des pouvoirs excessifs. On voit toujours en elles une sauvegarde contre la tyrannie, et elles servent à rappeler solennellement à l'Etat et à ses fonctionnaires les principes fondamentaux qu'ils ne devraient jamais enfreindre (1). Quoique ces stipulations imposent à la lé-

(1) Mr. F. J. Stimson (*Federal and State Constitutions*, p. 68), fait observer que les démocrates extrêmes de la période révolutionnaire, désireux de limiter le plus possible les pouvoirs du

gislature une contrainte que le parlement anglais trouverait gênante, on entend rarement dire qu'elles soient nuisibles dans la pratique.

On peut se faire une idée de ces Bills des Droits par celui que rédigea pour lui-même, en 1907, le nouvel état de Oklahoma et que l'on trouvera dans l'appendice de ce volume. Je dirai un mot de quelques clauses curieuses que l'on rencontre dans quelques-uns de ces bills.

Tous garantissent la liberté absolue des opinions religieuses et du culte, et l'égalité devant la loi de toutes les dénominations religieuses et de leurs membres; plusieurs prohibent l'établissement de toute église ou secte particulières et interdisent de subventionner n'importe quelle communauté ou institution religieuses (1).. Mais le Delaware considère que « c'est le devoir de tous les hommes de se réunir souvent pour prier ensemble », et le Vermont ajoute que « toutes les sectes ou dénominations de chrétiens devraient observer le sabbat ou jour du Seigneur ». Treize Etats déclarent que les clauses garantissant la liberté de conscience n'excusent pas le déréglement et ne justifient point les actes qui porte-

Gouvernement Fédéral qu'ils croyaient dangereux pour la liberté, furent bien aise d'en donner de très vastes aux législatures des Etats qui, pour eux, représentaient le pouvoir populaire. D'autre part, les classes possédantes et instruites redoutaient ces législatures d'Etats et réclamaient des restrictions à leurs pouvoirs. Le précédent de la Déclaration d'Indépendance — dont l'influence était grande — les devait aider à assurer l'insertion de semblables restrictions dans les Bills des Droits. Au cours de ces dernières années, des raisons entièrement nouvelles (que j'indiquerai dans un instant) se sont produites en faveur de la limitation des pouvoirs législatifs.

(1) Ce n'est qu'en 1889 que le New-Hampshire fit disparaître de sa Constitution de 1792 un article qui permettait à la législature d'autoriser les villes à pourvoir aux besoins des « pasteurs *protestants* publics qui enseignaient la piété, la religion et la morale ».

raient atteinte à la paix et à la sûreté de l'Etat (1). Le Mississippi ajoute (1890) que ces clauses ne signifient pas que l'usage de la bible est interdit dans les écoles, et l'Idaho le Montana et l'Utah (Etats qui connaissent bien le mormonisme) déclarent que la bigamie et la polygamie sont des crimes qui doivent être punis.

La Louisiane (Constitution de 1898) déclare que tout « gouvernement légal a son origine dans le peuple, a pour fondement la volonté du peuple, est constitué uniquement pour le bien de tous. Son seul but légitime, c'est d'assurer á tous la justice et la paix, de favoriser les intérêts et le bonheur du peuple. »

Une vaste majorité d'états déclarent que tous les hommes ont « le droit naturel, inné, inaliénable de jouir de la vie et de la liberté et de les défendre » ; et tous, excepté le mélancolique Missouri, ajoutent « le droit naturel de rechercher le bonheur ».

La plupart déclarent que tous les hommes ont « le droit naturel d'acquérir, de posséder et de protéger la propriété ». L'Arkansas et le Kentucky sont si bien pénétrés de l'importance de ce droit qu'ils le déclarent « audessus de toute sanction constitutionnelle ».

Le Mississipi et la Louisiane (Constitutions de 1868) stipulaient que l'on ne peut « porter aucune atteinte au droit qu'ont tous les citoyens de voyager dans les voitures publiques ». Les deux Etats ont abrogé maintenant ces articles de loi (2).

Le Kentucky (Constitution de 1891) stipule que « le

(1) Dans l'Arkansas, le Maryland, le Mississipi, la Caroline du Nord, la Caroline du Sud et le Texas, il est interdit de nommer à une fonction publique un homme qui nie l'existence de Dieu ; en Pennsylvannie et dans le Tennessee, il faut qu'il croie à l'existence de Dieu et à l'existence des récompenses et des châtiments futurs. Dans l'Arkansas et le Maryland, l'homme qui ne croit pas en Dieu ne peut être ni témoin, ni juré.

(2) Cette clause fut insérée peu après la guerre civile pour protéger les nègres.

pouvoir arbitral absolu sur les opinions, la liberté et la propriété des hommes libres n'existe nulle part dans une République : même une grande majorité ne le possède pas. Tous les hommes sont égaux au moment où ils font un pacte social. Tout pouvoir réside dans le peuple et lui appartient, et tous les gouvernements libres sont fondés sur l'autorité du peuple et institués pour la paix, la sécurité, le bonheur, la sûreté, et la protection de la propriété. Pour atteindre ce but, le peuple a toujours le droit inaliénable et indestructible de modifier, de réformer, de détruire son gouvernement comme il le juge à propos » (1).

Tous, sous une forme ou sous une autre, accordent à chacun la liberté d'écrire et de dire ses opinions, et quelques-uns ajoutent que l'on peut prouver la vérité d'une diffamation (2).

Presque tous garantissent la liberté des réunions publiques et des pétitions. Vu que ces droits sont les derniers que pourrait enfreindre le gouvernement d'un Etat, il est curieux de voir que la Floride, en 1886, a stipulé dans sa Constitution que « les citoyens auront le droit de se réunir pour se consulter dans l'intérêt du pays, pour renseigner leurs représentants, et pour demander à la législature de réformer les abus » ; le Kentucky, en 1891, a établi ce même droit.

(1) Jusqu'en 1891, le Kentucky ajoutait, « le droit de propriété est au-dessus de toute sanction constitutionnelle ; et le droit du propriétaire d'un esclave sur cet esclave et sur ses descendants est le même et aussi inviolable que celui du propriétaire de toute autre propriété », quoique cette doctrine eût été interdite et annulée, en fait, par le treizième amendement à la Constitution fédérale.

(2) On trouve un reste curieux de ces coutumes dans les règlements qui permettent au jury de se prononcer sur le droit aussi bien que sur le fait dans les cas de diffamation ; par exemple, le Mississipi (1890) et le Kentucky (1891) pour les affaires criminelles, le Wyoming (1889) pour les affaires civiles aussi.

Plusieurs stipulent que la législature de l'Etat ne pourra faire ni une loi *ex post facto*, ni une loi qui porte atteinte aux obligations d'un contrat ; ils stipulent aussi que l'Etat ne pourra point s'emparer d'une propriété privée sans accorder une juste indemnité.

Plusieurs interdisent de créer des titres de noblesse.

Plusieurs déclarent que l'on ne pourra jamais interdire aux citoyens de porter des armes. Cette clause deviendrait gênante si l'on voulait réprimer l'habitude de porter des revolvers. C'est pourquoi le Tennessee (Constitution de 1870) ajoute prudemment que « la législature aura le pouvoir de faire des lois sur le droit de porter des armes, en vue d'éviter des crimes ». Il en est de même au Texas où cette disposition n'est certainement pas inutile. Huit autres Etats permettent à la législature d'interdire le port d'armes cachées (1). Plusieurs défendent d'introduire dans l'Etat des groupes d'hommes armés « chargés de réprimer les violences domestiques », pour priver les employeurs de ce moyen de protéger leur propriété dans le cas de conflits du travail accompagnés de violences.

Quelques-uns déclarent que les propriétés des suicidés passeront aux héritiers naturels d'après les lois ordinaires.

La plupart stipulent qu'un acte de trahison n'est pas une tache pour les descendants et n'entraîne pas la confiscation des biens.

Huit Etats interdisent d'élever dans les mêmes écoles les enfants des blancs et ceux des nègres, tandis que dans le Wyoming on ne fait point de distinction de sexe, de race ou de couleur dans les écoles publiques.

Plusieurs déclarent inviolable le droit d'être jugé par

(1) La Caroline du Nord, le Mississipi, le Missouri, la Louisiane, le Colorado, le Kentucky, l'Oklahoma et le Montana, où l'expérience de tous les jours montre que l'on a inutilement pris des mesures.

un jury, même lorsqu'ils permettent aux parties d'y renoncer. Divers Etats permettent au jury, en matière civile, de prononcer le verdict, à la majorité des 3/4 ou des 2/3. Cinq états l'autorisent à se composer de moins de douze membres.

Quelques-uns interdisent l'emprisonnement pour dettes, excepté dans les cas de fraude, et ordonnent la mise en liberté sous caution, excepté quand il s'agit d'accusations très graves (1).

Quelques-uns déclarent que « les charges et faveurs à perpétuité, ainsi que les monopoles, sont contraires à l'esprit d'un Etat libre, et ne sauraient être accordées ».

Plusieurs interdisent d'accorder des honneurs ou des privilèges, ou des émoluments héréditaires.

La Caroline du Nord déclare que « les droits politiques et les privilèges ne dépendent pas de la propriété, et, n'étant pas modifiés par elle, tout citoyen, propriétaire ou non, doit être électeur et éligible au même titre. Elle déclare aussi que « les sociétés politiques secrètes sont dangereuses pour les libertés d'un peuple libre et ne sauraient être tolérées ».

Le Massachusetts met au premier rang, comme il convient à un Etat puritain, les grands principes moraux :

« Il est absolument nécessaire de se reporter fréquemment aux principes fondamentaux de la Constitution, et de rester toujours attaché aux principes de piété, de justice, de tempérance, de modération, de travail, de frugalité, pour conserver les avantages de la liberté et un gouvernement libre. Le peuple doit donc tenir particu-

(1) Le Mississipi (Constitution de 1890) permet aux Cours de justice d'exclure, dans certaines catégories de poursuites, les personnes qui ne sont pas indispensables pour la conduite du procès. Le Wyoming (1889) interdit de garder les témoins dans une salle où sont enfermés des criminels. L'Oklahoma décide que si un verdict n'est pas rendu à l'unanimité des jurés, il devra être établi par écrit et porter la signature de tout juré qui y aura concouru.

lièrement compte de ces principes dans le choix de ses mandataires et de ses représentants, et il a le droit d'exiger que ses législateurs et ses magistrats s'y conforment toujours exactement. »

Le South Dakota et le Wyoming stipulent que les étrangers auront les mêmes droits de propriété que les citoyens. Le Montana accorde ce droit pour la propriété minière, tandis que l'Etat de Washington interdit aux étrangers de posséder des terres, à moins que ce ne soit pour exploiter les mines qu'elles recouvrent. L'Etat de New-York, dans sa Constitution de 1846 aujourd'hui remplacée, stipulait : « toutes les terres de cet Etat sont allodiales ».

Le North Dakota (1889) a posé la règle suivante :

« Tout citoyen est libre de se procurer du travail partout où il pourra ; toute personne, toute corporation ou tout agent d'une corporation qui, par malveillance, aura cherché à empêcher ou aura empêché un citoyen de trouver un emploi ou de conserver le poste qu'il a trouvé chez une autre personne, sera coupable d'un délit. »

Le Maryland (Const. de 1867) déclare que « les hommes qui conservent longtemps leurs fonctions dans les départements du Pouvoir exécutif ou dans des postes de confiance sont un danger pour la liberté ; la rotation des offices dans ces départements, est donc l'une des meilleures garanties d'une liberté permanente ». Il déclare aussi que tous les dons faits dans un but religieux (sauf un champ de terre de cinq arpents au plus pour un temple, un presbytère et un cimetière) seront nuls, à moins qu'ils ne soient autorisés par la législature.

Le Montana et l'Idaho déclarent que les terres sur lesquelles on construit des réservoirs, des canaux, des routes pour exploiter une mine, des voies d'arrosage, sont d'usage public et soumises aux règlements de l'Etat. L'Oklahoma garantit expressément à l'Etat le droit de s'occuper d'affaires dans un but d'utilité publique, sous

réserve que ses entreprises agricoles devront « poursuivre des fins scientifiques, d'éducation, ou charitables ».

Ces exemples, choisis entre beaucoup d'autres, suffisent pour montrer que beaucoup de lois comprises dans le Bill des Droits n'ont qu'un rapport très lointain avec le principe général de ce bill. Les auteurs de ces Constitutions semblent y avoir inséré les doctrines ou les réformes légales qui leur paraissaient très importantes ou susceptibles d'une large application, surtout quand ils ne trouvaient pas ailleurs une place qui leur convint mieux.

Quant aux articles de chaque Constitution qui contiennent les lignes générales du gouvernement de chaque Etat, il sera préférable d'en parler dans les chapitres consacrés à la description du mécanisme et du caractère des gouvernements et des systèmes administratifs dans les divers Etats. Je passe donc au groupe de lois qui a pour titre : clauses diverses. Ces lois sont très intéressantes, parce qu'elles révèlent l'esprit et les tendances du gouvernement populaire en Amérique, la condition sociale et économique du pays, les maux qui ont surgi, les remèdes appliqués à ces maux, les idées et les croyances du peuple en matière de législation.

Parmi ces dispositions, nous trouvons beaucoup de choses qui ne sont, en aucun sens, du droit constitutionnel, mais du droit en général, c'est-à-dire du droit administratif, de la procédure judiciaire, du droit privé ordinaire, sur la famille, les héritages, les contrats, etc., en un mot des choses qui ne sont pas à leur place dans une Constitution, parce qu'elles rentrent naturellement dans le domaine des lois ordinaires. Nous y trouvons des règlements minutieux sur l'administration et les responsabilités des banques, des chemins de fer et des corporations en général ; des règlements sur les traitements des fonctionnaires, sur le *quorum* des tribunaux siégeant « in banco », sur les délais d'appel, sur la manière de changer

de juridiction, sur la publication des rapports judiciaires; des règlements très détaillés sur les comités des écoles et sur la taxe scolaire (avec des ordonnances sur la séparation des blancs d'avec les noirs dans les écoles) ; des règlements sur le département de l'agriculture, sur un comité des canaux, sur un bureau du travail. Nous y trouvons l'interdiction des loteries, de la polygamie, de la corruption électorale, de la politique de couloir ; ailleurs, il est défendu d'accorder des licences pour vendre des liqueurs, d'accepter un intérêt usuraire sur l'argent. On y trouve encore une abolition de la distinction entre les instruments étalonnés ou non, une déclaration fixant les salaires des ouvriers. On y trouve même la manière de faire les adjudications pour les fournitures de bureau et le charbon de la législature, et des clauses qui fixent les droits d'entrepôt des céréales dans les magasins. Les auteurs de ces Constitutions récentes n'ont ni voulu ni désiré établir une ligne de démarcation entre ce qui appartient en propre à une Constitution et ce qui devrait être laissé à la législature de l'Etat. Et pour les trois quarts au moins des Etats, cette distinction n'existe réellement pas actuellement.

Comment expliquer cette confusion ? On peut donner quatre raisons.

Les Américains, semblables en cela aux Anglais, ne se préoccupent pas de l'arrangement scientifique. Le plan de la Constitution a pourtant été préparé par des jurisconsultes, et quelquefois par les meilleurs jurisconsultes de l'Etat; mais on n'a pas recherché la classification logique. Le peuple a trouvé que l'élaboration d'une nouvelle Constitution était une occasion commode pour énoncer des doctrines auxquelles il attachait une grande importance et pour faire adopter des réformes qu'il désirait. C'était plus simple et plus rapide que d'attendre l'action législative ; aussi, quand le peuple réclamait la création de quelque chose, ou le changement d'une loi, on intro-

duisait cette réforme dans la nouvelle Constitution et elle était adoptée.

Le peuple de chaque Etat en est arrivé à se défier de sa législature. Voilà pourquoi il désire faire les choses immédiatement et à sa façon plutôt que de les laisser à l'action législative, et il cherche même à limiter autant qu'il peut (et quelquefois davantage) la sphère de la législature.

Il est bien évident que le peuple désire agir directement sur la législation plutôt que par l'intermédiaire de ses représentants. Cet amour du pouvoir, qui pousse certaines démocraties à faire de leurs représentants de simples délégués, arrive à se développer suffisamment pour négliger les représentants et pour pousser le peuple lui-même à faire les lois et à les abroger.

Ceux qui ont lu les chapitres dans lesquels je décris la Constitution fédérale, me demanderont naturellement jusqu'à quel point les remarques que j'ai faites à ce sujet s'appliquent aux Constitutions des divers Etats.

Ces Constitutions ont une moins grande faculté d'expansion que la Constitution fédérale, soit au point de vue de l'interprétation ou au point de vue de l'usage. D'abord, elles sont plus facilement et, par suite, plus fréquemment amendées ou refondues ; ensuite, elles sont beaucoup plus longues et elles entrent dans bien plus de détails. La Constitution fédérale est si courte et si générale que la coutume doit combler les lacunes qu'elle comporte et que l'interprétation judiciaire en étend les termes à des cas qui n'y sont pas expressément visés. Les Constitutions récentes des Etats, si complètes et si précises, n'ont guère besoin d'être étendues à de nouveaux cas par l'interprétation, et ne laissent que fort peu de place à l'action de la coutume.

En général, la manière de les interpréter est la même que celle que l'on emploie pour interpréter la Constitution fédérale. Il faut cependant noter une différence im-

portante qui provient du caractère différent des deux gouvernements. Le gouvernement national est une création artificielle, sans autres pouvoirs que ceux que lui a donnés la loi qui l'a créé. Le gouvernement d'un Etat est un produit naturel qui possède de prime abord tous les pouvoirs de n'importe quel gouvernement. Par suite, quand on demande si la législature d'un Etat peut ou non faire une loi sur un certain sujet, il est à présumer qu'elle peut la faire ; et il faut donner des raisons concluantes pour prouver qu'elle ne le peut pas. Cela peut lui être défendu par une interdiction qui se trouve dans la Constitution fédérale ou dans celle de son Etat. Mais il faut montrer que l'interdiction de faire cette loi existe réellement. En d'autres termes, on doit voir dans la Constitution d'un Etat, non pas un document qui confère à la législature des pouvoirs définis et spécifiés, mais au contraire, un document qui règle et limite l'autorité générale dont jouissent les représentants du peuple *ipso jure*, par suite même de leur organisation en corps législatif.

« On n'a jamais mis en doute que les législatures américaines aient, au point de vue de la législation, le même pouvoir illimité que possède le Parlement britannique, excepté pour les cas où il est restreint par des Constitutions écrites. Il faut admettre que c'est là un principe fondamental de l'organisation politique des Etats américains. Nous ne comprenons pas bien comment, en principe, il pourrait en être autrement. Il faut, naturellement, que, à l'origine, le peuple possède tout le pouvoir. Le peuple l'a transmis, de la manière la plus générale et la plus illimitée, aux législatures des divers Etats, sauf certaines restrictions qui sont imposées par la Constitution des Etats-Unis ou par celle de l'Etat en question (1).»

« En faisant la constitution, le peuple accorda à la législature l'intégralité du pouvoir législatif de l'Etat, à

(1) Redfield, C. J., dans 27 *Vermont Reports*, p. 142, cité par Cooley, *Constit. Limit.*, p. 108.

l'exception de ce qu'il s'est réservé expressément ou implicitement. En général, la législature a pleins pouvoirs pour tout ce qui se rapporte au gouvernement civil. L'interdiction d'exercer un pouvoir particulier est une exception (1) ».

Il ne faudrait cependant pas supposer, d'après ce qui précède, que, si les Etats étaient des Républiques indépendantes, sans gouvernement fédéral, leurs législatures jouiraient d'une omnipotence ressemblant, même de loin, à celle du parlement britannique. « Le parlement anglais, dit sir Edward Coke, possède un pouvoir et une juridiction tellement absolus et transcendants, que ni les personnes ni les choses ne peuvent lui imposer aucune limite ». Tous les maux, toutes les injustices, ajoute Blackstone, tous les actes et tous les remèdes qui dépassent les lois ordinaires dépendent de ce tribunal extraordinaire. » Le parlement est tout à fait souverain : il peut commander au Pouvoir exécutif et au Pouvoir judiciaire, les détruire, les absorber et s'approprier leurs fonctions. Mais en Amérique, une législature est une législature et rien de plus. La même loi qui la crée, crée aussi le gouverneur exécutif et les juges. Ils ont les mêmes droits, les uns et les autres, à leurs fonctions respectives. Si la législature faisait une loi qui privât le gouverneur d'une fonction exécutive que lui confère la Constitution, cette loi serait nulle. Si la législature essayait d'intervenir dans la juridiction des Cours de justice, elle ferait un acte encore plus illégal et nul (2).

(1) Denio, C. J., dans 15 *New-York Reports*, p. 543, cité, *ibid.*, p. 107.

(2) On a, par exemple, soutenu que la législature d'un Etat ne peut autoriser les bureaux chargés des élections à décider si un homme qui s'est battu en duel a perdu ses droits de citoyen, vu que cette enquête est judiciaire et que la question doit être tranchée par les tribunaux de l'Etat. — Cooley, *Const. Limit.*, p. 112. Les Cours ont souvent considéré comme nulles des lois qui allaient à l'encontre d'une décision judiciaire déjà rendue.

Les départements exécutifs et les départements législatifs du gouvernement d'un Etat ont naturellement le droit et le devoir d'agir, en premier lieu, d'après le sens qu'ils attribuent à la Constitution. Ce sont les Cours de justice qui interprètent la Constitution en dernier ressort. Dès que les Cours ont proclamé solennellement le sens qu'il faut attribuer à un article de la Constitution, tous sont obligés de régler leur conduite d'après cette interprétation. Comme je l'ai fait observer quand j'ai examiné les fonctions des tribunaux de l'Union fédérale (ch. XXIII), cette autorité qui a été donnée aux Cours américaines n'est pas un pouvoir politique ou discrétionnaire : c'est une conséquence naturelle de l'existence d'une loi fondamentale supérieure à toutes les lois que peut faire la législature, ou à tous les droits qu'un Gouverneur pourrait s'imaginer avoir (1). Voici les termes d'une sentence américaine : « En exerçant cette haute autorité, les juges ne prétendent pas avoir une suprématie judiciaire : ils ne sont que les administrateurs de la volonté publique. Si une loi de la législature est déclarée nulle, ce n'est pas que les juges aient un droit de contrôle sur le Pouvoir législatif, mais c'est parce que la Constitution interdit de faire une pareille loi, et que la volonté du peuple, qui est exprimée dans la Constitution, est supérieure à la volonté de ses représentants qui s'exprime par des lois. »

Il est d'usage que les juges penchent toujours en faveur de la validité d'une loi de la législature. S'il n'est

(1) En Suisse, cependant, les Cours cantonales n'ont pas, excepté peut-être dans le canton d'Uri, le droit de déclarer nulle une loi faite par une législature cantonale, car on suppose que la législature connaît son pouvoir. Une loi cantonale peut, cependant, être annulée, dans certains cas, par le Conseil fédéral, ou déclarée nulle par la Cour fédérale. Voir une discussion intéressante dans DUBS, *Das œffentliche Recht der Schweizerischen Eidgenossenschaft*, Partie I, p. 113.

pas absolument certain qu'une loi soit anticonstitutionnelle, ils décident en faveur de la loi ; si la question a été laissée à la discrétion de la législature, ils considèrent que la législature a agi sagement ; si le sens d'une loi est douteux, ils adoptent le sens qui est en harmonie avec la Constitution et ils la déclarent acceptable. Ainsi, on a fait cette remarque très juste qu'un membre de la législature peut très bien, sans être illogique, s'opposer à un bill sous prétexte qu'il est contraire à la Constitution, et soutenir ensuite, s'il est nommé juge, que le même bill est parfaitement constitutionnel. Les juges n'ont pas à rechercher les motifs qui ont fait agir la législature, ni à refuser d'appliquer une loi parce qu'ils supposent qu'elle a été obtenue par la fraude et par la corruption, et encore moins parce qu'ils la trouvent contraire à la justice et à la saine politique. « Une cour de justice n'a pas le droit de déclarer qu'une loi est nulle et inconstitutionnelle uniquement parce qu'elle renferme des clauses injustes et oppressives ou parce qu'elle semble porter atteinte aux droits naturels, sociaux ou politiques du citoyen, à moins qu'il soit possible de montrer que la Constitution interdit cette injustice et qu'elle garantit ou protège ces droits (1)... Mais lorsqu'une loi est dé-

(1) Ceci n'a pas toujours été admis ; de même qu'en Angleterre on considérait autrefois que la justice et l'équité naturelle, étaient au-dessus des lois du Parlement. Ainsi, dans le cas de *Gardner* v. *The Village of Newburg* (JOHNSON, *Chancery Reports*, New-York 162), la législature de New-York avait autorisé le village à prendre l'eau d'un ruisseau, mais n'avait point pris soin d'indemniser les propriétaires des terres traversées par ce ruisseau pour le dommage que leur causait le détournement du cours d'eau. La Constitution de New-York ne contenait alors aucun article interdisant de prendre la propriété privée pour le bien public sans indemnité. Malgré cela, le Chancelier Kent empêcha le village de prendre l'eau en invoquant un grand principe général qu'il trouva dans la *Magna Charta*, dans une sorte de *Bill des Droits*, que ne pouvait pas naturellement lier la législature. Il

clarée inconstitutionnelle, c'est comme si elle n'avait jamais existé. Elle ne peut servir de base à aucun droit ; les contrats qui ont été faits en s'appuyant sur cette loi sont nuls ; elle ne protège pas ceux qui ont agi d'après elle ; et on ne peut pas punir quiconque a refusé de s'y soumettre avant la décision de la Cour. Et ce qui est vrai d'une loi nulle *in toto* est également vrai pour toute partie de loi jugée inconstitutionnelle, et qui est, par suite, considérée comme n'ayant jamais eu force de loi (1). »

Comme on peut bien le penser, les risques d'un conflit entre la Constitution et les lois sont fréquents, et, par suite, ce système, d'après lequel les citoyens ne savent pas s'ils doivent ou s'ils ne doivent pas se conformer à une loi, a de sérieux inconvénients. On sera encore plus frappé de ce fait quand nous examinerons le caractère minutieux des Constitutions des Etats, et les lois innombrables que font à la hâte les diverses législatures. Comment savoir si une loi vous confère un droit ? Comment un capitaliste saura-t-il s'il peut en toute sûreté prêter de l'argent à un groupe de citoyens que la législature a autorisés à emprunter, puisque la loi peut être déclarée nulle dans la suite ?

Pour obvier à ces difficultés, certaines Constitutions (2)

invoqua aussi Grotius, Puffendorf et Bynkershoek (je dois ces renseignements à l'obligeance de M. Théodore Bacon).

Comme certains critiques ont exprimé des doutes sur la doctrine contenue dans cette note, je puis maintenant renvoyer, pour la confirmer à *Dash* v. *Van Kleech*, 7 Johns. 477 (paroles du chancelier Kent), et *People* v. *Gillson* 109 New-York 398. Cf. aussi sur ce sujet les *Cases in Constitutional Law* (p. 48) du feu Professeur Thayer.

(1) Cooley, *Const. Limit.*, pp. 200, 227.

(2) Le Massachusetts, le Maine, le New-Hampshire, Rhode-Island, le Colorado, la Floride et le Sud-Dakota. Dans le Vermont, une loi établit ce même droit. Dans le Sud-Dakota, le gouverneur peut s'adresser aux juges « pour toutes les questions de droit.

stipulent que le gouverneur ou la Chambre des représentants peut demander aux juges de la Cour suprême de l'Etat de donner leur avis sur la question de légalité, sans attendre que ces questions se présentent et soient fixées par un procès ordinaire (1). Cet expédient paraît bon, car il suscite une interprétation judiciaire qui ne dicte pas l'esprit de parti, et il la procure immédiatement, avant la naissance de droits ou d'intérêts. Mais

importantes qui concernent l'exercice de ses pouvoirs exécutifs et dans les circonstances solennelles ». Dans la Floride, ce pouvoir n'a été donné qu'au gouverneur, et tandis que, d'après la Constitution de 1868, il pouvait obtenir l'avis des juges « sur n'importe quel point de droit », il ne peut le demander, d'après la Constitution de 1886, que « sur les questions qui ont rapport à ses pouvoirs et à ses devoirs exécutifs ». Une clause semblable à été introduite dans la Constitution de 1865 dans le Missouri, mais omise dans la Constitution révisée de 1875 (qui fonctionne actuellement), probablement parce que les juges avaient si souvent refusé de donner leur avis quand une des Chambres le leur demandait, qu'il parut à peu près inutile de conserver la loi. Dans les autres Etats, il paraît que les juges ont toujours consenti à donner une réponse, excepté une ou deux fois dans le Massachusetts. Voir à ce sujet une brochure intéressante du feu Professeur J. B. Thayer, de la Faculté de droit de l'Université d'Harvard.

(1) Les juges de la Cour suprême du Massachusetts adressèrent une réponse très savante et très instructive à la législature, 3 décembre 1878, sur cette clause qui parut pour la première fois dans la Constitution du Massachusetts de 1780, et fut ensuite imitée, sans aucun doute, par les autres Etats. Ils disent, dans cette réponse, que cette clause est une imitation de l'usage de la Constitution anglaise, d'après lequel le roi et la Chambre des lords, agissant comme juges ou comme législateurs, avaient le droit de demander leur avis aux douze juges d'Angleterre. La Chambre des lords se conforme encore quelquefois à cet usage quand elle agit en sa qualité de Cour de justice. Mais les avis que les juges donnent dans ce cas ne sont pas nécessairement suivis par la Chambre, et quoiqu'ils fassent toujours l'objet d'un rapport, on n'admet pas qu'il soit nécessaire de s'y soumettre comme à la décision d'une Cour.

objecte-t-on, l'avis ainsi donné l'est avant que des cas spéciaux se soient produits qui montrent comment fonctionne la loi, et quelles questions elle peut soulever. On ajoute que les juges n'ont pas, comme dans un vrai procès, l'assistance des avocats qui défendent leurs clients respectifs. C'est peut-être pour cela que, dans la plupart des Etats où cette clause existe, les juges déclarent qu'ils expriment simplement leur avis, que leur décision n'est que l'expression d'une opinion personnelle qui ne les lie pas pour l'avenir, au cas où la question se poserait au sujet d'un procès impliquant les droits des parties (1).

La Cour Suprême d'un Etat peut s'écarter d'une manière de voir qu'elle a adoptée auparavant, même dans un procès, au sujet de l'interprétation de la Constitution ; c'est-à-dire qu'elle a le droit de le faire si elle est convaincue que l'ancienne interprétation était fausse. Mais la Cour hésite à agir ainsi, car une telle conduite porte la confusion dans les lois et diminue la respect que l'on éprouve pour les magistrats. D'ailleurs, la Cour suprême d'un Etat a moins souvent l'occasion d'agir de la sorte que la Cour fédérale, parce que la marche à suivre pour amender la Constitution d'un Etat étant bien plus simple et plus rapide que celle qu'il faut suivre pour amender la Constitution fédérale, on peut beaucoup

1) M. Thayer montre, par l'examen des cas qui ont été cités, que dans le Massachusetts, le New-Hampshire, Rhode-Island, et dans le Missouri de 1865 à 1875, les Cours de justice considéraient que les opinions qu'ils exprimaient en conformité avec ces articles des Constitutions des Etats, ne devaient pas être regardées comme des décisions judiciaires, égales en autorité aux jugements prononcés dans un procès réel. Ils prétendaient que c'étaient les premières impressions, par lesquelles les juges ne devaient pas se sentir liés, quand ils avaient à résoudre dans la suite la même question dans un procès ou dans d'autres poursuites légales. Il en est autrement dans le Maine et dans le Colorado.

plus facilement porter remède à une erreur commise par la Cour d'un Etat. Cette répugnance à porter la confusion dans les lois est si grande que les Cours des Etats ont quelquefois refusé de changer une pratique adoptée depuis longtemps par une législature, et cependant elles avouaient qu'elles l'auraient déclarée inconstitutionnelle si elle leur avait été soumise au début.

CHAPITRE XXXVIII

DÉVELOPPEMENT DES CONSTITUTIONS DES ÉTATS

On a fait remarquer dans le chapitre précédent que les Constitutions des Etats fournissent à l'historien des matériaux précieux. Leur intérêt est d'autant plus considérable que la succession des Constitutions et des amendements aux Constitutions, de 1776 à nos jours, permet de lire dans ces documents les annales de la législation et du sentiment politique plus facilement et plus succinctement que dans toute autre série de lois de n'importe quel pays. Elles renferment une mine d'enseignements pour l'histoire naturelle des sociétés démocratiques. Leur complexité et leur minutie en font quelque chose de plus vivant que la Constitution fédérale. Mieux que cette dernière, elles nous font connaître les méthodes réelles et la conduite du gouvernement. Si nous avions des matériaux semblables sur l'histoire d'un nombre égal de Républiques grecques à l'époque de Thémistocle et de Périclès, nous pourrions écrire maintenant l'histoire de la Grèce. Il est cependant certaines choses que ces documents très complets ne nous disent pas. On ne saurait y trouver la procédure suivie par les législatures d'Etat ni le rôle important que joue le système des comités dans la législature. On ne saurait dire de quelles espèces d'hommes se composent ces Assemblées ni en

déterminer le caractère. On ignorerait que le mécanisme entier est mis en mouvement par toute une organisation de partis animés d'une activité turbulente. Cependant, elles sont tellement instructives comme témoignages écrits des mouvements passés et comme indice des tendances actuelles de la démocratie américaine, que je regrette sincèrement de ne pouvoir, faute de place, me servir plus abondamment des matériaux réunis pendant les nombreux mois que j'ai passés à étudier les cent treize Constitutions qui, promulguées de 1776 à 1887, ont été, depuis lors, suivies de tant d'autres (1).

On peut distinguer trois périodes dans le développement des gouvernements des Etats, tels que nous les montrent les Constitutions. Chaque période est marquée par une plus grande longueur et un plus grand nombre de détails dans les Constitutions.

La première période comprend environ trente années à partir de 1776, et à cette époque appartiennent les anciennes Constitutions des treize premiers Etats, ainsi que celles du Kentucky, du Vermont, du Tennessee, et de l'Ohio.

La plupart de ces Constitutions ont été faites sous l'impression de la guerre de la Révolution. Elles laissent voir la peur du Pouvoir exécutif et du Pouvoir militaire et le penchant à tout laisser à la législature parce qu'elle est l'autorité qui émane directement du peuple.

(1) Je recommande l'étude de ces Constitutions au philosophe qui fait des recherches sur ce qu'on peut appeler a politique comparée. Il trouvera des choses très instructives dans les chartes d'avant la Révolution et dans les Constitutions. Parmi les premières, je puis signaler le plan du gouvernement de la Pennsylvanie, 1682 et 1683, et les Constitutions fondamentales de la Caroline de 1669. Ces deux plans de gouvernement furent élaborés par John Locke et revus par le premier lord Shaftesbury. On les trouva peu pratiques, on ne les mit en vigueur que partiellement, et les propriétaires les abrogèrent en 1693, mais ils n'en sont guère moins intéressants pour l'historien.

Le choix du gouverneur de l'Etat est souvent remis à la législature. Le gouverneur est, en apparence, aidé, mais en réalité, contrôlé par un conseil qu'il n'a pas choisi lui-même. Il n'a pas (excepté au Massachusetts) le droit de veto sur les lois de la législature (1). Il n'a pas, comme les gouverneurs royaux de l'époque coloniale, le droit de l'ajourner ou de la dissoudre. L'idée de donner le pouvoir au peuple directement ne s'est guère manifestée, parce que l'on considérait la législature comme l'organe naturel et nécessaire du gouvernement populaire, comme la Chambre des communes en Angleterre. C'est pourquoi beaucoup de ces anciennes Constitutions ne se composent que d'un Bill des Droits fait avec soin et d'un résumé relativement simple d'un système de gouvernement qui établissait une législature représentative (2), ainsi que quelques fonctionnaires du Pouvoir exécutif et des Cours de justice tout à fait distinctes.

La deuxième période comprend la première moitié du XIXe siècle jusqu'au jour où la violence des luttes de parti au sujet de l'esclavage (1850-1860) interrompit, jusqu'à un certain point, la marche naturelle du développement des Etats. C'est une période de démocratisation de toutes les institutions. Or, cette démocratisation ne provient pas seulement de causes propres au sol américain : l'apparition dans l'ouest de nouvelles communautés agricoles, dont tous les colons étaient en pra-

(1) Dans l'Etat de New-York, on confia au Gouverneur et aux Juges de la Cour suprême, agissant ensemble, le droit de veto sur les lois de la législature.

(2) Ce qui témoigne des pouvoirs très étendus de ces législatures, c'est la peur qu'avaient de leur action les hommes d'Etat prudents. Madison disait, dans la Convention constitutionnelle de 1787 : « L'expérience montre la tendance qu'ont nos gouvernements à jeter tout le pouvoir dans le tourbillon législatif. Les fonctionnaires de l'Exécutif ne sont guère que des zéros ; les législatures sont toutes-puissantes. »

tique égaux; la suprématie politique de ceux qui, étant encore enfants à l'époque de la guerre de la révolution, avaient été pénétrés par les principes de 1776. Elle est due encore à l'influence des idées républicaines françaises. Cette influence déclina après 1805 et prit fin en 1851 ; depuis lors, les idées et les exemples de la France n'ont guère été pris en considération. Les lois d'après lesquelles l'Etat devait soutenir les institutions religieuses existaient encore ; elles ont été abrogées. On a admis le principe (dans le Nord et dans l'Ouest) que les Constitutions doivent être faites directement par le peuple. Le choix du gouverneur est enlevé à la législature et donné au peuple. On abolit le cens électoral (1), et on établit à peu près le suffrage universel, sauf pour certains citoyens libres mais de couleur. Les juges eux-mêmes ne sont pas épargnés. Plusieurs Constitutions abrègent la durée de leurs fonctions, et ordonnent qu'ils soient élus par le peuple. L'Etat est sorti de la conception d'un peuple qui agit par l'intermédiaire d'une législature ; la législature commence à être considérée comme une assemblée de fonctionnaires exerçant un pouvoir restreint et délégué, obligés de s'adresser au peuple souverain, en demandant un amendement constitutionnel, toutes les fois qu'ils cherchent à étendre ces pouvoirs dans un sens particulier. La longueur croissante des Constitutions pendant ce demi-siècle montre combien le champ du vote populaire s'est étendu ; car ces documents contiennent une multitude de lois ordinaires sur des matières qui, dans les premières années de la République, auraient été laissées aux législatures.

Dans la troisième période, qui commence vers l'époque de la guerre civile, on peut discerner une légère réaction, non pas contre la souveraineté populaire, qui est plus

(1) Cependant le Massachusetts oublia jusqu'en 1892 d'abolir la condition de cens pour l'élection au poste de gouverneur.

puissante que jamais, mais dans la tendance à renforcer l'Exécutif et le Judiciaire contre le Législatif. Le gouverneur avait commencé de recevoir dans la seconde période, et il a maintenant partout, à une exception près, le droit de veto sur les lois de la législature. On a généralement rendu plus longue la durée de ses fonctions ; il est généralement rééligible. Dans beaucoup d'Etats, on a accordé aux juges des traitements plus élevés et augmenté la durée de leurs fonctions. Certaines Constitutions ont même enlevé le choix des juges au vote populaire pour le confier à l'Exécutif. Mais le changement le plus important c'est qu'on a diminué la compétence de la législature et qu'on a entravé son action au moyen de restrictions compliquées. Il semble qu'en enlevant du pouvoir à la législature on le donne au peuple, et qu'ainsi on fait un pas de plus vers la démocratie. Mais en Amérique il n'en est pas ainsi, parce que la législature cède toujours devant les clameurs populaires, quelques passagères qu'elles soient, tandis que la législation directe par le peuple entraine des retards. Il arrive donc que ces clauses sont conservatrices dans leurs résultats, sinon dans le but auquel elles tendent.

Ce développement, qui a d'abord exalté, puis déprimé la législature, qui a étendu l'intervention directe du peuple, qui a rendu la Constitution beaucoup plus longue, et a fait d'un document simple un document très complexe, n'a pas encore pris fin. Il y a déjà à l'œuvre des forces qui, dans quarante ans d'ici, auront transformé les Constitutions actuelles. Pour comprendre la nature de ces forces, il faut examiner un peu plus attentivement les Constitutions actuelles des Etats, surtout les plus récentes ; et plus particulièrement, ce groupe remarquable qui a été promulgué en 1889 par les six Républiques admises dans l'Union en 1889 et 1890, comme aussi la Constitution que l'Oklahoma s'est donnée en 1907. Il faut aussi distinguer les différents

types de la Constitution, selon la région dans laquelle se trouvent les Etats qui les ont faites.

On distinguait autrefois trois types : le vieux type colonial, qui existait surtout en Nouvelle-Angleterre et dans les Etats du centre ; le type des Etats du Sud ou Etats esclavagistes (dans lequel on retrouvait le type de la première Constitution de la Virginie) et le type nouveau ou Occidental. De nos jours, ces distinctions sont moins marquées. Tous les Etats du Sud se sont donné de nouvelles Constitutions depuis la guerre ; et les différences entre ces Constitutions et les Nouvelles Constitutions des Etats du Nord-Ouest et du Pacifique ne sont pas frappantes. C'est parce que les changements économiques et sociaux produits par la guerre de sécession et par l'abolition de l'esclavage mirent en pièces les anciennes conditions sociales et firent virtuellement de ces Etats du Sud des peuples nouveaux, comme ceux de l'Ouest. Il y a encore, cependant, un très grand contraste entre les Etats de la Nouvelle-Angleterre, auxquels nous pouvons ajouter à ce point de vue, le New-Jersey et le Delaware, dont les Constitutions datent de 1780 à 1844 et les Etats du Sud et de l'Ouest, dont presque toutes les Constitutions sont postérieures. Dans les anciens Etats, le Pouvoir de l'Exécutif est généralement plus grand. Les juges sont fréquemment nommés par le gouverneur, non élus par le peuple. Les districts électoraux ne sont pas toujours égaux. Les Constitutions ne sont pas aussi détaillées ; aussi a-t-on moins fréquemment besoin de s'adresser au peuple pour les amender.

Prenons les Constitutions récentes, et surtout celles de l'Ouest et du Sud, et rappelons-nous que chacune est l'œuvre d'un peuple absolument indépendant, qui (en se conformant à la Constitution fédérale) peut organiser son gouvernement et faire ses lois comme il lui plaît, de façon à les approprier à sa condition particulière et à refléter le caractère de sa population : nous serons frap-

pés des ressemblances entre toutes ces Constitutions. Il y a une très grande variété dans les détails, mais un accord extraordinaire dans les choses essentielles. Les influences qui agissent, les tendances que révèlent les Constitutions forgées depuis 1865 sont évidemment les mêmes dans toute l'Union.

Quelles sont les principales de ces tendances ? D'abord on fait des Constitutions plus longues. C'est là une règle générale. La Virginie, par exemple, fit entrer sa Constitution de 1776 dans quatre pages in-quarto imprimées en petits caractères très serrés ; il y avait trois mille deux cents mots. En 1830, il lui fallut sept pages ; en 1850, dix-huit pages ; en 1870, vingt-deux pages ou dix-sept mille mots. Le Texas a doublé la longueur de sa Constitution ; seize pages in-quarto en 1845 et trente-quatre en 1876. La Pennsylvanie se contentait, en 1776, d'un document de huit pages, qui était long pour cette époque-là ; maintenant il lui en faut vingt-trois. La Constitution de l'Illinois remplissait dix pages en 1818 ; en 1870, elle en remplit vingt-cinq. Ce sont là des exemples courants, mais les extrêmes sont marqués par la Constitution du New-Hampshire de 1776, qui avait environ six cents mots sans compter le préambule, et les Constitutions du Missouri de 1875 et du Sud-Dakota de 1889, qui ont chacune plus de vingt-six mille mots. L'Oklahoma a même été plus loin. La Constitution de 1907 a dépassé trente-trois mille mots. Ainsi en a-t-il été aussi de la Louisiane, dont la Constitution en date de 1898 a quarante cinq mille mots. Les nouvelles Constitutions sont plus longues, non seulement parce que l'on y traite de nouveaux sujets, mais aussi parce que les anciens sujets sont traités avec beaucoup plus de détails. Des choses comme l'instruction, le droit civil ordinaire, les chemins de fer, les dettes des Etats et des municipalités, n'étaient pas mentionnées ou l'étaient à peine dans les anciens documents. Les clauses qui con-

cernent la justice et la législature, surtout celles qui restreignent le pouvoir de celle-ci, sont devenues beaucoup plus minutieuses dans ces dernières années, à mesure que les abus du pouvoir devenaient plus fréquents et que le respect de l'autorité législative diminuait. Comme les Pouvoirs de la législature sont en principe illimités, on ne peut les restreindre qu'en énumérant les choses que l'on retire à leur compétence, et cette liste augmente toujours. On pourrait croire que le moment est venu d'ordonner que, comme le Congrès, elles ne soient autorisées qu'à légiférer sur certains sujets limitativement énumérés et qu'elles soient obligées d'établir que le sujet qu'elles veulent examiner est de leur compétence.

J'ai déjà parlé des progrès réalisés par les nouvelles Constitutions en faveur de la démocratie. Tous les hommes adultes jouissent maintenant du droit de vote dans presque tous les Etats. Dans quatre états, les femmes l'ont également. On accorde très vite et très facilement le droit de cité aux immigrants. Ce qu'il y a de plus significatif, c'est que les juges supérieurs, qui étaient jadis nommés par le gouverneur ou choisis par la législature, et qui conservaient leurs fonctions tant qu'ils les remplissaient bien, sont maintenant, dans la plupart des Etats, élus par le peuple pour une durée déterminée. Je n'ignore pas le caractère démocratique très marqué du premier groupe de Constitutions, de celles qui furent faites pendant la Révolution ou immédiatement après ; mais ce caractère se manifestait surtout par des clauses négatives, c'est-à-dire des clauses qui refusaient à l'Exécutif l'exercice de certains pouvoirs, ou qui assuraient au citoyen l'égalité civile et les droits primordiaux. L'esprit démocratique nouveau est positif autant que négatif. Il renvoie toutes les questions au jugement direct du peuple. Il met constamment sa volonté en activité, tantôt en lui faisant faire, sur des sujets divers, des lois qui entrent dans la Constitution,

tantôt en fixant à la législature le but qu'elle doit se proposer. La tendance à soutenir l'Exécutif contre la législature est moins une preuve de respect pour l'autorité qu'une preuve de la confiance du peuple à l'égard de l'Exécutif. Le peuple espère que l'Exécutif sera le serviteur de l'opinion publique, toujours prêt à réprimer cet autre serviteur — la législature — en qui il a moins de confiance, parce qu'il est plus difficile de fixer les responsabilités quand une faute a été commise. D'une manière générale, il n'est pas douteux que l'esprit démocratique soit maintenant plus énergique et plus répandu qu'il ne l'était dans la première génération. C'est un genre d'esprit différent. Il est plus pratique, plus disposé à étendre la sphère de l'intervention gouvernementale, et il compte moins sur les principes généraux. On découvre dans les termes des Constitutions récentes le déclin de cette foi touchante, qu'avaient si distinctement les disciples de Jefferson, dans l'efficacité des déclarations générales des droits abstraits de l'homme. Mais si nous comparons notre époque à la seconde période, à celle de Jackson, on peut dire que, pendant les quelques dernières années, il s'est produit une réaction moins contre la démocratie que vers un meilleur système de démocratie. Cette réaction qui se manifeste plus par un état d'esprit que par des résultats tangibles est plus timide que le courant de nivellement de 1820-50 et ne rétablira probablement pas l'ordre de choses qui existait avant ce mouvement ; cependant, elle est remarquable parce qu'elle montre que le peuple s'instruit à l'école de l'expérience, et qu'il est prêt à agir en sens contraire et à éviter les résultats des erreurs passées. Le proverbe d'après lequel sur le chemin de la démocratie il y a *vestigia nulla retrorsum* n'est pas toujours vrai en Amérique.

Nous montrerons plus tard qu'il existe aux Etats-Unis de fortes tendances conservatrices. En attendant, il vaut la peine de se demander jusqu'à quel point l'histoire

des Constitutions confirme l'idée courante que les démocraties aiment le changement. La réponse est instructive, parce qu'elle montre la frivolité des généralisations que l'on se permet quand on discute les formes de gouvernement, comme si toutes les sociétés, qui ont la même forme de gouvernement, se conduisaient de la même manière. Tous les Etats de l'Union sont des démocraties, et des démocraties du même type à peu de chose près. Cependant, quelques-uns changent fréquemment de Constitution, tandis que d'autres n'en changent presque pas. Je rappellerai au lecteur la distinction que j'ai déjà faite entre l'ancien type, ou type de la Nouvelle-Angleterre, et le type nouveau que nous trouvons dans les Etats du Sud et dans ceux de l'Ouest. C'est parmi ces derniers que les changements sont fréquents. La Louisiane, par exemple, qui devint un Etat en 1812, a eu sept Constitutions nouvelles complètes, sans compter la Constitution dite de sécession en 1861.

La Virginie, la Georgie, et la Caroline du sud, toutes deux des états primitifs, en ont eu chacune six. Le Kansas, qui date de 1855, en a eu quatre. Parmi les Etats du Nord, la Pennsylvanie (Etat primitif) en a eu quatre ; l'Illinois, qui date de 1818, trois ; New-York, cinq ; le Delaware, quatre ; tandis que le Connecticut et Rhode-Island (deux des premiers Etats), et le Maine qui date de 1820, n'en ont eu qu'un chacun ; le Vermont et le New-Hampshire trois chacun. Le Massachusetts a encore sa Constitution de 1780, qui a été amendée il est vrai à diverses époques, mais pas jusqu'à perdre ses traits primitifs. Je ne mentionnerai maintenant que deux causes de ces différences. L'une, c'est l'attachement qui lie le peuple à ses anciens usages et à sa forme de gouvernement dans une république ancienne, civilisée, bien élevée, et qui a une histoire. Ce sont les Etats nouveaux, qui sont portés au changement, parce qu'ils n'ont point de passé à vénérer, parce qu'ils ont une popula-

tion indisciplinée et flottante. Dans les Républiques bien assises, plus une Constitution est restée intacte, plus elle a de chances de le rester, parce que la force de l'habitude est en sa faveur, et qu'un peuple intelligent apprend à apprécier la stabilité de ses institutions et à aimer ce qu'il est fier d'avoir créé dans un passé reculé.

L'autre cause, c'est la différence de rapidité avec laquelle se produisent les changements économiques et sociaux dans les différentes parties du pays.

Voilà les sources les plus fréquentes de changements, qui se traduisent tout naturellement par des modifications dans la Constitution. Ces changements ont été moins rapides et moins soudains dans la Nouvelle-Angleterre et dans les Etats du centre ; pourtant, dans quelques-uns de ces derniers, l'accroissement des grandes villes, telles que New-York et Philadelphie, a fait apporter aux Constitutions les amendements nécessaires pour répondre aux conditions nouvelles et réprimer les maux nouveaux, et a par suite créé une tendance dans ce sens. Mais ces changements ont été surtout fréquents dans les régions où la population et la richesse ont augmenté avec une vitesse extraordinaire et dans celles où l'abolition de l'esclavage a modifié la base industrielle de la société. Voilà l'explication de ce fait, autrement inexplicable, que plusieurs des Etats primitifs, tels que la Virginie et la Georgie, ont eu plusieurs Constitutions successives. Ces Etats, jadis esclavagistes, n'ont pas seulement changé beaucoup, mais ils ont changé tout à coup : la société, aussi bien que la vie politique, a été disloquée par la guerre civile, et elle a dû faire plus d'un effort pour retrouver son assiette.

Le nombre total des Constitutions adoptées en 1776 ou promulguées depuis cette année-là jusqu'en 1909, dans les divers Etats — il y en avait alors 13 et maintenant il y en a 46 — est de 127, et on a adopté à différentes époques

de multiples amendements à ces Constitutions (1). Dans la période actuelle depuis 1860, les changements ont été un peu plus fréquents que pendant les quatre-vingt-quatre années précédente; ; mais cela s'explique par les effets de la guerre civile sur les Etats du sud. On a estimé la durée moyenne d'une Constitution à trente ans, et il y en a actuellement sept qui ont duré plus de soixante ans. Le peuple rejette souvent, quand elles sont soumises à son vote, des Constitutions entières ou des amendements particuliers. C'est ce qui est arrivé à six projets de Constitutions et à vingt-huit amendements de 1877 à 1887.

Si l'on tient compte de tous ces faits et que l'on se représente en même temps le nombre considérable de lois privées et de règlements administratifs que renferment, à tort ou à raison, les Constitutions actuelles et qui sont une cause d'amendements, on est obligé d'admettre que la démocratie américaine semble moins portée aux changements que ne le feraient supposer les considérations générales ou les descriptions d'écrivains antérieurs, et de Tocqueville en particulier. Le respect de ces lois fondamentales serait plus grand si les changements étaient encore moins fréquents, et les changements seraient moins fréquents si on les respectait davantage ; mais rien n'indique que le mal aille croissant.

Il reste encore à faire quelques observations sur ce que nous apprennent les Constitutions, pour compléter cette étude rapide des sources les plus instructives que le siècle

(1) Vu l'absence d'un compte rendu officiel général, il est difficile d'en déterminer le nombre exact, mais dans les dix années écoulées entre 1894 et 1904, 38 ont fait l'objet d'un vote. 217 ont été adoptés et 164 repoussés (DEALEY, *Our State Constitutions*, p. 13). Entre 1892 et 1909, la Californie a adopté 47 amendements, la Georgie et le Minnesota chacun 11, la Floride, l'Oregon et le Dakota Nord chacun 10. Quelques Etats n'en ont adopté aucun.

ait produites au point de vue de l'histoire du gouvernement populaire. Ce sont des documents dont les divers articles essaient de résoudre les problèmes les plus récents des Républiques démocratiques, mais ils nous rappellent souvent aussi les premiers efforts de nos ancêtres anglais pour empêcher les excès de la tyrannie du Moyen Age.

Les Constitutions montrent que le peuple éprouve une défiance singulière à l'égard de ses représentants et de ses fonctionnaires, non pas seulement à l'égard des législatures, mais encore des autorités locales dont le pouvoir d'emprunter et d'entreprendre des travaux publics est très limité. Dans certains Etats, les juges eux-mêmes n'ont qu'un droit très restreint d'envoyer en prison pour insultes à la Cour ; trois Constitutions tout à fait récentes contiennent des clauses très sévères contre les gouverneurs qui abusent de leur veto et de leur droit de nomination, et contre ceux qui cherchent à corrompre ou qui se laissent corrompre (1).

Elles témoignent aussi d'un sentiment de jalousie à l'égard du gouvernement fédéral. D'après la plupart des Constitutions, un fonctionnaire fédéral ne peut ni occuper une fonction dans l'Etat, ni devenir membre de la législature d'un Etat. Ces prohibitions sont presque les seules allusions au gouvernement fédéral dans les Constitutions des Etats ; et à ne considérer que les mots, ces Constitutions pourraient aussi bien appartenir à des peuples indépendants. D'ordinaire, elles parlent des corporations appartenant à d'autres Etats comme de « choses étrangères », et quelquefois même elles essaient de leur imposer des charges spéciales.

Elles montrent un désir très louable de protéger et de sauvegarder la propriété, quelle qu'elle soit. Le sentiment de la souveraineté n'a pas poussé le peuple à pro-

(1) Les Constitutions du Nord-Dakota, du Sud-Dakota et du Wyoming, toutes de 1889.

fiter de la promulgation d'une Constitution pour fouler aux pieds les droits individuels : on y voit plutôt le désir de mettre ces droits à l'abri des empiètements de la législature, comme le prouvent les clauses interdisant de prendre la propriété d'un individu sans une juste indemnité, et de faire des lois privées ou personnelles qui nuiraient à certains individus. Il n'y a d'exceptions à cette règle que pour les corporations très riches, et pour celles qui s'arrogent une sorte de monopole. Mais le « monopoliste » est considéré comme l'ennemi du citoyen qu'il opprime. Et la société — ce sont ordinairement les sociétés qui ont des monopoles — n'est pas considérée comme un individu, mais comme une sorte de tyran irresponsable qui a assez de ressources pour s'élever au-dessus des lois. On fait payer aux sociétés des impôts spéciaux. De toute évidence, elles sont l'objet d'une méfiance et d'une hostilité grandissantes. Les nouvelles constitutions multiplient les dispositions destinées à les entraver ou tout au moins à les soumettre à une étroite surveillance. Le Michigan et le Mississipi limitent leur durée. L'Oklahoma leur refuse devant les tribunaux les droits qui appartiennent aux simples particuliers. Quelques Etats défendent aux *Trustees* de faire des placements en titres de sociétés. On fait des lois ouvrières qui ne s'appliquent qu'à elles. Un exemple remarquable de cette hostilité à l'égard des monopoles se trouve dans la Constitution de l'Illinois de 1870, avec ses clauses sur les marchands de céréales, les magasins, les chemins de fer (1). Les autres Constitutions des nouveaux Etats de l'Ouest ne sont pas moins instructives à ce sujet, par exemple celles du Wisconsin et du Texas. Il n'est pas étonnant non plus que l'on fasse des efforts dans les nou-

(1) Voir le remarquable groupe de cas qui commencent avec *Munn* v. *Illinois* (ordinairement appelés les *Granger Cases*), dans 1894, *U. S. Reports*, p. 113.

velles Constitutions pour frapper les combinaisons que l'on appelle « Trusts ».

L'extension de la sphère d'intervention de l'Etat et l'abandon correspondant de la doctrine du laissez-faire sont des questions assez vastes et assez intéressantes pour que je leur consacre un chapitre dans mon quatrième volume. Il suffit de dire ici que certains départements, qui sont depuis longtemps en Europe entre les mains de l'Etat, sont toujours laissés aux entreprises particulières en Amérique. Par exemple, les Etats ne possèdent ni ne dirigent leurs chemins de fer, ou leurs télégraphes, ou leurs mines ou leurs forêts, et ils vendent les domaines publics au lieu de les exploiter. Néanmoins, on remarque dans les Constitutions récentes une grande tendance à étendre la sphère de l'activité administrative publique. La plupart établissent non seulement une commission des chemins de fer, chargée de les contrôler dans l'intérêt du public, mais encore des bureaux de l'agriculture, du travail, des inspecteurs des mines, un bureau du cadastre, des inspecteurs des laiteries, des inspecteurs d'assurances, et des écoles d'agriculture et des mines. Un coup d'œil sur les lois votées pendant ces dernières années dans les Etats de l'Ouest nous montrera que les législatures, interprètes du sentiment public, font plus dans ce sens que ne le laisseraient supposer les anciennes Constitutions des Etats de l'Ouest.

Un esprit d'humanité et de tendresse très particulier aux Américains à l'égard de ceux qui souffrent, apparaît dans les instructions que contiennent beaucoup de Constitutions au sujet de l'établissement d'institutions charitables et pénitentiaires, et des lois pour la protection des enfants (1). Quelquefois, on ordonne à la législature de

(1) Le Kentucky (Const. de 1891, § 243) et le Nord-Dakota (Const. de 1889, § 209) interdisent le travail des enfants avant l'âge de douze ans. Le Wyoming prohibe l'emploi des filles ou des femmes dans les mines.

veiller à ce que les prisons soient confortables, de donner aux vieillards et aux malheureux une demeure ou des fermes en guise d'asile. D'un autre côté, cette tendresse est mitigée par la sévérité judicieuse qui, dans presque tous les Etats, prive de la franchise électorale les personnes condamnées pour crime. Les loteries sont formellement interdites par certaines constitutions nouvelles (1).

Dans les anciennes Constitutions du Nord, et dans presque toutes les Constitutions récentes des nouveaux Etats, on pourvoit largement à la création et au maintien des écoles. Même les universités sont l'objet du zèle populaire, quoique ce zèle ne soit pas toujours proportionné au savoir. La plupart des Constitutions occidentales chargent le gouvernement d'ordonner leur établissement et les font vivre à l'aide des fonds publics ou d'une concession de terres (2). Quelques-unes des nouvelles Constitutions contiennent des articles en faveur des ouvriers. Ainsi le Wyoming, la Californie, l'Utah et l'Idaho déclarent que la journée de travail légale sera de huit heures dans tous les travaux de l'Etat et des communes, et le Wyoming ajoute « dans toutes les mines ». Plusieurs interdisent de faire travailler les galériens pour le dehors ; plusieurs défendent à l'Etat d'employer ou de faire venir un corps d'hommes armés, et d'autres interdisent aux patrons de faire des contrats pour se soustraire à leur responsabilité à l'égard de leurs ouvriers en cas d'accident. Le Mississipi abolit (1890), pour les chemins de fer, la doctrine légale d'après laquelle le patron n'est pas responsable d'un accident dont un ouvrier a été victime par la faute d'un autre ouvrier.

(1) Le Mississipi (Const. de 1890 § 262).

(2) Le Mississipi semble bien rechercher l'éducation politique du législateur. Il exige de lui le serment de lire la Constitution ou de se la faire lire.

Quoiqu'une Constitution soit la loi fondamentale et suprême d'un Etat, il ne faut pas en conclure que ses clauses soient mieux observées ou qu'on les fait mieux exécuter que celles d'une loi ordinaire. On peut quelquefois supposer avec raison que si l'on a jugé à propos de mentionner un délit dans la Constitution, c'est parce qu'il est très fréquent, et aussi parce que le peuple craint que la législature hésite à le réprimer assez sévèrement, ou que les autorités publiques chargées de le poursuivre ne ferment les yeux (1). Il est certain que dans beaucoup de cas les peines fixées par la Constitution n'atteignent point leur but. Par exemple, depuis plusieurs années, les Constitutions des Etats du Sud déclarent incapables de remplir une fonction ou de siéger dans la législature, les duellistes et ceux qui poussent au due en portant un défi. Cela peut avoir réprimé le duel avec provocation dont on entend aujourd'hui rarement parler. Cependant, l'habitude des combats singuliers ne semble pas avoir décliné dans le Mississipi, le Texas, l'Arkansas, où ces clauses existent. La Virginie avait cette clause dans sa Constitution de 1830 ; elle la remit dans celle de 1850, mais en ajoutant que cette incapacité ne s'appliquait pas à ceux qui avaient commis cette faute auparavant, c'est-à-dire en violation de la Constitution de 1830 (2).

(1) On dit que cela arrive pour les loteries dans certains Etats.

(2) « L'Assemblée générale peut stipuler que personne ne pourra occuper un poste rémunéré, ou de confiance, ou auquel est attaché un traitement, un poste civil, militaire, législatif, exécutif, ou judiciaire sous le gouvernement de cette République, ni être élu à un poste semblable, s'il se bat en duel, s'il envoie ou accepte un défi, pour un duel dont l'issue peut être la mort de l'un des deux combattants, s'il est témoin d'un des adversaires, s'il aide ou assiste dans le duel, ou s'il porte en connaissance de cause le défi ou l'acceptation ; mais personne ne sera frappé d'incapacité si, avant ce jour, il s'est battu en duel, s'il a envoyé ou accepté un défi, s'il a été témoin du duel ou porteur

L'usage (assez répandu dans certains endroits) de se tirer un coup de pistolet au visé, n'est pourtant pas, au point de vue moral ou social, un progrès sur le duel, quoique cette pratique semble échapper aux pénalités édictées par la Constitution.

L'Etat de New-York a tellement souffert de l'achat des votes et de la corruption, qu'il a déclaré d'abord (amendements de 1874) que tout membre de la législature et tout fonctionnaire jurerait n'avoir rien donné comme récompense d'un vote en sa faveur ; en second lieu que la législature ferait des lois pour exclure du suffrage toute personne condamnée pour corruption ou pour délit infamant, et enfin, que le fait d'essayer de corrompre ou de corrompre un fonctionnaire ou de se laisser corrompre par lui serait considéré comme un crime. Les Constitutions récentes du Nord-Dakota, du Montana, et du Wyoming déclarent que le « log-rolling » est de la corruption. Le Sud-Dakota oblige ses législateurs et ses fonctionnaires à jurer qu'ils n'ont pas reçu et qu'ils ne recevront pas de laissez-passer gratuit d'une compagnie de chemin de fer en récompense d'un vote ou de l'influence qu'ils peuvent exercer en faveur de la compagnie ; et le Kentucky prive, *ipso facto*, de ses fonctions tout membre de la législature ou tout juge

du défi ou de l'acceptation » (Const. de 1830, art. 3, § 12, renouvelé dans la Const. de 1850, art. 4, § 17).

Dans sa Constitution de 1870, la Virginie ne se contente pas de demander à la législature de frapper d'incapacité les duellistes ; elle le fait elle-même directement par l'art. 3, § 3. De nombreuses Constitutions déclarent maintenant les duellistes impropres à occuper une fonction. D'autres, en outre, les privent de la franchise : Ce sont presque tous des Etats du sud et de l'ouest. Le Kentucky (Const. 1891) oblige tous les fonctionnaires, les membres de l'Assemblée générale, les personnes inscrites au barreau à jurer qu'ils ne se sont pas battus en duel depuis l'adoption de la Constitution, et qu'ils n'ont point prêté leur concours à une personne qui commettait cette infraction.

qui a accepté cette faveur. Et le lobbying (politique de couloir), qui se pratique ouvertement dans tous les palais où se réunit une législature, est considéré par la Californie comme une félonie, et par la Georgie comme un crime.

CHAPITRE XXXIX

LÉGISLATION DIRECTE PAR LE PEUPLE

Les difficultés et les défauts inhérents à la méthode de légiférer au moyen d'une Constitution sont assez évidents. On ne peut pas s'attendre à ce que le peuple distingue soigneusement entre ce qui appartient et ce qui n'appartient pas à une loi fondamentale. Aussi en résulte-t-il un mélange incommode, peu scientifique, de lois privées et de réglements administratifs qui se confondent avec le système du gouvernement et avec les principes généraux du droit public. Ce mélange et l'habitude d'introduire dans la Constitution des ordres qui obligent la législature à légiférer dans un certain sens, ou dans un certain but, gênent une législature dans son fonctionnement. A tout instant, elle se demande si telle loi est de sa compétence ou si ses lois ne sont pas contraires aux injonctions de la Constitution. Et, comme la législature est souvent imprudente et peu judicieuse, il s'ensuit que l'on voit bientôt surgir une multitude de questions sur l'inconstitutionnalité des lois. Ceux qui se trouvent lésés dans leurs intérêts prétendent qu'elles sont incompatibles avec la Constitution, ou que la Constitution interdisait à la législature de les faire. Ces inconvénients sont sans doute moins graves en Amérique qu'ils ne le seraient en Europe, parce que les avocats et les juges sont tellement habitués à s'occuper de ques-

tions de conflit constitutionnel ou de lois dépassant les pouvoirs de la législature, qu'ils les traitent avec une merveilleuse dextérité. Cependant, ces inconvénients sont assez sérieux pour qu'un bon gouvernement cherche à les éviter. L'habitude d'introduire dans la Constitution des choses qui devraient faire l'objet d'une loi ordinaire a encore le désavantage de rendre très difficile la suppression d'une erreur, ou d'empêcher d'ajouter une chose omise. Il faut beaucoup de temps pour amender la Constitution même sur un point spécial, aussi la législature hésite-t-elle à proposer des amendements et le peuple à les sanctionner.

C'est pourquoi on tolère des imperfections qu'une législature souveraine, comme celle de l'Angleterre, corrigerait à la session suivante sans difficulté et sans perdre du temps. Il est quelquefois difficile de décider le peuple à s'intéresser aux amendements à faire à sa Constitution. Dans les Etats où la majorité des électeurs inscrits, et non pas seulement des votants, est nécessaire pour qu'un amendement soit adopté, il arrive souvent que les votants sont trop peu nombreux (1). Cela a son bon côté; les changements sont ainsi moins fréquents et moins hâtifs. Mais il est bien plus difficile de faire fonctionner une Constitution rigide et suprême quand vous voyez qu'il est impossible d'en faire disparaître un défaut évident, si petit soit-il, parce que le peuple s'en désintéresse et ne veut pas se donner la peine d'aller voter, pour exprimer son opinion sur ce défaut.

Ces défauts sont si frappants qu'on doit s'attendre à trouver des raisons correspondantes, très sérieuses, au maintien et à l'extension constante du système consistant à légiférer par la voie constitutionnelle. Quelles sont ces raisons ? Pourquoi les Américains enlèvent-ils de

(1) C'est ce qui est arrivé plus d'une fois pendant ces dernières années dans le Kentucky et le Delaware.

plus en plus la législation à la législature pour la confier au peuple ?

On comprendrait fort bien que les divers gouvernements des Etats puissent fonctionner sans une loi fondamentale pour les contrôler et les diriger. Dans un gouvernement fédéral qui a, ou du moins qui eut pour fondement un contrat entre plusieurs peuples indépendants, il y a évidemment de grands avantages à définir les rapports de ces peuples entre eux et avec l'autorité centrale, dans une Constitution qui soit au-dessus de la législature ordinaire et qui ne puisse pas être changée facilement. Une loi de ce genre assure aux droits de chaque membre une garantie que ne sauraient atteindre les passions d'une majorité de hasard. Il en est tout autrement quand nous considérons un seul peuple homogène. Chaque Etat américain pourrait maintenant, s'il lui plaisait, diriger ses propres affaires et gouverner ses citoyens, comme une république d'après le *common law* avec une législature souveraine, dont les lois seraient l'expression suprême de la volonté populaire. Le cas est exactement le même dans le système de cabinet des colonies anglaises. L'Etat pourrait continuer d'avoir un gouverneur exécutif distinct de la législature, élu par le peuple, et usant de son droit de veto en faveur du peuple, et cependant il pourrait se passer d'une Constitution fondamentale rigide et se contenter de donner pleins pouvoirs à ses représentants et à son gouverneur. Voilà cependant ce qu'aucun Etat ne fait, n'a fait, et ne fera probablement jamais. Pourquoi ne le fait-il pas ? cette question est aussi intéressante pour les Européens que pour les Américains.

Dans les Républiques de l'ancien monde, où les Assemblées représentatives étaient inconnues, le pouvoir législatif appartenait aux citoyens réunis en ce que nous appellerions maintenant des Assemblées primaires, telles que l'Ecclesia de Syracuse ou les Comices de Rome. Le même système existait parmi les premières tribus germa-

niques, où l'Assemblée des hommes libres exerçait tous les pouvoirs qui n'appartenaient pas au roi. Les lois des rois des Angles et des Saxons, les capitulaires de Charlemagne furent promulguées dans les Assemblées de la nation ; elles émanaient du prince, mais on peut dire qu'elles furent faites par le peuple. Au Moyen âge, ces anciennes Assemblées disparurent ; le droit de faire des lois passa au souverain ou bien à une réunion de grands et de représentants qui entourait le souverain. Exemple : le Parlement anglais. Le vieux système ne survécut que chez quelques peuples primitifs tels que les cantons suisses. La première réapparition en Europe de la méthode de législation directe par le peuple, c'est, autant que je sache, l'article de la Constitution française faite par la Convention nationale de 1793. Cet article ordonne que toute loi proposée par le corps législatif soit publiée et envoyée dans toutes les communes de la République, dont les Assemblées primaires seront convoquées pour voter à ce sujet, dans le cas où un dixième de ces Assemblées dans la majorité des départements aurait soulevé des objections contre la loi en question. Dans les temps modernes, ce système nous est devenu familier depuis son introduction, non seulement dans les cantons suisses, mais encore dans la République fédérale suisse, qui l'applique sans cesse sous le nom de *referendum*, en soumettant les lois faites par la législature fédérale aux suffrages du peuple qui les approuve ou les repousse (1).

(1) La Constitution fédérale suisse dit que toute loi fédérale ou toute décision ayant un caractère général et non urgent doit être soumise, sur la demande de huit cantons ou de 30.000 électeurs, au suffrage populaire qui l'accepte ou la repousse. Les lois sont fréquemment repoussées par ce vote (Voir Const. fédérale Suisse, art. 89 ; et les remarques de l'ancien président Numa Droz dans son *Instruction Civique*, § 172). En 1907, la soumission des lois au vote populaire était obligatoire dans neuf cantons et *facultative* dans huit. Le *referendum* existe dans tous les cantons, excepté celui de Fribourg, dans le Valais, et dans les quatre

En Angleterre, on découvre l'influence de la même idée dans deux phénomènes récents. L'un, c'est la proposition assez fréquente de renvoyer au suffrage direct des habitants d'une ville ou d'une région toute loi ou toute ordonnance qui intéresse cette région: par exemple, quand il s'agit de décider si l'on établira un impôt pour fonder une bibliothèque publique, ou si l'on accordera des licences pour la vente des boissons alcooliques dans la région. Cette méthode de résoudre une question, connue sous le nom d'option locale, est une sorte de *referendum*. Elle diffère de la méthode suisse, non pas simplement parce qu'elle est restreinte à une localité, mais plutôt parce que, au lieu de demander au peuple de confirmer une loi du Parlement, on lui demande si une certaine loi doit être appliquée ou non dans une région déterminée. Mais le principe est le même ; on enlève à un corps représentatif (parlement national, assemblée de paroisse, conseil municipal), l'autorité législative pour la faire passer au corps électoral.

Le second exemple anglais peut paraître tant soit peu forcé ; mais, après examen, on verra qu'il part de la même idée. On commence à soutenir le principe constitutionnel suivant : quand la Chambre des communes a voté des changements considérables, la Chambre des lords a le droit de les repousser pour amener la dissolution du Parlement, c'est-à-dire pour en appeler aux électeurs. Cette doctrine, chaudement soutenue, est aussi vivement combattue. Mais le point essentiel, c'est que, de l'avis de beaucoup d'hommes instruits, la Chambre des communes n'a pas moralement le droit, quoiqu'elle l'ait légalement, de faire une loi qui change considéra-

qui ont gardé la Landesgemeinde (Voir S. DEPLOIGE, *le Referendum en Suisse*, Bruxelles, 1892). En 1891, la Constitution Fédérale a reçu un amendement qui y a introduit l'*Initiative* (populaire), disposition d'après laquelle 50.000 électeurs ont le droit d'exiger qu'un projet de loi soit soumis au vote populaire.

blement la Constitution, si elle ne l'a pas soumise au électeurs pendant les élections générales précédentes. Les élections générales consistent,en apparence,à choisir comme membres certains individus, mais, dans la pratique, elles sont devenues d'abord l'expression de l'opinion du peuple sur les deux ou trois mesures importantes qu'exposent et que discutent à ce moment-là les chefs de parti, et ensuite, un vote de confiance ou de défiance au ministère du moment. C'est, en substance, un vote sur ces mesures ; cependant, ce n'est qu'un vote sur les principes généraux, et non pas, comme le *referendum* suisse, sur la loi que le Parlement a votée. C'est pourquoi, même dans un pays qui reste attaché à la suprématie absolue de sa Chambre représentative, l'idée d'un appel direct au peuple a fait du chemin (1).

Aux Etats-Unis, qui n'ont été, à ce point de vue, en aucune façon affectés par la France, la Suisse, ou l'Angleterre, comme on le suppose bien, mais qui se sont développés d'après leurs propres principes, la conception d'après laquelle le peuple (c'est-à-dire tous les citoyens) est et doit être le législateur suprême, a eu pour origine l'action populaire empruntant la forme de la promulgation ou de l'amendement constitutionnels. Au lieu de soumettre les lois aux électeurs après que la législature les a adoptées, comme cela se fait en Suisse, les Améri-

(1) On attache maintenant beaucoup d'importance en Angleterre aux élections partielles parlementaires, quand une mesure importante est soumise au Parlement, parce qu'une élection de ce genre semble indiquer l'attitude du peuple en général à l'égard de cette mesure, et par suite le jugement que le peuple formulerait s'il y avait des élections générales. Il y a des cas où une mesure pendante devant le Parlement a été abandonnée, parce que le résultat d'une élection partielle semblait indiquer que cette mesure déplaisait au peuple.

On trouve de nos jours, en Angleterre, des partisans de l'introduction du *Referendum* en tant que méthode à appliquer à certaines catégories d'*Acts*.

cains prennent, dans les questions qui appartiennent à la législation ordinaire, un certain nombre de sujets, qu'ils introduisent dans la Constitution et qu'ils traitent ensuite comme des parties de cette loi fondamentale. On ne leur donne pas le nom de lois ; mais ce sont, en réalité, des lois. Elles ne diffèrent des lois que parce qu'elles sont faites par une autorité qui n'est point une assemblée permanente, et qui fonctionne seulement lorsqu'une convention ou une législature lui présente des projets de loi.

J'ai déjà expliqué l'origine historique de ce système. Des Constitutions avaient été accordées aux colonies par une autorité extérieure supérieure à la législature coloniale. Après la Révolution, les Etats, ne pouvant plus demander à la Grande-Bretagne d'introduire des changements dans leur Constitution, se donnèrent le droit et s'imposèrent le devoir de les remanier. Ils mirent à la place de la Couronne britannique la collectivité des citoyens. Le soin de créer ou de réorganiser une République indépendante était, à leur avis, une chose trop importante pour qu'on pût la laisser aux organes ordinaires de la vie étatique. Ce sentiment qui naquit en 1776 et se développa ensuite, acquit une grande force par la manière dont les conventions des Etats firent la Constitution fédérale de 1788. La Constitution parut avoir été ratifiée avec une solennité toute particulière ; et la législature fédérale, qui était, à partir de ce jour, le centre de la politique nationale, fut placée bien au-dessous de ce document qui exprimait la volonté de tout un peuple.

A mesure que la République appliquait en théorie et en pratique ces idées de démocratie et de souveraineté populaire qui avaient été vaguement comprises lorsqu'elles avaient été énoncées à l'époque de la Révolution, la foi de l'homme moyen en lui-même devenait plus forte, son amour de l'égalité plus grand, son désir de gou-

verner et de gouverner directement et en personne, plus constant. Ces sentiments se seraient fait sentir encore davantage sur les gouvernements des Etats s'ils n'avaient pas trouvé de quoi se satisfaire dans le gouvernement local. Même pour les affaires de l'Etat, ils firent un article de foi de cette idée qu'une Constitution ne peut être faite que par le vote direct des citoyens ; et ils poussèrent les citoyens à profiter des occasions qui s'offraient pour faire leurs propres lois à leur manière. En même temps que croissaient ces tendances, les législatures des Etats étaient devenues moins bonnes et elles faisaient des lois médiocres. On avait pour elles moins de respect, elles inspiraient moins de confiance. Le peuple avait donc une excuse de plus pour se substituer à la législature ; il avait des raisons de supposer que la législature négligerait ou ferait mal le travail qu'il désirait lui voir accomplir.

Au lieu d'être stimulées par cette défiance et d'essayer de mieux faire et de reconquérir leur ancien pouvoir, les législatures des Etats favorisèrent cette tendance et travaillèrent à leur propre effacement. Leurs membres cherchent surtout, comme je l'expliquerai plus tard, à faire adopter des lois locales ou spéciales, mais non des lois d'un intérêt public et général. Ils sont extrêmement timides, et se laissent facilement influencer par une partie active de l'opinion ; ils n'osent pas bouger quand ils sont placés entre les feux contraires de deux opinions opposées, comme par exemple entre les prohibitionnistes et les débitants de boissons. C'est pourquoi ils ont bien accueilli l'intervention directe du peuple qui les délivre de problèmes gênants. Ils se mirent à soumettre à la décision d'un vote populaire des questions qui étaient évidemment de leur compétence, telle que la question de la vente des liqueurs, ou la création d'un système d'écoles gratuites. Ceci se passait déjà dès 1850-60. Ensuite, ils se débarrassèrent par le même stratagème d'une ques-

tion ennuyeuse et irritante : celle de savoir où l'on placera la capitale de l'Etat ou ses principales institutions publiques (1). A New-York, la législature était depuis longtemps divisée et indécise sur la question des objets fabriqués par les prisonniers. Fallait-il permettre de vendre ces articles, et de faire par ce moyen une concurrence aux articles fabriqués par les particuliers ? La législation résolut d'en appeler au suffrage populaire, et elle fit une loi d'après laquelle l'Etat tout entier devait voter sur cette question. Elle n'avait pas le droit, à moins de proposer un amendement à la Constitution, d'autoriser le peuple à faire une loi à ce sujet ; car les Cours américaines ont souvent affirmé que la législature a été déléguée pour faire des lois, mais n'a pas le droit de déléguer son pouvoir à une autre personne ou à une autre Assemblée (2). Mais elle pouvait demander au peuple de

(1) C'est maintenant une règle générale dans les Constitutions nouvelles. L'Etat de Washington stipule qu'une simple majorité peut fixer la ville où sera le siège du gouvernement, mais que pour le changer il faudra une majorité des deux tiers.

(2) Suivant la maxime *Delegata potestas non delegatur*, maxime qui ne s'applique pas en Angleterre, parce que là le Parlement a une autorité qui lui appartient en propre et non pas une autorité déléguée.

Le juge Cooley dit : « Une des maximes de la loi constitutionnelle, c'est que le pouvoir accordé à la législature de faire des lois ne peut pas être délégué par cette Assemblée à une autre Assemblée ou à une autre autorité. Là où le pouvoir souverain de l'Etat a fixé l'autorité, il faut qu'elle reste : et il faut que les lois soient faites par l'autorité constitutionnelle tant que la Constitution n'est pas changée. Le pouvoir au jugement, à la sagesse, au patriotisme duquel le peuple a confié ses hautes prérogatives, ne peut pas se décharger de sa responsabilité en choisissant d'autres agents à qui il transmettrait son pouvoir » (*Const. Limit.*, p. 141). Il emprunte à Locke (*Civil Government*, § 142), la remarque suivante : « La législature ne peut ni ne doit transférer le pouvoir des lois à une autre personne, ni le placer à un endroit où le peuple ne l'a pas placé. » C'est là une des limites « que Locke impose au pouvoir législatif de toute République, quelle que soit la forme

lui donner son avis sur les lois à faire ; et après avoir obtenu sa manière de voir sur cette question, elle pouvait faire une loi conforme aux désirs du peuple.

Les électeurs américains peuvent faire des lois directement de quatre manières. L'une, c'est en faisant ou en amendant une Constitution. Ici, la ressemblance avec le *referendum* suisse est très grande, parce que la loi à faire est d'abord rédigée, puis votée par la convention ou par la législature(selon le cas) et ensuite elle est soumise au peuple. L'immense portée de ce moyen ne peut manquer de frapper celui qui a remarqué, dans les pages précédentes,le nombre et la variété des sujets traités dans les Constitutions des Etats. Il n'est pas rare que des dispositions soumises au peuple par la législature sous la forme d'amendements constitutionnels soient rejetés par lui. Ainsi, dans l'Indiana, le Nebraska, l'Ohio, et l'Orégon, la législature a présenté des amendements destinés à étendre aux femmes le suffrage politique, mais dans ces quat e états le peuple les a rejetés.

De même, la Virginie de l'Ouest, de par sa constitution de 1872, et le Dakota du Sud, de par celle de 1889, ont soumis, mais en vain,à l'acceptation populaire, des propositions de représentation proportionnelle.

La seconde méthode consiste à soumettre aux suffrages du peuple, en conformité avec les clauses de la

du gouvernement ». Mais cela n'a pas empêché le Parlement anglais de déléguer des pouvoirs très étendus, et souvent des pouvoirs vraiment législatifs à des personnes ou à des autorités particulières, telles que le Conseil de la Couronne (Crown in council).

Les Cours américaines ont émis des opinions très différentes sur le pouvoir qu'a la législature de soumettre une loi générale au vote populaire pour demander si cette loi doit fonctionner dans une localité, mais « ce principe peut réellement se soutenir pour les lois que l'on désigne généralement sous le nom de lois d'option locale » (COOLEY, p. 154 ; et voir les cas mentionnés dans ses notes).

Constitution, une proposition ou des propositions spécifiées dans la loi fondamentale. Si cette proposition a été déjà votée par la législature, nous avons encore ici un cas de *referendum* comme en Suisse. Si, cependant, la législature n'a pas pris une décision sur cette proposition, et que le vote populaire au scrutin ait lieu en conformité avec une clause contenue dans la Constitution, ce n'est pas à proprement parler un *referendum*, mais un cas de législation par le peuple seul, comme si tous les électeurs d'un Etat se réunissaient en une Assemblée.

De cette seconde méthode envisagée dans ses deux formes, les exemples abondent parmi les Constitutions les plus récentes. Déjà en 1848, le Wisconsin soumet aux électeurs la question de savoir s'il y aura des banques privilégiées (1). Le Minnesota déclare que certaines catégories de lois sur les chemins de fer n'auront leur effet que lorsqu'elles auront été soumises aux électeurs et ratifiées par la majorité. Il stipule aussi, par un autre amendement à sa Constitution, « que les deniers du fonds des améliorations foncières intérieures ne pourront jamais être affectés à un objet quelconque sans l'approbation de la majorité des électeurs de l'Etat, exprimant leur vote à l'élection générale annuelle suivante (2)». Dans ce dernier cas, le *referendum* va jusqu'à faire des électeurs l'autorité suprême de l'Etat en matière de finances, et enlève à la législature ce qui pourrait

(1) Constitution de 1848, art. XI, § 5. Cette disposition est demeurée en vigueur jusqu'en 1902, date où elle a été abrogée par un amendement qui a donné à sa législature le pouvoir de poser, dans des lois générales, des règles relatives à la création et aux règlements des Banques. Voyez aussi les Constitutions de l'Iowa, du Michigan, de l'Illinois et du Missouri. Le Kentucky, de par sa Constitution de 1891, § 60, établit (à certaines exceptions près), « qu'aucune loi ne produira son effet si elle n'a été approuvée par l'Assemblée générale ».

(2) Amendements de 1871 et de 1874 à la Constitution de 1857.

paraître la plus ancienne et la plus essentielle de ses fonctions. Dans plusieurs Etats, on n'a pas le droit de contracter des dettes au delà d'une certaine somme sans consulter le peuple ; dans d'autres, le taux des impôts est limité à une certaine proportion par rapport à la valeur totale de l'Etat, et cette proportion ne peut être augmentée qu'avec le consentement des électeurs. En Californie, toute loi qui changerait le siège du gouvernement n'est valable qu'après avoir été approuvée par le peuple.

Le troisième et le quatrième procédés sont plus récents que les deux précédents et marquent un nouveau progrès dans le sens de l'élargissement de l'action populaire directe. L'un, constitue le vrai *referendum* Suisse : il consiste à soumettre au peuple, pour qu'il les approuve ou qu'il les rejette, les lois ordinaires qui émanent de la législature de l'Etat. L'autre, n'est pas autre chose que le système suisse de l'*Initiative*. Dans ce système, une certaine proportion d'électeurs ont le pouvoir de proposer, soit des lois ordinaires, soit des amendemants à la constitution de l'Etat. L'Etat qui a été le plus loin dans cette voie est l'Oklahoma, admis dans l'Union en 1907. D'après sa Constitution (§ 52) : « Le peuple se réserve le pouvoir de présenter des projets de lois ou des amendements à la Constitution, de leur donner force légale ou de les rejeter en toute indépendance de la législature, comme aussi celui d'approuver ou de repousser discrétionnairement par son vote n'importe quel Act de la Législature (§ 53). Le premier pouvoir que se réserve le peuple constitue l'Initiative : 8 0/0 des électeurs légaux auront le droit de proposer n'importe quelle mesure législative. 15 0/0 auront celui de présenter par pétition des amendements à la Constitution... Le second pouvoir est le *referendum*, sauf quand il s'agit de lois indispensables à la conservation de l'ordre, de la santé et de la sécurité publiques, on doit y recourir quand il est réclamé, ou par des pétitions

signées de 5 0/0 des votants légaux, ou par la Législature dans la forme des autres bills. Le pouvoir de veto du gouverneur ne s'étend pas aux mesures qui ont fait l'objet d'un vote populaire. On peut demander le *referendum* contre des articles séparés ou contre certaines parties d'un *bill*. Le Montana, l'Orégon, le Nevada, le Dakota du Sud et l'Utah ont aussi, en matière de *referendum*, des règles généralement semblables.

Dans l'Orégon, depuis que l'Initiative et le Referendum y ont été introduits en 1904, et jusqu'à la fin de l'année 1908, le peuple a eu l'occasion de voter sur 23 propositions d'Initiative. Sur ces 23 propositions, 17 ont passé, 6 ont été repoussées. Dans l'Orégon encore, sur 5 propositions de Referendum présentées, d'après la Constitution à la demande de 5 0/0 des votants, 3 ont été acceptées, 2 écartées, et sur 4 propositions transmises aux électeurs par le législature, 2 ont été admises ; les 2 autres furent rejetées. Dans l'Orégon le Gouverneur ne peut exercer son pouvoir de veto en matière de vote populaire. La dépense que ces 32 votes populaires ont occasionnée à l'Etat a été de 25.000 dollars. Ceux qui présentent de semblables propositions ou ceux qui s'y opposent peuvent préparer et imprimer, pour les défendre ou les combattre, la série de leurs arguments. C'est l'Etat qui supporte les frais d'envoi par la poste pour les exemplaires adressés à tous les votants.

Le même principe du vote populaire a été appliqué sur une vaste échelle au gouvernement local aussi bien qu'au gouvernement des Etats. L'Oklahoma l'applique à tous ses comtés, districts et municipalités. Plusieurs Constitutions récentes stipulent que l'approbation du peuple par un vote sera nécessaire pour rendre valide une décision des autorités de la cité, du comté, du district scolaire, ou de la ville, au sujet d'un emprunt, des impôts ou d'un prêt des fonds publics à une entreprise qu'il serait bon d'aider. Les questions de licences sont

ordinairement laissées à la détermination populaire seule, sans que les autorités locales interviennent en aucune façon. Quant au gouvernement municipal, la Californie a adopté un système nouveau qui consiste à permettre aux villes de plus de 10.000 habitants, de faire leur propre charte. Un conseil de quinze propriétaires prépare le projet et les électeurs le ratifient par un vote ; la législature de l'Etat n'a que le droit d'opposer son veto à la charte en bloc (1).

L'application du même principe à des espaces moins vastes a l'avantage de réfréner bien des tripotages auxquels pourraient se laisser aller les conseils locaux, mais elle n'est pas sans imposer à l'électeur moyen une charge trop lourde pour ses connaissances et sa capacité. Par exemple, lors d'une élection municipale qui avait lieu à Portland (Orégon) en juin 1909, les électeurs n'eurent pas seulement à choisir entre 25 candidats les titulaires de six emplois publics. Il leur fallut encore voter sur 35 propositions législatives séparées, quelques-unes relatives à d'infimes détails administratifs (2).

Donc, un grand nombre d'Etats sont revenus de nos jours à l'ancien système, qui consiste à remettre à l'ensemble des citoyens le pouvoir de faire les lois ordinaires comme aussi celui d'élaborer la constitution. Le nombre des Etats qui suivent cette pratique va en augmentant : On est favorable au procédé car on y voit un développement légitime de la souveraineté populaire. C'est avec une

(1) Amendement de 1887 à la Constitution de Californie. L'Etat de Washington (Const. de 1889, art 11, § 12) a adopté une clause semblable, mais seulement pour les villes de 20.000 habitants et au-dessus, et elle n'exige pas l'approbation de la législature de l'Etat. Voir, pour des exemples de votes populaires Appendice, note au chapitre XLIX.

(2) J'extrais ce renseignement d'une intéressante brochure dont l'auteur est le Professeur Beard et qui a pour titre *The Ballott's Burden*.

ardeur toute spéciale que le défendent en particulier de nombreux leaders du Parti du Travail ou tous ceux qui poussent la législation dans la direction chère à ce parti.

Quels sont les avantages pratiques de ce système de législation directe par le peuple dans ses diverses formes. Les défauts sautent aux yeux. Outre ceux dont j'ai déjà parlé, il tend à rabaisser l'autorité et à diminuer le sentiment de la responsabilité de la législature ; il soumet des questions, qui auraient besoin d'être élucidées par des débats, à la décision de ceux qui ne peuvent se réunir à cause de leur grand nombre, et dont plusieurs n'ont jamais songé à la chose en question. Les Européens trouveront ces raisons décisives contre ce système. Il faut avant tout, dira-t-on, rendre les législatures meilleures. Moins vous leur témoignerez de confiance, plus elles seront médiocres. Elles peuvent être ignorantes ; mais elles le sont toujours moins que la masse du peuple.

Mais les Américains désespèrent d'améliorer leurs législatures, ou bien ils vous diront qu'ils n'ont pas le temps de s'en occuper. C'est pourquoi ils se rabattent sur le vote populaire direct qu'ils considèrent comme le meilleur moyen à leur portée dans les circonstances actuelles et dans un monde comme le nôtre. Ils ne prétendent pas que ce système ait un grand effet éducateur sur le peuple. Mais ils disent, très justement, que la masse du peuple est égale en intelligence et en honnêteté à la moyenne des législateurs des Etats et qu'elle est exposée à moins de tentations. On peut arriver jusqu'au législateur, on ne peut pas arriver jusqu'au peuple. L'intérêt personnel d'un législateur particulier à voter une mesure qui établit une banque ou qui permet de dépenser les fonds destinés aux travaux publics, peut bien être plus grand que son intérêt comme membre de la nation, à empêcher de mauvaises lois de passer. Il en sera autrement avec la masse des citoyens. Les partisans du suffrage des femmes ou de la prohibition des liqueurs

peuvent soumettre le législateur à une pression à laquelle le commun des mortels ne résiste pas ; mais les citoyens sont trop nombreux pour qu'il soit possible de les enjôler ou de les menacer tous. C'est pourquoi ils peuvent repousser et ils repoussent effectivement des projets de loi que la législature a adoptés. On ne doit pas oublier que, dans un pays où la loi dépend du consentement des administrés, il est hautement désirable que la loi ne dépasse pas le sentiment populaire, mais qu'elle ait, pour lui donner de la force, tout le poids de la sanction populaire (1).

Un critique brillant, mais sévère (2), des institutions canadiennes regrette qu'il n'existe pas, dans les provinces du Dominion un arrangement semblable. Après avoir fait remarquer que le veto du lieutenant gouverneur sur les lois de la législature provinciale est pratiquement nul, puisque le gouverneur central n'use de son droit de veto que contre les lois qui excèdent la compétence constitutionnelle de la législature, il affirme qu'il est utile, pour porter remède aux défauts de la législature provinciale, d'emprunter aux Américains leur système et de soumettre, comme eux, les amendements constitutionnels (il pourrait ajouter les lois) aux suffrages du peuple. « On ne peut circonvenir le peuple dans les couloirs, ni le réduire par des cajoleries, ni l'effrayer ; le peuple n'a pas peur de n'être pas réélu, s'il repousse une loi que demande les Irlandais, les prohibitionnistes, les catholiques ou les méthodistes. »

(1) Dans le cas de l'option locale on peut ajouter un autre argument : c'est que, si l'on confie la question des licences à un représentant local, l'élection de ce représentant porte virtuellement sur cette question unique ; or, il y a avantage à restreindre la liberté de l'individu que le suffrage populaire a nommé, et le peuple se sent doublement lié à exiger l'application d'une loi qu'il a faite lui-même.

(2) M. Goldwin Smith.

Si la pratique de refondre ou d'amender les Constitutions des Etats devenait fréquente, si l'Initiative et le Referendum devenaient des méthodes d'usage courant, un des avantages de la législation directe par le peuple disparaitrait,car le sentiment de la permanence n'existerait plus, et la mutabilité qui est maintenant possible dans les lois ordinaires le deviendrait dans les clauses de la loi fondamentale. Mais ce défaut des petites démocraties (1), surtout quand elles sont gouvernées par des Assemblées primaires, ne se rencontre guère dans les grandes démocraties, comme la plupart des Etats américains, et il ne semble pas aller en croissant. Le renvoi des lois au peuple agit donc plutôt comme une force conservatrice ; autrement dit, là où une Législature adopterait une mesure déterminée, simplement pour obéir à une majorité du parti surexcitée, ou bien pour obtenir l'appui d'individus tenant dans leurs mains la balance du pouvoir électoral, ou bien encore parce qu'elle subit l'influence cachée de certains membres poursuivant un intérêt individuel, l'universalité des citoyens, au contraire,l'écartera parce que sa mentalité est moins échauffée, parce que la manière dont elle envisage l'intérêt général n'est pas aussi influencée par des parti-pris ou des intérêts spéciaux.

En Angleterre, et dans la plupart des Etats européens, le gouvernement représentatif a été jusqu'ici une institution où dominaient les éléments conservateurs, parce que les représentants appartenaient généralement aux classes riches ou nobles, ou aux classes instruites. Ces classes ont quelque chose à perdre aux changements, et ne sont pas portées à en faire ; les masses ont tourné vers elles leurs regards, mais celles-ci n'ont répondu que

(1) Reproche si fréquent adressé aux républiques grecques et aux Républiques italiennes du Moyen Age, comme dit Dante apostrophant Florence :

« Ch'a mezzo Novembre,
Non giunge quel che tu d'Ottobre fili. »

très imparfaitement aux désirs populaires. Les législatures américaines n'ont aucun de ces caractères. Les hommes dont elles se composent ne sont pas supérieurs à la multitude, surtout parce que la multitude est assez instruite et assez riche. La multitude ne s'incline pas devant eux. Ils en ont terriblement peur, surtout des groupes bruyants. Ils vivent dans le souffle de sa faveur ; ils se hâtent de satisfaire tous ces désirs avant même qu'elle les ait exprimés. Par suite, une idée ou une passion qui règne parmi les citoyens a immédiatement sa répercussion sur sa législature, et se traduit par une loi. Or, on ne peut compter ni sur la prudence de cette Assemblée, ni sur son désir de discuter longuement la mesure en question : les seuls freins capables de l'arrêter sont la puissance de quelque groupe assez fort pour couper court à une mesure qui lui déplaît, ou encore la sagesse d'un gouverneur résolu, prêt à user de son veto contre un bill s'il estime que le peuple devrait le considérer plus à loisir. Il peut aussi arriver que la législature se montre incapable de traduire sous une forme pratique les désirs du peuple. Aussi, dans les Etats américains, le gouvernement représentatif n'a pas nécessairement cette qualité conservatrice que les Européens lui attribuent, tandis que le vote direct du peuple au contraire est le vote d'hommes généralement plus instruits que les masses européennes, plus habitués à la politique, plus convaincus de l'intérêt qu'ils ont à conserver un gouvernement stable. Si nous considérons le *referendum* dans ses effets sur la législature de l'Etat, nous le considérerons plutôt comme un mors ou comme une bride que comme un éperon.

Cette méthode de faire des lois au moyen d'une Constitution ou d'amendements à la Constitution est née de sentiments et dans des conditions assez semblables à ceux qui ont amené le *referendum* en Suisse. C'est un exemple intéressant de la tendance qu'ont les institu-

tions, comme les fleuves, à se creuser un canal de plus en plus profond. Un accident historique, pour ainsi dire, fit voir aux Américains que leurs législatures étaient soumises à une loi fondamentale, et cette découverte a servi à des usages bien plus étendus que ne l'avaient prévu ceux qui la firent. Elle rend maintenant des services que les inventeurs de la méthode n'avaient pas en vue, et ceux-ci sont cependant très satisfaits des résultats. Ce système est un frein, non seulement pour les vices et les folies des législatures, mais pour le peuple lui-même. Après s'être solennellement engagé par sa Constitution à observer certains règlements et certains principes, le peuple en est arrivé à respecter ces principes. Il a abandonné un pouvoir dont il aurait pu être tenté d'abuser, dans un moment d'excitation ou de souffrance, grâce à l'humeur trop souple de ses représentants. Bien qu'il puisse reprendre ce pouvoir en faisant une nouvelle Constitution ou en amendant l'ancienne, les moyens de le reprendre exigent du temps et obligent à des démarches qui sont suivies de longues délibérations. En attendant, les passions se calment, et on s'aperçoit que les maux économiques dont on souffre disparaîtront tout naturellement.

Ainsi, appliqué constamment et intégralement, le principe de la souveraineté directe du peuple a été un obstacle pour les tendances révolutionnaires en Amérique ; il a montré un moyen pacifique et légal d'accomplir des changements politiques et économiques. On peut en dire autant des Etats qui se sont contentés du procédé consistant à légiférer au moyen d'amendements apportés aux Constitutions.

Mais actuellement, il en est qui, instruits par l'expérience, ont été plus loin. Ils ont simplifié le procédé de législation populaire directe : ils se sont débarrassés de tout le mécanisme des Conventions et des amendements rédigés législativement et ont donné au peuple le pouvoir de voter directement sur n'importe quelle proposition

présentée par un certain nombre de citoyens ; ou sur n'importe quelle loi dont une proportion plus infime encore d'électeurs, peut exiger la présentation au peuple appelé à déclarer sa volonté en ce qui la concerne. L'Initiative et le Referendum sont le développement naturel du procédé qui a commencé par faire insérer dans les Constitutions ce qui était à vrai dire, de simples lois ordinaires ; personne ne peut dire jusqu'où le mouvement s'étendra.

Les Constitutions des Etats, en tant que lois préparées par une convention et votées par tous les citoyens, sont meilleures, dans la forme et en substance, que les lois faites par les législatures, car elles sont l'œuvre d'hommes plus capables ou du moins d'hommes plus honnêtes, chargés d'un mandat spécial qui leur impose une responsabilité spéciale. La nomination d'une convention constitutionnelle intéresse tout le monde dans un Etat. Ses fonctions sont très importantes, elles surpassent de beaucoup celles de la législature régulière. C'est pourquoi quelques-uns des premiers citoyens de l'Etat briguent un siège dans cette convention, surtout les avocats éminents deviennent candidats, parce qu'ils savent l'importance de la Constitution au point de vue des lois dont ils s'occupent.

C'est par conséquent une Assemblée supérieure par sa composition, au Sénat et à la Chambre d'un Etat. Ses actes sont suivis avec plus d'attention ; et elle n'a pas les tentations dont le pouvoir de disposer des fonds publics parsème le chemin des législateurs. Ses débats sont plus instructifs ; ses conclusions sont pesées avec plus de soin, parce qu'elles ne peuvent pas être changées facilement (1). Si l'œuvre des changements constitutionnels est faite par une série d'amendements, ceux-ci sont étu-

(1) Quand on ne veut pas compliquer les choses en introduisant dans le projet de Constitution une clause qui pourrait faire rejeter tout le projet, on soumet cette clause au peuple séparément : si le peuple l'approuve, on l'insère dans la Constitution.

diés par la législature avec plus de soin que si c'étaient des lois ordinaires, et ils sont exprimés en termes plus clairs et plus précis.

Dans l'intervalle entre le jour où la Convention a fixé le texte de son projet de Constitution ou la législature celui de son amendement, et le jour où le projet est soumis aux suffrages du peuple, on le discute abondamment dans la presse et dans les réunions publiques, de sorte que les citoyens sont souvent très bien préparés quand ils vont au scrutin. Une presse qui pénètre partout, joue maintenant le rôle des discours dans les anciennes Républiques. Le fait que les projets de Constitution ou d'amendements sont souvent repoussés par le peuple montre bien que le peuple, à tort ou à raison, ne se livre pas aveuglément au jugement d'une Convention et n'adopte pas avec soumission les propositions de sa législature.

Ces mérites ne se rencontrent pas toujours, il est vrai, dans les Conventions ni dans les Constitutions récentes qu'elles ont élaborées, et encore moins dans les amendements particuliers. La Constitution de la Californie de 1879 (j'en parlerai dans un autre chapitre) est une preuve frappante du contraire. Même les conventions récentes d'anciens Etats, tels que le Mississipi et le Kentucky, n'ont pas montré tout le jugement qu'il eût fallu pour résoudre les problèmes en question. Mais un coup d'œil général sur cette branche de notre enquête nous porte à conclure que les peuples des divers Etats montrent rarement, dans l'exercice de cette haute fonction, la précipitation, l'insouciance, l'amour du changement pour le changement lui-même, que les théoriciens d'Europe, anciens et modernes, ont eu l'habitude de reprocher aux démocraties. Nous en concluons aussi que la législation directe par le peuple, qui est sans doute sujette à bien des abus, cause dans les Etats tels qu'ils sont maintenant, moins de maux qu'elle n'en empêche.

S'il était possible d'avoir de bonnes législatures, il vaudrait sans doute mieux leur laisser le soin de faire les lois ordinaires, au lieu de mettre ces lois dans la Constitution ; l'Initiative remplace la législature et qui plus est, tend à restreindre son autorité. Mais si l'on ne peut pas avoir de bonnes législatures, s'il est impossible d'élever le Sénat et la Chambre de chaque Etat au-dessus du niveau très bas dans lequel ils se trouvent maintenant (comme nous le verrons bientôt), le système de l'action populaire se justifie très bien dans quelques communautés en tant qu'effort salutaire de forces qui veulent un bon gouvernement et qui s'ouvrent à elles-mêmes une nouvelle voie.

En faisant du Referendum et de l'Initiative des pièces du mécanisme gouvernemental régulier au lieu d'appliquer le vote populaire au seul amendement des Constitutions, l'Orégon, l'Oklahoma, et les autres Etats de l'Ouest auxquels j'ai fait allusion,se sont engagés dans une voie nouvelle. Grâce à ces méthodes, la volonté populaire peut s'exprimer bien plus rapidement, bien plus aisément qu'auparavant. Certains publicistes américains prétendent que donner au peuple d'un Etat le pouvoir d'écarter sa législature quand il lui plaît c'est abandonner virtuellement cette « forme républicaine de gouvernement » qu'on s'imaginait, en 1787, être la forme représentative même. Cette prétention cesse d'être plausible quand on se rappelle que les plus vieilles républiques du monde et beaucoup des plus fameuses, ont été dirigées par des assemblées primaires, non par des assemblées représentatives. Mais une question plus grave est en jeu : il en est qui doutent de la sagesse d'arrangements laissant une si grande part au vote d'une multitude capable de précipitation dans ses actes, surexcitée par la perspective de quelque bénéfice à recueillir,par l'espoir de supprimer certains abus au moyen d'une réforme légale, radicale et peut-être insuffisamment discutée.

On ne saurait nier le danger de mesures imprévoyantes et même téméraires. Mais elles peuvent, dans certains Etats, provenir autant de la législature que du peuple assemblé dans les comices pour le vote. Le niveau des connaissances et du jugement n'est pas réellement plus bas parmi les électeurs que chez les membres d'une législature où les diverses sauvegardes établies par les règles qui restreignent l'action législative n'autorisent pas toujours pleine confiance. Il faut donc attendre un peu avant de risquer un jugement sur le fonctionnement de ces nouveaux moyens ; l'expérience de la Suisse ne saurait nous guider en la matière en raison de la différence des conditions sociales et politiques particulières aux deux nations.

CHAPITRE XL

GOUVERNEMENT DES ÉTATS : LES LÉGISLATURES

La similitude du système de gouvernement dans les quarante-huit Républiques dont se composent les Etats-Unis, similitude qui paraît extraordinaire si nous nous rappelons que chacune de ces Républiques est indépendante et choisit son système de gouvernement, est due à la source commune d'où sont sortis ces gouvernements. Ce sont des copies, tantôt immédiates, tantôt médiates des anciennes institutions anglaises, c'est-à-dire de corporations autonomes à charte qui, sous l'influence des habitudes anglaises, et avec l'exemple du système parlementaire anglais sous les yeux, se développèrent et devinrent des gouvernements semblables à celui de l'Angleterre au XVIIIe siècle. Chacune des treize colonies avait été gouvernée jusqu'en 1776 d'après une charte accordée par la Couronne britannique et qui, selon les meilleures et les plus anciennes des traditions anglaises, lui laissait pratiquement la direction de ses propres affaires. La charte contenait en quelque sorte le squelette d'une Constitution, squelette que l'usage revêtit de nerfs, de muscles et de tendons, jusqu'à ce qu'il fut devenu un système complet et pratique de gouvernement libre. Il y avait, dans chaque colonie, un gouverneur qui était choisi par le peuple dans deux de ces colonies (1) et

(1) Cependant dans Rhode-Island, le gouverneur était choisi

nommé par la Couronne ou par le « propriétaire » dans les autres ; il y avait une législature ; il y avait des fonctionnaires exécutifs qui exécutaient les ordres du gouverneur, et des juges nommés par lui ; il y avait des groupements locaux qui se gouvernaient eux-mêmes. Il n'y avait dans aucune, cependant, ce que nous appelons le gouvernement de cabinet, c'est-à-dire une législature gouvernant par l'intermédiaire d'un comité de ses propres membres, avec un chef de l'exécutif permanent nominal et irresponsable. Cette séparation de l'exécutif d'avec la législature provenait, naturellement, du fait que le gouverneur était un fonctionnaire directement responsable devant un autre pouvoir que la législature de la colonie, c'est-à-dire devant la Couronne britannique qui le maintenait dans ses fonctions ou les lui retirait (1). C'est cette séparation des pouvoirs qui distingue les anciens gouvernements de l'Amérique du Nord de ceux des colonies anglaises actuelles, qui ont toutes le gouvernement de cabinet (2). Ces derniers sont la copie du gouvernement anglais actuel ; les premiers ressemblaient au gouvernement anglais du commencement du

non pas comme maintenant par tous les citoyens, mais par la compagnie assemblée en cour générale, c'est-à-dire par une assemblée qui devint la législature de la colonie. Voir la charte de Rhode-Island de 1663. Dans le Connecticut, la Cour générale choisissait, si le peuple ne s'entendait pas pour choisir, ou s'il se produisait une vacance inattendue.

(1) Même dans le Connecticut et dans Rhode-Island, le gouverneur choisi par le peuple était, en un certain sens, responsable devant la Couronne. C'était par son intermédiaire, en tant que chef de l'exécutif, que le gouvernement de la métropole entrait en rapports avec la colonie.

(2) Naturellement, dans les colonies anglaises à *self-government*, le gouverneur est toujours responsable devant la Couronne, mais cette responsabilité est très limitée par le fait que ses ministres sont responsables devant la législature coloniale qui a des pouvoirs très étendus.

XVIIIe siècle avant que le gouvernement de cabinet se fût développé.

Quand les treize colonies devinrent des Etats indépendants, à l'époque de la Révolution, ils conservèrent ce système de gouvernement, et ils substituèrent un gouverneur élu par l'Etat à un gouverneur nommé par la Couronne. Comme les nouveaux Etats admis dans l'Union, après 1789, firent successivement leur Constitution avant leur admission, chacun adopta le même plan, et les habitants de ces Etats imitèrent, tout naturellement, les anciennes Républiques d'où ils venaient et dont ils connaissaient et admiraient le gouvernement (1). Ils étaient surtout portés à faire ainsi parce qu'ils trouvaient dans les anciennes Constitutions une séparation très nette entre les Pouvoirs exécutif, législatif et judiciaire. La philosophie politique de cette époque leur avait appris à considérer cette séparation comme une chose essentielle à un gouvernement libre et ils la prennent tous comme point de départ.

Dans un précédent chapitre, j'ai fait remarquer que les exemples de gouvernement libre des divers Etats avaient eu une influence profonde sur les auteurs de la Constitution fédérale. On peut esquisser une sorte de généalogie des gouvernements de la manière suivante :

Premièrement. La compagnie anglaise constituée en corps politique, avec son gouverneur, son lieutenant-gouverneur, et ses fonctionnaires choisis par les hommes libres de la compagnie, et se réunissant en ce qu'on appelait la Cour générale ou Assemblée.

Ensuite. Le gouvernement colonial qui tire de cette compagnie un gouverneur ou chef exécutif et une légis-

(1) Le Massachusetts expérimenta, pendant plusieurs années, le système d'un petit conseil remplissant les fonctions exécutives de l'ancien gouverneur de la Couronne, mais en 1780, il nomma un gouverneur comme auparavant, tout en conservant jusqu'à nos jours un Conseil qui entoure ce gouverneur.

lature composée de représentants choisis par les citoyens et se réunissant en une ou deux Chambres.

Troisièmement. Le gouvernement de l'Etat ; c'est le gouvernement colonial qui s'est développé et est devenu un peu plus démocratique, avec un gouverneur choisi au début par la législature, et maintenant élu par tous les citoyens, et une législature composée invariablement de deux Chambres. Cette forme est passée des treize premiers Etats à l'Union, et on la rencontre maintenant dans tous les Etats.

Enfin, en dernier lieu, le gouvernement fédéral, copié sur celui des Etats, a un Président élu par des électeurs que le peuple a choisis et délégués à cet effet, une législature composée de deux Chambres, et des juges choisis par le Président (1).

De ces humbles débuts sont sorties de grandes choses.

On n'en finirait pas si l'on voulait décrire les petites différences qui existent dans les divers Etats. Je n'indiquerai que les principales lignes qui, en somme, sont les mêmes partout, comme je l'ai déjà dit.

Chaque Etat a :

Un chef de l'Exécutif élu, le gouverneur.

Un certain nombre de fonctionnaires administratifs.

Une législature de deux Chambres.

Un système de Cours de justice.

Diverses subdivisions locales autonomes, telles que des comtés, des villes, des cités, des villages, des districts scolaires.

Le gouverneur et les principaux fonctionnaires ne sont plus élus par la législature, comme c'était le cas sous les anciennes Constitutions, mais par le peuple. Ils

(1) On pourrait ajouter une génération de plus au commencement de cette généalogie, en faisant remonter l'origine de cette compagnie constituée en corps politique aux *Collegia* romains, et une génération à la fin en montrant ce que doit à la Constitution des Etats-Unis celle de la Suisse moderne.

sont, autant que possible, séparés de la législature. Ni le gouverneur, ni les fonctionnaires de l'Etat ne peuvent siéger dans la législature de l'Etat (1). Le gouverneur ne peut la diriger. Elle ne peut restreindre le pouvoir du gouverneur qu'en faisant des lois. Il n'est donc question nulle part d'un gouvernement par des ministres qui servent de trait d'union entre l'exécutif et la législature, selon le système des pays libres de l'Europe moderne et des colonies britanniques.

Dans une étude de ces divers pouvoirs, il vaut mieux commencer par décrire la législature, parce qu'elle est l'élément le plus fort et le plus important.

La législature d'un Etat américain se compose toujours de deux Chambres. La Chambre la moins nombreuse s'appelle le Sénat, la plus nombreuse porte ordinairement le nom de « Chambre des représentants » ; cependant dans six Etats on l'appelle « l'Assemblée » et dans trois « la Chambre des délégués ». Il faut rechercher dans l'histoire, plutôt que dans la théorie, l'origine de ce point intéressant. On la trouve, en partie, dans ce fait que certaines colonies possédaient, en plus de l'Assemblée représentative populaire, un petit conseil attaché au gouverneur, et, en partie, dans la tendance naturelle à imiter la mère-patrie qui avait une Chambre des lords et une Chambre des communes. Cette tendance se manifesta pendant que les Etats étaient encore des colonies et lorsqu'ils se furent donné des Constitutions nouvelles, car jusqu'en 1776 quelques colonies n'avaient eu comme législature qu'une Chambre unique. Maintenant, la science politique considère la nécessité de deux

(1) Dans Rhode-Island, le lieutenant-gouverneur est cependant membre du Sénat, et le gouverneur en est président avec voix prépondérante. Quand le gouverneur est absent, le lieutenant-gouverneur préside, et il a une voix, en plus de sa voix, comme sénateur. Dans quelques Etats, le lieutenant-gouverneur préside le Sénat.

Chambres comme un axiome ; on juge indispensable d'opposer une Chambre également puissante à une Assemblée qui a une tendance innée à agir avec précipitation et à devenir tyrannique et corrompue. Les Américains limitent les pouvoirs de leurs législatures en les divisant, comme les Romains limitaient celui de l'exécutif en substituant deux Consuls à un roi. Les seuls Etats qui aient essayé de n'avoir qu'une seule Chambre sont : la Pennsylvanie, la Georgie et le Vermont ; ils y ont renoncé, le premier après une expérience de quatre ans, le second au bout de douze ans, et le dernier au bout de cinquante ans (1). A ces légères exceptions près, le système des deux Chambres est le *quod semper, quod ubique, quod omnibus* de la doctrine constitutionnelle américaine (2).

(1) Sur ce sujet de la législature divisée en deux Chambres, voir KENT, *Commentaries*, I, 208-210 ; et STORY, *Commentaries on the American Constitution*, § 548-570. — Il faut ajouter que la Constitution de la Pennsylvanie de 1786, la Constitution de la Georgie de 1777, et les Constitutions du Vermont de 1786 et de 1793, qui n'établissaient qu'une Chambre, créaient une seconde Assemblée appelée Conseil exécutif, qui, en Georgie, avait le devoir d'examiner les bills que lui envoyait la Chambre de l'Assemblée, et de faire des remontrances au sujet des clauses qu'il n'approuvait pas, et qui, dans le Vermont, avait le pouvoir de proposer à l'Assemblée des amendements aux bills qu'elle lui avait envoyés. Si l'Assemblée n'acceptait pas ces amendements, il pouvait suspendre le vote de ce bill jusqu'à la prochaine session de la législature. En 1789, la Georgie abolit son Conseil et partagea sa législature en deux Chambres. La Pennsylvanie fit de même en 1790 ; le Vermont en 1836. La Pennsylvanie et le Vermont avaient aussi un corps appelé Conseil des Censeurs, que l'on peut comparer aux Nomothètes d'Athènes, et qui étaient élus tous les sept ans et chargés d'examiner les lois de l'Etat, d'en surveiller l'exécution et de suggérer des amendements. Ce Corps fut aboli en 1790 en Pennsylvanie ; mais dans le Vermont il exista jusqu'en 1870. Toutes ces expériences méritent bien que les historiens constitutionnels s'y arrêtent.

(2) Il faut considérer comme un exemple des divergences qui

Les deux Chambres sont élues par le peuple, généralement dans des collèges électoraux égaux (1), et par les mêmes électeurs, quoique dans certains Etats il y ait de petites différences dans le mode d'élection (2).

peuvent exister entre des pays tout à fait démocratiques le fait que dans les cantons suisses la législature se compose d'une Chambre unique. Dans tous les cantons il y a, il est vrai, le *referendum* et un petit Conseil exécutif. Une autre divergence est celle-ci : tandis qu'en Amérique, et surtout dans les Etats de l'Ouest, on adopte le principe du « roulement » *(rotation)* pour les fonctionnaires, en Suisse un fonctionnaire et un membre de la législature conservent ordinairement leur poste de période en période, et ne sont déplacés que s'ils ont commis une faute grave. A une certaine époque, les fonctionnaires étaient régulièrement réélus dans le Connecticut.

(1) Dans le Connecticut, chaque ville qui avait deux membres en 1874, en envoie toujours à la Chambre, quelle que soit la population de cette ville, et les nouvelles villes ont deux membres quand elles arrivent à 5.000. Ainsi 42.000 électeurs sont représentés par 133 membres, et 92.000 électeurs par 117 membres seulement, car beaucoup de petites localités ont deux membres. L'Etat est virtuellement gouverné par les représentants de « bourgs pourris », et comme ils forment la majorité, ils ont refusé jusqu'ici de soumettre au peuple un amendement pour établir le partage des sièges sur la base d'une population égale. Les troubles récents sont dus à la difficulté d'amender cette vieille Constitution. Dans certains il y a eu un *gerrymandering* audacieux. La Cour suprême du Wisconsin déclara contraire à la Constitution une fixation nouvelle des circonscriptions de l'Etat, qui n'avait pas tenu compte des limites des comtés et qui avait créé des circonscriptions très inégales.

(2) Par exemple, dans Rhode-Island, chaque ville et chaque cité, petite ou grande, élit un sénateur. Ainsi il arriva récemment qu'une population de 253.000 habitants répartis dans 13 cités ou villes avait 13 sénateurs, tandis que 23 villes avec 20.000 habitants envoyaient 23 sénateurs au Sénat. Dans une Chambre comprenant 77 membres, chaque cité ou ville avait au moins un membre, alors que la cité de Providence, avec une population de presque la moitié de celle de l'Etat, n'en avait que 12. En 1900, on a adopté un amendement tendant à donner 100 membres à la Chambre et 25 à Providence. Dans l'Illinois, chaque district élit un sénateur et trois représentants.

L'Illinois, par sa Constitution de 1870, a créé un système de représentation proportionnelle au moyen du vote cumulatif : l électeur peut jeter dans l'urne, pour un seul candidat, autant de bulletins qu'il y a de candidats à élire, ou bien il peut distribuer ses bulletins entre plusieurs candidats. Ce système a été suggéré au peuple de l'Illinois par le fait que les comtés du Nord (appelés Canaan) avaient eu ordinairement une majorité républicaine, et les comtés du Sud (appelés l'Egypte) une majorité démocratique, de sorte qu'il y avait des raisons spéciales de compromettre la solidité des partis dans chaque section. Mais d'après les renseignements que j'ai pu recueillir, l'expérience n'est pas en faveur du système et la qualité de la législature n'en a pas été améliorée.

Voici les différences générales entre les règles qui régissent les deux Chambres :

1° Les districts électoraux des sénateurs sont toujours plus vastes, ordinairement deux ou trois fois plus grands que ceux des représentants ; le nombre des sénateurs est donc inférieur, dans les mêmes proportions, à celui des représentants.

2° Un sénateur est ordinairement élu pour une période plus longue qu'un représentant. Dans vingt-neuf Etats la durée de son mandat est de quatre ans, dans un (New-Jersey) de trois, dans treize de deux, dans deux (Massachusetts et Rhode-Island) d'un an seulement. Le représentant est généralement élu pour deux ans.

3° Dans la plupart des cas, le Sénat n'est pas élu tout à la fois, comme la Chambre ; il est renouvelé seulement partiellement. La moitié de ses membres se retirent quand leurs deux ou quatre années sont expirées, et une nouvelle moitié arrive. Ceci lui donne un sentiment de continuité qui manque à la Chambre.

4° Dans quelques Etats, l'âge où l'on est éligible au Sénat est supérieur à l'âge fixé pour la Chambre des

représentants (1). D'autres restrictions au sujet de l'éligibilité s'appliquent aux deux Chambres ; ce sont : l'exclusion des clergymen (qui existe encore dans quelques Etats, et qui est très ancienne), celle des fonctionnaires publics payés (qui existe partout), celle des fonctionnaires des Etats-Unis et des membres du Congrès, et celle des personnes qui ne résident pas dans le district électoral (fréquente dans les lois et, en pratique, universelle d'après les coutumes). Dans quelques Etats, cette dernière restriction est si sévère, que tout membre cessant de résider dans le district pour lequel il a été élu perd son siège *ipso facto*.

J'ai insisté, dans un autre chapitre (chap. XIV), sur la force de ce sentiment local au sujet des élections congressionnelles et sur les tristes résultats qu'il produit, au point de vue européen. Il n'est certainement pas plus faible dans les élections des Etats. Personne ne songe à poser sa candidature dans un district où il ne réside pas, pas même dans les nouveaux Etats où l'on pourrait supposer que le sentiment local n'a pas eu le temps de naître. C'est pourquoi les habitants instruits et inoccupés des grandes villes n'ont de chance d'entrer dans la législature que pour représenter le district de la cité où ils résident. Or, comme ces districts de cité sont probablement dans les mains d'un groupe malfaisant et égoïste de politiciens de profession, ces candidats n'ont guère de chance de succès. Rien ne rend les réformes plus difficiles à faire que cette habitude invétérée de ne choisir comme représentants que des hommes qui résident dans le district. Supposez qu'un homme capable et dévoué au bien public désire entrer à l'Assemblée ou au Sénat de l'Etat, et faire

(1) Dans quelques Etats, il faut avoir trente ans révolus pour être sénateur ; dans certains autres il faut avoir vingt-cinq ans pour être représentant.

honte aux scélérats qui le déshonorent ou le pillent. Il lui sera peut-être impossible d'obtenir un siège, parce que dans l'endroit où il réside, le parti opposé au sien peut avoir une majorité permanente, et ailleurs, on ne s'occupera même pas de sa candidature. Supposez qu'un groupe d'honnêtes gens, sachant qu'un homme ne peut pas faire grand'chose s'il est seul, désirent entrer dans la législature et travailler ensemble. Un tel groupe ne peut guère se former que dans une grande cité ou près d'une cité. Il ne pourra pas se faire élire, parce que dans la cité il y a à peine quelques sièges à prendre, et les habitants de la cité ne peuvent pas poser leur candidature dans une autre partie de l'Etat. Ce qui est plus grave, c'est que cette restriction est le plus souvent l'effet d'une habitude et non d'une loi. On peut abroger une loi, mais il faut qu'une coutume soit désapprise ; l'abrogation d'une loi peut se faire en un instant à la suite d'un bon mouvement, mais pour désapprendre une coutume, il faut l'enseignement d'une longue expérience et des esprits dociles.

Le fait est que les Américains n'ont pas songé, en préparant leurs règlements législatifs ou administratifs, aux différences de capacité entre les hommes. Ils estiment trop peu les difficultés du gouvernement, et ils estiment trop la capacité de l'homme de bon sens. Les bienfaits de l'égalité sont grands ; mais que de folies on commet en son nom !

Les résultats désastreux de ce sentiment local ont été aggravés par la tendance à restreindre l'étendue des districts électoraux, et à donner un représentant et un sénateur à chaque district. Sous l'ancienne Constitution du Connecticut, par exemple, les douze sénateurs étaient élus par un vote populaire dans l'Etat tout entier. Maintenant les trente-cinq sénateurs sont choisis par district, et le Sénat est devenu aujourd'hui une Assemblée inférieure, parce que jadis les meilleurs

hommes de l'Etat pouvaient se faire élire, et maintenant on ne peut avoir que les meilleurs des districts. Dans le Massachusetts, sous la Constitution de 1780, les sénateurs étaient élus par district, mais un district avait à élire jusqu'à six sénateurs. Les membres de l'Assemblée étaient élus par les villes *(towns)* (1), chaque ville constituée en corps politique avait au moins un représentant et même plus selon sa population, à raison de un membre de plus pour 275 individus imposables. En 1836, on éleva l'échelle de la population pour les représentants, et on adopta un système (trop compliqué pour que je puisse l'exposer ici) d'après lequel les villes, trop peu peuplés pour avoir droit à un représentant, en auraient un tous les dix ans pendant un certain nombre d'années. On devait faire un recensement tous les dix ans. Ainsi une petite ville pouvait envoyer un membre à l'Assemblée pendant cinq ans sur dix, et elle l'envoyait tous les deux ans, ou pendant les cinq premières années ou pendant les cinq dernières, à son gré. Maintenant cet Etat (amendements de 1857) a été divisé en quarante districts sénatoriaux dont chacun élit un sénateur, et pour l'élection des représentants en 175 districts qui choisissent un, deux et quelquefois trois membres chacun. La composition de la législature a baissé depuis que ces changements ont été faits. L'étendue dans laquelle on peut choisir étant plus petite, on a choisi des hommes inférieurs ; et dans les districts qui n'ont qu'un membre pour plusieurs villes, l'usage s'est établi de donner à chaque ville son tour, de sorte qu'on n'envoie plus à l'Assemblée le meilleur homme du district, mais le meilleur de la petite localité dont le tour est arrivé.

(1) Le mot ville *(town* ou *township)* signifie, dans la Nouvelle-Angleterre, et en général aux Etats-Unis, un petit district rural, par opposition à une cité. C'est une communauté qui n'a pas de gouvernement représentatif municipal. Voir *infra*, chapitre XLVIII.

Le suffrage universel a été établi dans presque tous les Etats. Ne sont frappés d'incapacité que les hommes condamnés pour un crime (y compris la corruption et la polygamie), et ceux qui reçoivent les secours accordés par la loi des pauvres. Ces exceptions existent dans presque tous les Etats, et dans neuf aucun indigent n'a le droit de voter. Quatre Etats, le Wyoming, l'Utah, l'Idaho et le Colorado, accordent le suffrage aux femmes. Il fallait auparavant, dans beaucoup d'Etats, un certain cens électoral, et il a été exigé jusqu'en 1888 dans Rhode-Island où tous les citoyens qui n'étaient pas originaires des Etats-Unis n'étaient électeurs que s'ils possédaient des biens immobiliers d'une valeur de 134 dollars ou s'ils payaient un impôt d'au moins un dollar (1). Dix autres Etats exigent que l'électeur ait payé un impôt dans l'Etat ou dans le comté (quelques Etats l'appellent capitation); mais s'il ne le paye pas, son parti le paye d'ordinaire pour lui, de sorte que cette restriction n'a aucune importance pratique. Le Massachusetts exige que l'électeur sache lire la Constitution de l'Etat en anglais et écrire son nom (amendement de 1857) ; le Connecticut, qu'il sache lire n'importe quelle partie de la Constitution ou des lois, et qu'il soit honorable (amendements de 1855 et de 1845). Cette épreuve montrant que l'on est instruit n'a pas une grande importance, d'abord, sans aucun doute, parce que les illettrés sont peu nombreux dans ces deux Etats, et avec les nouvelles lois sur le scrutin elle sera à peu près inutile. Dans le Massachusetts, elle a été pendant ces derniers temps obligatoire, et pendant une certaine période les organisateurs des partis s'étaient entendus pour ne pas ennuyer les

(1) Le Rhode-Island exige encore un cens électoral pour l'élection des membres des Conseils de Cités. Les Constitutions d'un assez grand nombre d'Etats interdisent l'établissement d'un cens électoral.

électeurs à ce sujet. Le Mississipi ordonne que toute personne qui vient se faire inscrire sur les registres « sache lire une partie quelconque de la Constitution ou la comprenne quand on la lit devant lui, et puisse en donner une interprétation convenable » (Const. de 1890) (1). On exige aussi que l'électeur ait résidé pendant un certain temps dans l'Etat et dans le district où il demande à voter : la durée de ce séjour est très variable d'un Etat à l'autre et est d'ordinaire très courte.

Le suffrage est généralement le même pour les élections des membres de la législature que pour les autres élections. Dans la plupart des Etats il est réservé aux hommes ; mais dans certains Etats, les femmes ont le droit de voter aux élections du district scolaire, et sur toutes les matières relatives aux bibliothèques. Trois Etats confèrent le vote populaire direct ou le *referendum* aux femmes qui paient des impôts lorsqu'une question est soumise au peuple. Nulle part les femmes mariées ne sont en cette qualité frappées d'incapacité, et on n'a jamais essayé jusqu'ici de faire une distinction entre les femmes mariées et celles qui ne le sont pas, là où l'on a proposé d'accorder le suffrage aux femmes dans

(1) L' « interprétation raisonnable » de cette remarquable clause semble être celle-ci : elle serait faite pour procurer un moyen paisible d'exclure les nègres illettrés et d'accepter les blancs illettrés. Ce résultat a été atteint en fait, et quoiqu'il soit contraire à l'esprit du quinzième amendement à la Constitution fédérale, c'est peut-être pour le Mississipi la meilleure solution d'un problème difficile. Sur les règles établies par les récentes Constitutions du Sud, relativement au vote des nègres, cf. chap. XCII et XCIV *infra*.

La Constitution du Colorado de 1876 permettait à la législature d'exiger que les électeurs soient instruits, mais aucune loi sur cette question ne pouvait avoir son effet avant 1890. La Floride, par sa Constitution de 1868, ordonnait à sa législature de faire une loi analogue qui ne devait cependant être appliquée qu'après 1880, et non pas à ceux qui seraient déjà électeurs à cette époque. (Dans la Const. de 1886, je ne trouve plus cette clause).

des amendements qui ont toujours été (sauf dans quatre Etats), repoussés par le peuple. Une telle distinction serait contraire à l'esprit des lois américaines.

Il est important de se rappeler que, d'après la Constitution des Etats-Unis, le droit de suffrage dans les élections fédérales ou nationales (c'est-à-dire pour les électeurs présidentiels et les membres du Congrès) est, dans chaque Etat, celui que l'Etat accorde à ceux qui votent pour l'élection de sa Chambre la plus nombreuse. Les différences qui pourraient exister entre deux Etats dans l'étendue de la franchise fédérale qui est ainsi accordée, sont actuellement insignifiantes excepté dans le sud. Ceci est surtout dû à l'influence des principes démocratiques et égalitaires dans toute l'Union, et, en partie, à la clause du quatorzième amendement à la Constitution fédérale qui réduit la représentation d'un Etat à la Chambre fédérale des représentants et, par suite, l'importance de cet Etat dans une élection présidentielle, suivant le nombre de citoyens non électeurs dans cet Etat. Comme chaque Etat désire avoir toute l'influence possible sur la politique nationale, il a une raison sérieuse pour étendre autant que possible la franchise fédérale, et cela l'oblige à étendre en même temps la franchise locale.

Le nombre des membres de la législature varie beaucoup d'un Etat à l'autre. Le Delaware, avec 17 sénateurs, a le plus petit Sénat, le Minnesota avec 63, le plus grand. Le Delaware a aussi la plus petite Chambre des représentants qui se compose de 35 membres ; tandis que le New-Hampshire, qui est un petit Etat, a la plus grande avec 389. Les Chambres de New-York ont 51 membres et 151 respectivement, celles de la Pennsylvanie, 50 et 201 ; celles du Massachusetts, 40 et 240. Dans les Etats du sud et de l'ouest, il y a rarement plus de 120 représentants (1).

(1) Le North-Dakota stipule cependant que son Sénat pourra avoir 50 membres et sa Chambre 140.

Comme, en ce monde, il y a une raison pour tout et que la difficulté est seulement de la trouver, il y en a une aussi qui explique cette différence entre les anciens Etats de la Nouvelle-Angleterre et ces nouveaux Etats qui, à bien d'autres égards, ont imité leurs aînés. Dans la Nouvelle-Angleterre, le sentiment local était et est encore très puissant et chaque petite commune voulait avoir un membre. Dans l'Ouest et le Sud, les divisions locales ont eu moins de vie naturelle ; ce sont, en fait, des divisions artificielles plutôt que de vraies communautés qui se seraient formées spontanément. C'est pourquoi dans le Sud et dans l'Ouest, on n'avait pas la même raison de vouloir une grande Assemblée, et, d'un côté, la défiance à l'égard des représentants, le désir d'en avoir le moins possible pour les payer le moins possible, ont été, dans l'Ouest et dans le Sud, aussi bien que dans la Pennsylvanie et dans l'Etat de New-York, des motifs suffisamment puissants pour en faire restreindre le nombre.

Dans tous les Etats, les membres des deux Chambres reçoivent le même traitement. Dans certains cas, il est fixé à une somme annuelle qui varie de 150 dollars (Maine) à 1.500 dollars (New-York), la moyenne étant de 500 dollars (2.500 fr.). Plus fréquemment, cependant, on calcule ce traitement à raison de tant par jour pendant la durée de la session, depuis 1 dollar (Rhode-Island) jusqu'à 8 dollars (Californie et Nevada) par jour (5 fr. à 40 fr.), la moyenne étant de 5 dollars. On y ajoute une petite somme, qu'on appelle *mileage*, pour frais de voyage. Ces sommes, nullement rémunératrices pour celui qui laisse une maison prospère pour se rendre à la capitale et assister aux séances du Congrès, sont cependant très convoitées par beaucoup de repré-

Il y a 7.000 législateurs environ dans les législatures d'Etats sur tout le territoire des Etats-Unis.

sentants du peuple. Aussi le peuple a-t-il jugé prudent de limiter la durée des sessions législatives qui sont maintenant fixées à un nombre déterminé de jours. Cette durée varie depuis 40 jours dans la Georgie, le Nebraska, l'Orégon jusqu'à 150 en Pennsylvanie. Les Etats qui payent tant par jour sont aussi ceux qui limitent la durée de la session. Quelques Etats se prémunissent contre le danger des sessions trop prolongées en stipulant que le traitement quotidien diminuera ou cessera complètement au bout d'un certain temps, et ils espèrent obliger ainsi leurs législateurs à expédier les affaires et à modérer leur zèle pour faire des lois (1).

Autrefois, les législatures se réunissaient tous les ans, mais les mauvaises lois et les lois trop nombreuses qu'elles ont faites leur ont valu des sessions moins nombreuses et plus courtes ; il n'y en a qu'une tous les deux ans dans tous les Etats, sauf dans l'Alabama et le Mississipi (2) (où elles ont lieu tous les quatre ans), et dans les six Etats suivants : Massachusetts, Rhode-Island, New-York, New-Jersey, Caroline du Sud, Georgie, qui sont tous d'anciens Etats. Dans ces derniers les sessions sont annuelles, excepté dans ce vieux petit coin de terre de Rhode-Island, qui convoque tous les ans en mai sa législature à Newport, et qui tient ensuite une petite session à Providence, seconde capitale de la République. Dans presque tous les Etats, le gouverneur a le droit de convoquer la Chambre en session extraordinaire s'il se présente un besoin urgent, mais les règlements sur le

(1) Quand ces restrictions au sujet du traitement sont imposées par une loi, la loi est quelquefois abrogée si les circonstances l'exigent. Dans l'Assemblée fédérale suisse, un membre ne reçoit son traitement (20 fr. par jour) que pour les jours où il a répondu à l'appel de son nom.

(2) Le Mississipi prévoit une courte session spéciale pour les bills financiers à la moitié de l'intervalle légal.

traitement quotidien ne s'appliquent pas à ces sessions extraordinaires (1).

Les deux Chambres ont le droit d'initiative pour tous les bills, mais dans la majorité des Etats les bills financiers doivent prendre naissance à la Chambre des représentants. Il n'y a point de raison sérieuse en faveur de ce règlement, maintenant que les deux Chambres sont élues par le peuple et par les mêmes électeurs. C'est un exemple frappant du désir qu'avaient les auteurs des Constitutions des treize premiers Etats de reproduire tous les détails de la Constitution anglaise qui avaient été considérés comme les remparts de la liberté. Les nouveaux Etats l'empruntèrent à leurs aînés, et l'existence d'une clause semblable dans la Constitution fédérale a aidé à la perpétuer dans tous les Etats. Mais il y a une raison pour ce règlement au Congrès, car les sénateurs fédéraux ne représentent pas directement un nombre égal de citoyens. Dans les législatures des Etats, c'est un dernier reste d'une ancienne coutume qui n'a plus aujourd'hui aucune importance. Les bills financiers peuvent cependant être amendés ou repoussés, comme tous les autres bills, par les Sénats des Etats, de même que le Sénat fédéral amende les bills financiers qui lui viennent de la Chambre.

Sur un point, le Sénat des Etats jouit d'un pouvoir spécial qui est évidemment une copie de celui de la Chambre des lords ou du Sénat fédéral. Il siège comme Cour de justice sous la foi du serment pour juger les fonctionnaires de l'Etat que la Chambre a mis en accusation (2). Comme le Sénat fédéral, il a, dans plusieurs

(1) Quelques-unes des législatures qui se réunissent tous les deux ans peuvent se réunir en session extraordinaire pendant l'année où il n'y a point de session.

(2) Dans l'Etat de New-York les fonctionnaires mis en accusation sont jugés par le Sénat et par les juges de la Cour d'appel réunis ; dans le Nebraska, par les juges de la Cour suprême.

Etats, le pouvoir d'approuver les nominations faites par le gouverneur ou de s'y opposer. Quand il s'occupe des nominations on dit qu'il « se réunit en session exécutive ». Ce pouvoir a une grande importance dans les Etats où le gouverneur nomme les magistrats supérieurs. A tous les autres points de vue, les pouvoirs et la procédure des deux Chambres d'une législature d'un Etat sont identiques (1). Cependant, il faut ajouter que le lieutenant-gouverneur d'un Etat est généralement *ex officio* président de droit du Sénat avec voix prépondérante, tandis que la Chambre choisit toujours elle-même son président. Le *quorum* (2) légal est ordinairement fixé par la Constitution, à la majorité des membres élus ; mais une minorité peut s'ajourner et obliger les membres absents à assister aux séances. Les deux Chambres font la plus grande partie de leur travail à l'aide de Comités, comme au Congrès (3), et les Comités des deux Chambres sont choisis par leurs présidents respectifs (Président et *Speaker*), bien qu'il soit souvent stipulé que la Chambre (ou le Sénat), sur une motion d'un de ses membres, peut en varier la composition (4). Les séances des deux

(1) On trouve, çà et là, de petites différences. Par exemple, dans le Vermont, le droit de proposer tous les dix ans des amendements à la Constitution appartient au Sénat, bien que le concours de la Chambre soit nécessaire. Je ne prétends pas indiquer, dans ce sommaire, tous les détails de chaque Constitution ; je veux seulement donner un résumé exact et général de ce que l'on rencontre d'ordinaire, et de ce qui peut intéresser celui qui étudie les divers systèmes politiques.

(2) Quatre Constitutions fixent le *quorum* aux deux tiers, et deux fixent un certain nombre de voix.

(3) Voir pour les comités du Congrès, ch. xv, *supra*. Plusieurs Constitutions stipulent qu'aucun bill ne peut être voté s'il n'a été auparavant soumis à un comité et examiné par lui.

(4) Dans le Massachusetts il y avait, en 1907, cinq comités permanents au Sénat, sept à la Chambre et trente-trois comités permanents communs aux deux Chambres. Dans le Nord-Dakota

Chambres sont publiques, mais d'après la Constitution de la plupart des Etats, les étrangers peuvent être exclus quand les affaires qui sont en discussion doivent rester secrètes.

Le gouverneur de l'Etat n'a pas le droit de dissoudre la législature, ni même de l'ajourner, à moins que les Chambres, après avoir décidé de s'ajourner, ne soient pas d'accord sur la date. Le contrôle que peut exercer la législature sur les fonctionnaires de l'Etat, sous forme d'enquête, est généralement exercé par des comités. Ce sont aussi les comités qui fixent d'ordinaire la forme des bills et qui décident de leur sort, comme au Congrès fédéral. Les intrigues de couloir ont naturellement une grande influence et le plus souvent une influence fâcheuse sur tous les actes des comités. Ce qui se passe dans les réunions des comités fait rarement l'objet d'un rapport. Quelquefois, lorsqu'un comité entend des témoins sur une question importante, les sténographes sont présents, et la séance ressemble beaucoup plus à une réunion publique qu'à une session législative. Dans quelques Etats, quand un bill est renvoyé devant un Comité, tout citoyen de l'Etat peut se présenter et déposer soit en sa faveur soit contre lui. Ainsi, l'on est sûr que le sentiment public ne demeurera pas inconnu et que toutes les précautions sont prises pour permettre aux intérêts privés mis en cause de se faire entendre. Le Massachusetts use largement de cette liberté qui y a produit d'excellents effets.

Une Chambre, ou les deux Chambres agissant ensemble n'ont que deux moyens de contrôler un fonctionnaire de l'exécutif : ou bien elles font une loi qui

il y avait, en 1891, trente-trois comités permanents au Sénat, trente-neuf à la Chambre, et six communs aux deux. Dans l'Etat de New-York il y avait, en 1909, vingt-sept comités permanents au Sénat, trente-sept à l'Assemblée.

lui trace une ligne de conduite, et, si cette loi dépasse les pouvoirs de la législature, elle sera considérée comme inconstitutionnelle et nulle ; ou bien elles refusent de voter les crédits qui lui sont nécessaires pour mettre à exécution le plan qu'il se propose d'adopter. Cette dernière méthode est la plus efficace, quand elle est possible, parce qu'il suffit d'une simple majorité dans une des deux Chambres pour obtenir le résultat désiré ; tandis que le gouverneur peut opposer son *veto* à un bill voté par les deux Chambres ; c'est là un point assez important pour que j'en dise quelques mots.

Un Etat, la Caroline du Nord, donne encore à la législature toute seule le droit de faire des lois. Tous les autres exigent que les bills soient soumis à l'approbation du gouverneur, et accordent à celui-ci le droit de les renvoyer à la législature avec ses objections. Un bill ainsi renvoyé ne peut être adopté « malgré le *veto* » que par un nombre de voix supérieur à la simple majorité. Pour qu'un bill passe malgré le *veto*, il faut :

Dans un Etat (le Connecticut), la majorité dans chaque Chambre.

Dans huit Etats, une majorité dans chaque Chambre de tous les membres élus à cette Chambre.

Dans trois Etats, une majorité des trois cinquièmes dans chaque Chambre de tous les membres élus.

Dans huit Etats, une majorité des deux tiers dans chaque Chambre de tous les membres présents.

Dans vingt-trois Etats, une majorité des deux tiers de tous les membres élus.

Dans un seul Etat, (le Massachusetts), les deux tiers des membres élus dans la Chambre où le bill a pris naissance et les deux tiers des membres présents dans l'autre Chambre.

Dans un seul Etat (Virginie), les deux tiers des membres présents et la majorité des membres élus dans chaque Chambre.

Nous trouvons ici, comme dans la Constitution fédérale, une utile sauvegarde contre la légèreté et les fautes d'une législature, et un moyen de sortir, dans les cas extrêmes, de l'impasse que tend à produire le système des contre-poids et de l'équilibre des pouvoirs.

J'ai parlé, dans un chapitre précédent, des restrictions imposées aux législatures des Etats par leurs Constitutions respectives. Ces restrictions, qui sont nombreuses, détaillées et instructives, revêtent deux formes :

I. — L'exclusion d'un sujet de la compétence législative, c'est-à-dire l'interdiction pour le corps législatif de faire des lois sur certains points énumérés. Les catégories de lois prohibées les plus importantes sont :

Les lois contraires aux principes démocratiques, par exemple, les lois qui accorderaient des titres de noblesse, qui favoriseraient une dénomination religieuse, qui établiraient le sens électoral ou qui ne permettraient de nommer à des fonctions publiques que ceux qui seraient propriétaires d'une certaine quantité de biens.

Les lois contre l'ordre public, c'est-à-dire les lois tolérant les loteries, restreignant les obligations imposées par les contrats, accordant la personnalité à des banques ou permettant de la leur accorder, autorisant l'Etat à posséder des actions d'une banque (1).

Des lois spéciales ou locales. Cette dernière catégorie est considérable et va toujours croissant. L'abondance et les détails de ce groupe dans plusieurs Constitutions montrent que les maux résultant d'une législation spéciale imprévoyante et corrompue ont dû devenir alarmants. C'est dans les Constitutions du Missouri (1875), du Montana et du Nord-Dakota (1889), du Mississipi (1890), de l'Oklahoma (1907), que j'ai trouvé les listes les plus complètes de sujets prohibés (2).

(1) Voir, par exemple, la Constitution du Texas de 1876.

(2) On trouve des listes semblables dans toutes les Constitutions des Etats de l'Ouest, du Sud, et de l'Est (par exemple les

Les lois qui augmenteraient la dette de l'Etat au-delà d'une certaine somme, ou qui permettraient aux autorités locales de contracter une dette supérieure à une certaine somme. La somme est ordinairement proportionnelle à l'évaluation de la propriété imposable dans la région administrée par l'autorité locale (1).

II. — Des restrictions au sujet de la procédure à suivre par la législature, c'est-à-dire des instructions sur les formes à observer et sur le temps à consacrer à tous les bills, ou à certains bills particuliers et spécifiés. Parmi ces restrictions nous trouvons des clauses :

Sur la majorité nécessaire pour certains bills, surtout les bills de crédits. Tantôt il faut la majorité de tous les membres élus à chaque Chambre, tantôt on exige que la majorité dépasse la simple majorité des membres présents.

Sur la manière de voter, par exemple en faisant l'appel et en inscrivant le vote de chaque membre.

Sur l'intervalle qui doit s'écouler entre les diverses lectures d'un bill ; et aussi pour empêcher de voter les bills à la hâte, surtout les bills de crédits, à la fin de la session.

Sur la lecture complète et publique des bills.

Sur l'envoi de tous les bills à un comité, et sur la manière dont ce comité doit procéder.

Contre les séances secrètes (Idaho).

Pour empêcher qu'une loi ait son effet avant un

Constitutions de la Pennsylvanie et de l'Etat de New-York. Notamment y est fréquente la prohibition d'accorder le divorce ou d'autoriser l'adoption ou la légitimation des enfants.

(1) Voir aussi chap. XLIII sur les finances des Etats. Il était ordinairement interdit, par une loi, aux autorités locales, d'emprunter ou d'imposer au-delà d'une certaine somme, mais comme les législatures leur permettaient de se soustraire à cette loi, la prohibition a été introduite dans la Constitution.

certain laps de temps, par exemple quatre-vingt-dix jours après la fin de la session.

Pour interdire de changer l'objet d'un bill au moment du vote.

Pour stipuler qu'un bill ne doit contenir qu'un sujet, qui doit être spécifié dans le titre du bill.

Pour interdire de refaire, d'amender ou d'incorporer une loi antérieure en en indiquant seulement le titre sans indiquer ce qu'elle contient (1).

Ces deux dernières séries de clauses ne seraient pas inutiles en Angleterre, où la plupart des difficultés dont se plaignent les juges dans l'interprétation des lois, proviennent de l'habitude moderne d'incorporer des parties de lois antérieures auxquelles on se contente de renvoyer (2).

Quand une législature a fait des lois sur un sujet prohibé, ou qu'elle a transgressé ou omis les formes prescrites, la loi est considérée comme nulle dans la mesure où elle est contraire à la Constitution.

Ces restrictions multiples n'ont pas été suffisantes. Malgré le mors et la bride de la Constitution, les législatures réussissent, comme on le verra dans un chapitre

(1) L'Idaho, l'Indiana et l'Orégon ordonnent de rédiger les lois clairement et d'éviter, autant que possible, les termes techniques, et la Louisiane (Const. de 1898, § 31) dit : « L'Assemblée générale n'adoptera jamais un système ou un code de lois par une simple allusion à ce système ou à ce code, mais dans tous les cas elle lira tout au long les diverses clauses des lois qu'elle fera. »

(2) Sans compter que l'incorporation dans une loi de choses tout à fait différentes peut atteindre des personnes qui n'ont pas remarqué les petits détails d'un bill dont la partie essentielle ne les concernait pas. Les habitants de la Nouvelle Forêt (New Forest) dans le Hampshire, furent surpris, il y a quelques années, de s'apercevoir un beau matin que la Couronne avait fait voter, pour ainsi dire en fraude, par le Parlement, dans une loi qui se rapportait aux côtes de l'Ecosse, une clause très préjudiciable pour eux.

ultérieur, à faire beaucoup de mal en adoptant de mauvaises lois particulières ou spéciales.

Quoique les législatures n'aient pas à s'occuper des affaires étrangères, elles jugent bon quand même de voter des résolutions à ce sujet. La passion de ce qu'on appelle « voter des résolutions » (resoluting) règne partout en Amérique. Une expression de sympathie pour une nation étrangère opprimée, ou de mécontentement contre un pays étranger qui a une attitude hostile, n'est pas seulement un moyen de satisfaire les sentiments des législateurs, c'est aussi une ruse électorale qui impressionne toujours une certaine catégorie d'électeurs de l'Etat. C'est pourquoi ces résolutions sont fréquentes, et bien qu'elles soient irrégulières, elles sont inoffensives.

Le compte-rendu des débats de ces Assemblées est rarement bien fait ; souvent il n'est pas fait du tout. Cela a pour premier résultat de soustraire la conduite des représentants à la surveillance et à la critique des représentés. Une seconde conséquence préférable est que les discours sont généralement courts et pratiques, puisque les motifs de faire étalage de rhétorique font défaut. Si on ne se fait pas une réputation d'éloquence, on peut du moins acquérir la réputation d'avoir du bon sens, de a pénétration et l'habitude des affaires. Cependant, la plus grande partie du travail réel se fait dans les comités, et le talent de l'intrigue et de la tactique est ordinairement plus utile que le talent de la discussion.

CHAPITRE XLI

LE POUVOIR EXÉCUTIF DES ÉTATS

Le département Exécutif dans un Etat comprend un gouverneur (dans tous les Etats), un lieutenant-gouverneur (dans trente-quatre), divers fonctionnaires inférieurs. Le gouverneur qui, sous les premières Constitutions des treize Etats primitifs, était choisi par la législature, est toujours élu de nos jours par le peuple, et par le même suffrage, à peu près universel, que la législature. Il est élu directement, et non par un collège d'électeurs comme le Président des Etats-Unis. La durée de son mandat est de quatre ans dans vingt-deux Etats, de trois ans dans un Etat (New-Jersey), de deux ans dans vingt-et-un Etats, d'un an dans deux Etats (Massachusetts, Rhode-Island) (1). Son traitement varie de 12.000 dollars dans l'Etat de New-York et en Pennsylvanie, à 2.500 dans le Vermont et deux autres Etats. Quelques Etats limitent sa rééligibilité ; mais dans ceux qui ne la limitent pas, il n'y a point de tradition qui s'oppose à la réélection comme cela existe dans le gouvernement fédéral.

Les premières Constitutions des Etats primitifs (excepté la Caroline du Sud) associaient au gouverneur un Conseil exécutif (2) qui portait le nom de Conseil

(1) L'Arizona et le New-Mexico ne disent rien.

(2) C'est un autre exemple de la tendance à imiter l'Angleterre. Le Vermont était encore sous l'influence du gouvernement colonial, quand il fit ses Constitutions de 1786 et de 1793. Le

Privé dans le Delaware ; mais il y a longtemps que ces Conseils ont disparu, excepté dans le Massachusetts, le Maine et la Caroline du Nord, et le gouverneur a seul la gloire d'être le chef officiel et le représentant de la majesté de l'Etat. Dans les dernières décades du siècle précédent, ses pouvoirs étaient devenus plus apparents que sérieux. Mais avec le nouveau siècle, ils se sont mis à revivre. On reconnaît au pouvoir de *veto* une grande valeur pratique. Il est chargé de veiller à ce que tous les fonctionnaires appliquent fidèlement les lois de l'Etat, et à ce que les jugements des Cours soient exécutés. Il a, dans presque tous les Etats, le droit d'accorder un sursis aux condamnés ou de les gracier, mais dans certains Etats, ce droit ne s'étend pas au crime de haute trahison,ni aux condamnations sur un *impeachment* (dans le Vermont, il ne peut pas gracier un assassin), et, dans quelques-uns, d'autres autorités lui sont adjointes dans l'exercice de cette prérogative. Quelques Constitutions récentes lui imposent des restrictions qui témoignent d'une certaine méfiance à l'égard de sa conduite, et il faut bien avouer qu'il s'est quelquefois servi de son pouvoir pour mettre en liberté des délinquants (par exemple contre les lois électorales) qui ne méritaient aucune sympathie. Le gouverneur est encore général en chef de la force armée de l'Etat, il peut incorporer la milice, repousser une invasion, réprimer une insurrection. La

Maine subit l'influence du Massachusetts. Les nouveaux Etats de l'Ouest n'ont jamais essayé d'avoir un Conseil de ce genre

L'Etat de New-York avait, à l'origine, deux Conseils, « le Conseil des nominations » *(Council of Appointment)*, composé du gouverneur et d'un sénateur de chacun des districts (quatre au début), et « le Conseil de revision » *(Council of Revision)*, composé du gouverneur, du chancelier et des juges de la Cour suprême, et ayant le droit de veto sur les lois. Depuis la suppression de ces deux Conseils, le gouverneur a obtenu en partie le droit de nomination qui appartenait au premier et le veto qui appartenait au second.

milice a maintenant une grande importance en tant que force utilisable pour réprimer les émeutes, que les conflits du travail ont rendues fréquentes. Le Massachusetts a créé aussi un petit corps de police de l'Etat (appelé Police de district), qu'il a mis à la disposition du gouverneur pour maintenir l'ordre partout où il est troublé, et pour faire exécuter les différents règlements administratifs. Ayant souvent eu à souffrir de grèves accompagnées de violences dans la région des mines, la Pennsylvanie possède aujourd'hui, elle aussi, une police d'Etat. Le Michigan a (le Massachusetts et Rhode-Island avaient autrefois) une police d'Etat pour veiller à l'exécution des lois sur les spiritueux. L'Etat de New-York en a une pour surveiller les élections de la cité de New-York. Le Delaware a deux *Detectives* d'Etat.

Le gouverneur nomme peu de fonctionnaires et rarement à de hautes fonctions, et dans beaucoup d'Etats il faut que ses propositions soient approuvées par le Sénat de l'Etat. Le patronage, qui est pour le président des Etats-Unis une des fonctions les plus enviées et les plus désagréables, n'a qu'une importance secondaire pour le gouverneur d'un Etat, car les emplois publics sont peu nombreux dans un Etat, et les plus importants et les plus lucratifs sont occupés par des fonctionnaires élus directement par le peuple. Toutefois, il s'est récemment manifesté une tendance à confier au gouverneur (en tant qu'individu qu'on peut rendre responsable), le choix d'hommes capables destinés à remplir quelques-uns des postes nouvellement créés. Le gouverneur a le droit de demander des renseignements aux fonctionnaires de l'Exécutif, et il est ordinairement obligé de communiquer à la législature ses vues touchant la condition de la République. Il peut aussi lui recommander des mesures, mais il ne prépare pas les bills et il ne les présente pas, bien qu'il puisse, en pratique, aboutir à un résultat analogue en introduisant une mesure qui contienne ses

recommandations. Dans un petit nombre d'Etats, il est chargé de présenter les *estimates* (évaluations budgétaires). Il a, dans tous les Etats, sauf un (Caroline du Nord), le droit de *veto* sur tous les bills adoptés par la législature (1). Il est possible de détruire l'effet du *veto* par les moyens indiqués plus haut (voir le chapitre précédent), mais, en général, le *veto* tue la loi en question : si le bill est mauvais, le *veto* appelle l'attention du peuple sur ce fait et effraie la législature ; le bill est-il irréprochable ? Alors, la raison pour laquelle le gouverneur aura opposé son *veto* est probablement une raison de parti, et il est bien rare qu'en faveur d'un bill qui déplaît à l'on ou à l'autre parti, on puisse réunir la majorité exigée pour passer outre au *veto*. En temps ordinaire, l'emploi qu'il fait de son pouvoir de *veto* constitue un des devoirs les plus sérieux du gouverneur : on le juge surtout à la façon dont il s'en sert. « Du temps de nos pères », à l'époque où un gouverneur refusait quelquefois de céder le pas au Président des Etats-Unis, on recherchait et on estimait beaucoup plus qu'aujourd'hui le poste de gouverneur. Cependant, c'est toujours, surtout dans la Nouvelle-Angleterre et dans les grands Etats, un poste très important et très honorable, qui donne au caractère et au talent l'occasion de se montrer. C'est comme gouverneur de l'Etat de New-York, que M. Cleveland, par exemple, s'est recommandé à son parti, et s'est élevé à la présidence des Etats-Unis. De même, M. Hayes a été élu président,

(1) Il faut remarquer que ni la Constitution de la Confédération suisse, ni les Constitutions des cantons n'accordent le droit de veto à un fonctionnaire. La Suisse paraît être, à ce point de vue, plus démocratique que les Etats américains, tandis que, au point de vue de l'autorité que les Suisses accordent au gouvernement exécutif à l'égard du citoyen, ils sont moins démocratiques (témoin le cas des troubles de l'armée du Salut dans le canton de Berne).

en 1876, parce qu'il avait été un bon gouverneur de l'Ohio. Pendant la guerre civile, alors que sur chaque gouverneur pesait la responsabilité d'enrôler, d'équiper les troupes de son Etat, de leur donner des officiers et de les expédier (1), et que l'on comptait sur lui pour réprimer les tentatives de révolte, tout dépendait de son énergie, de sa popularité et de sa loyauté. Dans quelques Etats on parle encore des « gouverneurs de la guerre » de cette époque, comme de héros à qui le Nord devait une profonde reconnaissance. Depuis que les émeutes de 1876, en Pennsylvanie, et celles qui se sont produites plus tard à Cincinnati et à Chicago, ont montré que l'agitation peut prendre très vite des proportions sérieuses, il est devenu nécessaire d'avoir, au bureau qui donne les ordres à la milice de l'Etat, un homme énergique et prompt à prendre une décision (2).

(1) Le gouverneur de l'Etat nommait d'ordinaire les officiers jusqu'au grade de colonel inclus ; en fait, le régiment était un produit d'Etat, bien que l'armée fédérale régulière soit, bien entendu, directement levée et commandée par le gouvernement fédéral.

(2) Il y a lieu de faire observer ici la nouveauté notable qui s'est présentée dans les relations des Etats et de leurs Chefs de l'Exécutif respectifs avec la nation et son Chef. En 1908, le Président des Etats-Unis invita les gouverneurs de tous les Etats, ainsi que quelques personnes de compétence toute spéciale, à se joindre à lui pour examiner dans une conférence, à Washington, une matière de la plus grande importance au point de vue de l'intérêt public ; je veux dire, pour examiner la meilleure méthode à employer pour conserver et pour tirer le plus grand profit, des ressources naturelles du pays : forêts, mines, force hydraulique. Le but poursuivi était d'éveiller l'intérêt des Etats à l'adoption d'une politique nationale sur cette grande question d'intérêt national, et, si possible, de les amener à légiférer séparément, chacun pour son compte, suivant certains principes généraux qui auraient pu, en outre, être admis et mis en pratique par le Gouvernement National lui-même dans sa propre sphère. La Conférence s'est réunie dans l'hiver de 1908 et, de nouveau, au début de 1909. Il n'y a pas que ses délibérations qui méritent

Le lieutenant-gouverneur élu prend, dans la plupart des Etats, la place du gouverneur, si elle devient vacante ; il est aussi d'ordinaire, *ex officio*, président du Sénat (1), comme le vice-président des Etats-Unis est président du Sénat fédéral. En dehors de cela, c'est un personnage insignifiant, quoiqu'il soit membre de certains Conseils exécutifs (2).

Le nom et les devoirs des autres fonctionnaires varient d'un Etat à l'autre. Ceux que l'on trouve ordinairement sont : un secrétaire d'Etat (dans tous les Etats), un trésorier (dans tous), un attorney-general, un contrôleur, un auditeur des comptes, et un surintendant de l'instruction publique. De temps à autre, on trouve un ingénieur d'Etat, un inspecteur des travaux publics, un surintendant des prisons. Quelques Etats ont aussi divers Conseils d'administration, par exemple pour les chemins de fer, les canaux, les prisons, le bureau du cadastre, l'agriculture, le travail, l'immigration et (dans quelques Etats) pour ce qu'on appelle les *public utilities* (satisfaction des besoins collectifs). La plupart de ces fonctionnaires sont (dans presque tous les Etats) élus par le peuple au moment des élections

l'attention populaire. Le plan consistant à amener les Etats, par l'intermédiaire de leurs gouverneurs, en consultation avec l'Administration nationale, au moyen d'un procédé que la Constitution Fédérale ne prévoit pas à la vérité, mais qui ne lui est nullement contraire, semble-t-il, a créé un précédent susceptible d'un emploi ultérieur en tant que moyen de stimuler l'opinion publique et de la concentrer sur quelque but d'utilité commune. résultat pourrait difficilement être atteint si l'on escompte seulement l'action du Congrès. En 1910, on a adopté certains arrangements en vue de la réunion d'autres conférences de gouverneurs à des moments donnés.

(1) Dans Rhode-Island, le gouverneur préside le Sénat ; c'est là un reste intéressant des règlements européens.

(2) Là où il n'y a pas de lieutenant-gouverneur, le président du Sénat d'Etat ou le secrétaire d'Etat succède ordinairement si le gouverneur meurt ou devient incapable d'exercer ses fonctions.

générales. Quelquefois cependant, quelques-uns d'entre eux ou tous sont choisis par la législature, ou bien par le gouverneur qui les nomme avec l'approbation du Sénat. Leurs traitements, qui varient naturellement avec l'importance des fonctions et la parcimonie de l'Etat, dépassent rarement 5.000 dollars (25.000 francs) par an et sont généralement moins élevés. La durée des fonctions varie également. Elle est souvent la même que celle du gouverneur, et ne dépasse jamais quatre ans, excepté dans l'Etat conservateur de New-Jersey où le secrétaire et l'attorney-general restent en fonctions pendant cinq ans ; et dans le Tennessee où l'attorney-general est nommé, chose assez curieuse, par la Cour suprême de l'Etat, pour une période de huit ans.

J'ai déjà fait remarquer que ces fonctionnaires de l'Etat ne sont, en aucun sens, un ministère ou un Cabinet pour le gouverneur. Comme ils ne tiennent pas leurs fonctions de lui, et qu'ils ne sont responsables ni devant lui ni devant la législature, mais devant le peuple, ils ne reçoivent en général point d'ordres de lui et ils ne sont pas obligés de suivre ses conseils (1). Chacun est

(1) La Floride créa, par sa Constitution de 1868, art. VI, 17, et art. VIII, « un Cabinet de fonctionnaires administratifs » composé de huit fonctionnaires, nommés par le gouverneur avec le consentement du Sénat. Ce Cabinet devait rester en fonction autant de temps que le gouverneur, et « aider le gouverneur dans l'accomplissement de ses devoirs ». Cependant, dans sa Constitution de 1886, la Floride stipule simplement que « le gouverneur sera aidé par des fonctionnaires administratifs », à savoir le secrétaire d'Etat, l'attorney-général, le contrôleur, le trésorier, le surintendant de l'instruction publique, et le commissaire de l'agriculture, tous élus par le peuple, en même temps que le gouverneur et pour la même durée. Le Conseil de la Caroline du Nord (Const. de 1868) se compose de cinq fonctionnaires qui doivent « aider de leurs conseils le gouverneur dans l'accomplissement de son devoir », mais ils sont élus directement par le peuple. On peut comparer leur situation à celle du Conseil de l'Inde, depuis les dernières lois, à l'égard du secrétaire d'Etat de l'Inde. Le Massa-

chargé de l'administration de son département particulier, et comme il n'y a que peu ou point de politique dans son travail, il n'est pas nécessaire qu'il y ait une entente générale sur la politique comme celle qui doit exister entre le président fédéral et ses ministres. La politique est entre les mains de la législature dont les lois prescrivent aux fonctionnaires tout ce qu'ils ont à faire, et ne laissent que très peu de place à leur initiative. Nous pouvons nous représenter en Europe la nature de ce système en nous figurant un Conseil municipal dont le maire, le secrétaire, le Conseil sanitaire et l'architecte de la ville seraient choisis directement par le peuple, au lieu d'être choisis par le Conseil municipal, et où ces fonctionnaires seraient, dans presque tous leurs actes, indépendants non seulement du maire, mais encore du Conseil municipal, qui n'aurait que le droit d'accorder ou de refuser les subsides, et de faire des lois, c'est-à-dire d'agir en sa qualité de Corps législatif et non administratif (1).

Pour donner une idée plus nette du personnel du gou-

clusetts a toujours eu « un Conseil exécutif », composé de huit personnes choisies annuellement au suffrage populaire par district. Ils « conseillent le gouverneur dans la partie exécutive du gouvernement » et ont le droit de repousser les propositions qu'il fait pour les nominations de fonctionnaires. Ici encore, nous trouvons un souvenir du passé, mais il semble faire plus de mal que de bien, parce qu'il diminue la responsabilité du gouverneur. Cependant, un des derniers gouverneurs, aussi heureux que respecté dans son administration, m'a dit avoir trouvé aide auprès de son Conseil dont les membres s'occupaient sérieusement des questions particulières dont il les entretenaient. Ils en étaient arrivés à être pour lui une sorte de Cabinet des chefs de l'administration.

(1) Dans la confédération suisse, le Conseil fédéral des sept se compose de personnages appartenant à des partis différents, qui parlent quelquefois l'un contre l'autre dans les séances des Chambres (où ils ont le droit de prendre la parole) ; mais ceci ne paraît pas porter atteinte à leur entente ni à leurs travaux comme Corps administratif.

vernement d'un Etat, je vais prendre le grand Etat de l'Ohio, et indiquer les fonctions de ceux par qui il est administré.

Les fonctionnaires exécutifs de l'Ohio étaient, en 1909 (1) :

Un gouverneur élu par le peuple pour deux ans. Ses devoirs primordiaux consistent à faire exécuter les lois, convoquer la législature dans les circonstances extraordinaires, commander les forces de l'Etat, nommer les officiers d'état-major et les aides-de-camp, accorder la grâce ou un sursis aux condamnés, délivrer leurs ettres de service aux fonctionnaires de l'Etat et des comtés, nommer à divers emplois, siéger dans certains Conseils, destituer, avec l'assentiment du Sénat, tout fonctionnaire que lui et le Sénat ont nommés. Il a un traitement de 10.000 dollars par an.

Un lieutenant-gouverneur, élu pour deux ans avec un traitement de 1.500 dollars par an et l'obligation de succéder au gouverneur en cas de mort ou d'incapacité, et de présider le Sénat.

Un secrétaire d'Etat, élu pour deux ans (avec le gouverneur), au traitement de 6.500 dollars par an. Il doit prendre charge des lois et des documents de l'Etat, réunir les statistiques et faire des rapports, envoyer des instructions à certains fonctionnaires, et servir de secrétaire à certains Conseils, siéger aux Conseils de l'imprimerie et de la bibliothèque de l'Etat, dresser un rapport sommaire des suffrages dans les élections Présidentielles et dans les élections dEtat.

Un vérificateur d'Etat (State Auditor), élu pour quatre ans, au traitement de 6.500 dollars. Fonctions : tenir un compte de tout l'argent du Trésor d'Etat, de tous les crédits et de tous les mandats, donner l'autorisation de verser de l'argent au Trésor ou d'en retirer, diriger les

(1) En 1906, les tarifs des traitements d'Etat dans l'Ohio furent remaniés.

communications financières avec les autorités du comté, ordonner à l'attorney-general de poursuivre les individus pour faire rentrer les impôts, de siéger dans certains conseils financiers, administrer certaines affaires financières.

Un trésorier d'Etat, élu pour deux ans, au traitement de 6.500 dollars. Fonctions : tenir un compte de tous les bons sur le Trésor, verser l'argent au Trésor, tenir un compte des sommes que le vérificateur (auditor) autorise à retirer, et, en général, aider et contrôler le vérificateur dans la surveillance et la dépense des recettes de l'Etat, publier tous les mois un relevé des comptes.

Un attorney-general, élu pour deux ans, traitement 6.500 dollars par an. Fonctions : représenter l'Etat dans toutes les affaires civiles et criminelles, servir de conseil légal au gouverneur et aux autres fonctionnaires de l'Etat et à l'Assemblée, poursuivre les délinquants, veiller au fonctionnement des fondations charitables, dresser la statistique des crimes, siéger dans divers conseils.

Un commissaire d'Etat pour les écoles primaires, élu pour deux ans, traitement 4.000 dollars. Fonctions : visiter les écoles normales d'instituteurs, les conseils d'éducation, et les réunions d'instituteurs et leur donner des avis, faire des conférences pédagogiques, veiller à ce que les fonds destinés aux écoles soient légalement distribués, préparer et présenter des rapports annuels sur la condition des écoles, nommer la commission d'Etat chargée de l'examen des instituteurs.

Trois membres du bureau des travaux publics, élus pour quatre ans ; traitement 2.900 dollars par an. Fonctions : Diriger les travaux publics de l'Etat (y compris les canaux et faire faire les réparations), nommer et surveiller les fonctionnaires inférieurs, faire les adjudications, présenter au gouverneur un rapport détaillé annuel.

Un commissaire d'Etat pour la laiterie et l'alimentation,

élu pour deux ans, traitement 4.000 dollars et frais de voyage.

Outre ces fonctionnaires, le peuple élit les juges et le secrétaire *(clerk)* de la Cour suprême. Les autres fonctionnaires sont élus par le peuple dans les districts, ou dans les comtés, et dans les cités, ou bien ils sont nommés par le gouverneur ou par la législature.

Il n'y a que peu de chose à dire des fonctionnaires secondaires des Etats. Bien qu'ils soient peu nombreux, parce qu'il ne reste à l'Etat qu'une sphère d'action administrative très limitée entre le gouvernement fédéral d'un côté, et de l'autre le comté, la cité et les villes, ils le deviennent tous les jours davantage, grâce aux réclamations du peuple qui demande (surtout dans l'ouest), l'aide de l'Etat pour les fermiers, les mineurs, les propriétaires de bestiaux, et, d'une manière générale, pour favoriser le développement matériel du pays. Maintenant on fait beaucoup de statistiques et de rapports. Cependant, les bureaux administratifs sont rarement composés d'hommes capables, car les législatures d'Etat ne sentent pas la nécessité de s'entourer de compétences et la plupart font peu d'efforts, soit en accordant de bons traitements, soit autrement, pour attirer les hommes de valeur dans leur service. D'autre part, le « système des dépouilles », qui a été appliqué aux fonctions de l'Etat aussi bien qu'à celles du gouvernement fédéral, fait souvent de ces postes la récompense de services électoraux et de menées politiques. D'ailleurs, on fait maintenant des efforts et dans certains Etats (ex. New-York), ils ont pleinement réussi, pour introduire des réformes semblables à celles que l'on a commencé d'introduire dans l'administration fédérale. Certaines branches du service civil devront être suffisamment en dehors de la politique pour que les hommes capables ne soient pas exposés à être renvoyés pour des raisons de parti. Ces réformes ne s'applique-

raient jamais aux fonctionnaires supérieurs choisis par le peuple, car ils sont toujours élus pour un petit nombre d'années e grâce à des manœuvres de parti.

Dans l'Etat de New-York, cependant, une législation récente vient de créer des conseils administratifs capables, jouissant d'autorité. Telle est notamment la Commission des Services publics dont la juridiction s'étend sur les chemins de fer, sur les sociétés du gaz, de la lumière et de la force électriques, sur le service télégraphique et téléphonique.

Chaque Etat prescrit l'*Impeachment* des fonctionnaires de l'Exécutif au cas de délits graves (1). Excepté dans l'Etat de Nebraska où l'*impeachment* résulte d'une résolution commune des deux Chambres, c'est la Chambre des Représentants de l'Etat qui porte l'accusation, et dans tous les Etats, sauf le Nebraska, c'est le Sénat de l'Etat qui siège comme tribunal : une majorité des deux tiers est généralement exigée pour qu'il y ait condamnation. En pratique, les *impeachments* sont rares.

Dans la plupart des Etats, les fonctionnaires sont renvoyés tantôt par un vote de la législature, tantôt par le gouverneur sur la demande des deux Chambres, ou par le gouverneur seul, ou enfin par le gouverneur avec l'assentiment du Sénat. On ne renvoie un fonctionnaire qu'à la suite d'une faute, ou pour une raison sérieuse, mais non par caprice ou pour des questions de parti ; et quand un cas ne semble pas justifier le renvoi immédiat, le gouverneur est souvent autorisé à suspendre le fonctionnaire, pendant qu'on fait une enquête sur sa conduite.

(1) Longtemps l'Orégon constitua une exception : mais, maintenant, cet Etat autorise, lui aussi, l'*impeachment*. En 1909 il s'en est servi contre deux fonctionnaires ; l'un d'eux démissionna pour éviter la mise en jugement ; l'autre échappa à ses conséquences parce que la majorité en faveur de la condamnation fut au-dessous des deux tiers.

CHAPITRE XLII

LA JUSTICE DE L'ÉTAT

Le pouvoir judiciaire comprend dans chaque Etat trois sortes de Cours : une Cour suprême ou Cour d'appel ; les Cours supérieures de « Record » ; les tribunaux locaux ; mais les noms et les rapports de ces divers tribunaux et les règlements au sujet des affaires criminelles varient beaucoup d'un Etat à l'autre. On entend parler de *Courts of Common pleas*, *probate courts* (1), *surrogate courts*, *prerogative courts*, *courts of oyer and terminer*, *orphan's courts*, *court of general sessions of the peace and gaol delivery*, *quarter sessions*, *husting courts*, *county courts*, etc. Toutes sortes de vieilles institutions anglaises ont été transportées telles quelles, et elles ont souvent, au milieu des institutions modernes qui les entourent, un air aussi bizarre que les pignons curieux d'une maison du XVIIe siècle au milieu des terrasses d'un faubourg de Londres. Quant à la distinction, que les Anglais considéraient comme fondamentale, entre les Cours de *common law* et les Cours d'équité, elle a été observée très diversement. La plupart des treize premières colo-

(1) Les affaires de l'amirauté sont sous la juridiction exclusive des Cours fédérales.

nies possédaient autrefois des Cours de Chancellerie distinctes. Ces Cours existèrent encore longtemps après la séparation d'avec l'Angleterre, et quelques-uns des plus anciens Etats parmi les nouveaux tels que le Michigan, l'Arkansas et le Missouri en créèrent de semblables. Dans quelques-uns des anciens Etats, cependant, l'hostilité que manifesta le parti populaire en Angleterre au XVIIe siècle contre les Cours d'équité, se fit sentir jusqu'en Amérique. On éprouvait de la défiance à l'égard des Cours de Chancellerie, parce qu'on supposait qu'elles obéissaient à des règles moins fixes, et que des juges ambitieux et capricieux pouvaient abuser de cette liberté (1). Le Massachusetts, par exemple, ne voulut pas avoir une Cour de ce genre, et cependant il fut obligé d'autoriser ses juges ordinaires à appliquer les principes de l'équité, et il greffa ainsi un système d'équité sur son *common law*, tout en maintenant la distinction entre les deux systèmes. La Pennsylvanie résista encore plus longtemps, mais maintenant elle rend aussi l'équité, comme doit le faire tout Etat civilisé ; seulement elle l'administre par l'intermédiaire des juges qui appliquent le *common law*, et elle l'a fait plus ou moins pénétrer dans la trame de l'ancien système. La Constitution démocratique de l'Etat de New-York, de 1846, abolit les Cours de Chancellerie qui avaient été très florissantes et qui avaient doté la jurisprudence américaine de quelques jugements admirables. Ces Cours n'existent plus aujourd'hui que dans quelques Etats, surtout dans ceux de l'Est et du Sud (2), qui se sont montrés, en ma-

(1) Remarquez que les dénis de justice les plus criants en Amérique, tels que les injonctions du juge Barnard de New-York, en 1869, ont été commis dans l'exercice de la juridiction d'équité. En accordant au juge le pouvoir discrétionnaire, on ouvre la porte à l'arbitraire ou à quelque chose de pire.

(2) Delaware, New-Jersey, Vermont, Tennessee, Michigan, Alabama, Mississipi.

tière judiciaire, plus conservateurs que ceux de l'Ouest. Dans sept Etats (Connecticut, New-York, Caroline du Nord, Georgie, Ohio, Californie, Idaho), on a complètement fondu ensemble les lois et l'équité, mais dans plusieurs autres, on a établi que la législature devrait faire disparaître la distinction entre les deux genres de procédure. Plusieurs Etats, surtout les nouveaux, ont créé des tribunaux d'arbitrage et de conciliation.

La juridiction des Cours civiles et des Cours criminelles des Etats est absolument illimitée, c'est-à-dire qu'on ne peut pas faire appel de leurs jugements aux Cours fédérales, sauf dans certains cas spécifiés par la Constitution fédérale et parce qu'ils touchent à une loi fédérale. Il y a naturellement des séries de cas qui sont réservés aux Cours fédérales et d'autres qui peuvent être soumis indistinctement à l'une ou à l'autre juridiction (1). Les Cours des Etats connaissent tous les crimes, sauf ceux qui doivent être punis d'après une loi fédérale ; et il est bon de se souvenir que dans tous les Etats on peut, en soulevant des questions de droit, faire casser le verdict d'un jury qui déclare un accusé coupable, beaucoup plus facilement que ne le permettent les lois et les usages de n'importe quelle nation européenne. On a abusé et on abuse encore de cette facilité au grand détriment de la communauté.

Il faut encore dire un mot d'une ou deux questions qui ont rapport au droit et à la justice dans les Etats. Chaque Etat reconnaît les jugements des Cours d'un autre Etat, ajoute foi aux actes publics et aux registres de cet Etat, et remet entre les mains de ses juges, les coupables qui ont échappé à sa juridiction. Il permet même de les juger, si c'est nécessaire, pour une offense autre que celle pour laquelle l'extradition a été obtenue. Naturellement, les Cours d'un Etat ne sont obligées, ni

(1) Cf. chap. XXII *supra*.

par la loi ni par les usages, à se conformer aux décisions que leur communiquent celles d'un autre Etat. Elles se servent de ces décisions à titre de renseignement, comme d'un témoignage du *common law*, comme ils se servent du recueil d'arrêts et de décisions judiciaires de l'Angleterre. Pendant les cinquante dernières années, la plupart des Etats ont complètement changé, non seulement leur système judiciaire, mais encore la forme de leurs lois. Ils ont revu et rédigé leurs lois sous forme de Code, dont ils publient de temps en temps une édition corrigée. Dans plusieurs cas ils ont adopté des Codes de procédure, et dans certains cas ils ont fait des Codes qui renferment la substance du *common law* et le fondent avec les *statutes*. Toutefois, les jurisconsultes les plus capables et les plus instruits condamnent ces Codes, qui rendent, disent-ils, le droit plus incertain et moins scientifique (1). Mais cette proposition est populaire, car le peuple espère avoir ainsi un système dont la simplicité permettra à tout le monde de comprendre le droit, et rendra la justice moins chère et plus rapide. Malheureusement, ces résultats n'ont pas été obtenus dans les Etats qui en ont fait l'expérience, comme par exemple dans la Californie. Un Code réellement bien fait pourrait avoir ces heureux effets. Mais on peut se demander si les Etats qui font des Codes ont pris toutes les mesures nécessaires pour être sûrs de faire un bon Code. Quand on codifie le droit d'un Etat, on s'expose à un grave danger qui n'existe pas pour un pays comme la France ou l'Angleterre. Tant que le droit d'un Etat reste *common law*, c'est-à-dire tant qu'il ne repose que sur la coutume et sur les décisions des juges, le droit de

(1) Ceci est peut-être moins vrai de la Louisiane, où le droit civil romain, qui a été, pour ainsi dire, le *common law* de l'Etat, offrait, pour faire un Code, une meilleure base que le *common law* anglais. Le Code de la Louisiane a pour base le Code Napoléon.

chaque Etat tend à rester en harmonie avec celui des autres Etats, parce que chaque groupe de juges profite de l'enseignement et subit l'influence des décisions des Cours fédérales et des juges des autres Etats. Mais lorsque le droit tout entier d'un Etat est mis sous forme de Code, toutes les divergences qui existent entre les Etats sont augmentées et perpétuées, et il naît probablement des divergences nouvelles.

Ainsi la codification augmente les divergences du droit entre les différents Etats, et ces divergences tendent à gêner les affaires et à troubler les rapports ordinaires de la vie.

Quelque importantes que soient les fonctions de la magistrature en Amérique, les pouvoirs du juge sont limités par les Constitutions des Etats, à un point qui surprend les Européens. Généralement, le juge n'est pas autorisé à faire aux jurés un résumé sur les questions de fait, il doit seulement leur exposer le droit (1). Quelquefois il est obligé de poser ses questions par écrit. Il n'a qu'un pouvoir très restreint d'envoyer en prison pour offense contre la Cour. Il lui est formellement interdit par les règlements de siéger pour une cause dans laquelle il a un parent où des intérêts pécuniaires. Dans une Constitution, on l'oblige à être ponctuel en stipulant que, s'il arrive à la Cour plus d'une demi-heure après l'heure fixée pour l'ouverture de la séance, les avoués des parties ont le droit de s'entendre pour choisir un citoyen qui jouera le rôle de juge, et qui se mettra immédiatement à juger le procès. Et, en Californie, il ne peut toucher son traitement qu'après avoir attesté

(1) La clause que l'on rencontre fréquemment est celle de la Constitution du Tennessee de 1870 (Art. VI, § 9). « Les juges ne feront point de résumés aux jurés sur les questions de fait, mais ils peuvent leur rappeler les témoignages, et leur exposer le droit. » L'Etat de Washington leur interdit même de commenter les faits. Plusieurs Constitutions sont muettes sur ce point.

qu'il ne reste plus à juger que des causes qui lui ont été soumises depuis moins de quatre-vingt-dix jours (1).

J'arrive maintenant à trois points, qui ne sont pas seulement importants en eux-mêmes, mais qui sont instructifs parce qu'ils nous montrent les courants d'opinion qui ont exercé une influence sur les peuples des Etats-Unis. Ce sont :

La manière dont les juges sont nommés ;

La durée de leurs fonctions ;

Leurs traitements.

Les changements remarquables qui ont été faits dans les deux premiers points, et l'usage étrange qui s'est établi au sujet du dernier sont très significatifs pour celui qui étudie la démocratie moderne, et ils renferment une importante leçon pour l'Europe et pour les colonies britanniques.

A l'époque coloniale, les juges supérieurs étaient nommés par le gouverneur, sauf dans Rhode-Island et dans le Connecticut, où ils étaient élus par la législature. Lorsque, en 1776, et pendant les années suivantes, les Etats firent leurs premières Constitutions, quatre Etats (2), en plus des deux déjà nommés, confièrent les nominations à la législature, et cinq (3) les laissèrent au gouverneur avec le consentement du conseil ; le Delaware les accorda à la législature et au Président (= gouverneur) dans un vote commun *(in joint ballot)*, tandis que la Georgie seule les confiait au peuple.

(1) Les juges de la Californie ont réussi, paraît-il, à se soustraire à ce règlement L'Idaho a une clause semblable, mais il n'accorde aux juges que trente jours. Le Montana stipule que tout magistrat, qui aura passé plus de soixante jours consécutifs en dehors de l'Etat, perdra son poste.

(2) La Virginie, le New-Jersey, la Caroline du Nord et la Caroline du Sud.

(3) Le Massachusetts, le New-Hampshire, la Pennsylvanie, le Maryland et New-York.

De 1812 à 1860, le flot des idées démocratiques est puissant : plusieurs des anciens Etats enlèvent au gouverneur ou à la législature la nomination des juges pour la donner au peuple qui les nomme par la voie des suffrages ; et cet usage se répandit aussi parmi les nouveaux Etats à mesure qu'ils furent admis dans l'Union. Le Mississipi, en 1832, décida que tous ses juges seraient élus par le peuple. Le caractère décisif de ce changement fut marqué par le grand Etat de New-York, dont la Constitution, très démocratique de 1846, transféra aux citoyens la nomination au scrutin de tous les juges.

Maintenant nous voyons que dans quatre Etats, les juges sont élus par la législature (1), dans sept Etats (2), ils sont nommés par le gouverneur, avec l'approbation soit du Conseil, de la Législature ou d'une seule des deux Chambres (3).

Dans tous les autres Etats, les juges sont élus par le peuple. (Ces Etats comprennent presque tous ceux de l'Ouest et du Sud-Ouest, ainsi que New-York, la Pennsylvanie et l'Ohio).

On remarquera que les onze Etats dont les juges ne sont pas élus par le peuple appartiennent (sauf le Maine et le Mississipi), aux colonies primitives. Ce sont ces anciennes Républiques qui ont conservé des méthodes moins démocratiques dans le choix de leurs magistrats ; tandis que les nouvelles démocraties de l'Ouest, et les

(1) Rhode-Island, Vermont, Virginie, Caroline du Sud.

(2) Massachusetts, Connecticut, New-Hampshire, Delaware, Maine, Mississipi, New-Jersey. Dans le Maine et au Connecticut, les juges des « probate Courts » sont élus par le peuple. Dans la Floride, bien que les trois juges de la Cour suprême soient maintenant (Constitution de 1886) élus par le peuple, les sept juges de circuit sont nommés par le gouverneur.

(3) Arizona n'avait pas, en janvier 1912, adopté de Constitution. New-Mexico en a adopté une.

Etats les plus peuplés de l'Est, New-York et la Pennsylvanie, Etats qui ont été démocratisés par leurs grandes villes, ont confié cette fonction si grave et si délicate aux mains grossières du peuple, c'est-à-dire des meneurs politiques.

A l'origine, les juges supérieurs étaient, dans la plupart des Etats, nommés à vie, comme ils le sont maintenant en Angleterre depuis la Révolution de 1688 ; ils conservaient leurs fonctions *tant qu'ils se conduisaient bien (during behaviour)* : ils ne pouvaient en être privés que s'ils étaient condamnés sur une mise en accusation, ou si les deux Chambres de la législature demandaient leur renvoi par une adresse (1). Dans presque tous les Etats on peut renvoyer un juge à la suite d'une adresse de ce genre, si elle est votée par une majorité des deux tiers dans chaque Chambre. Les Etats ont tous conservé fidèlement cette clause salutaire de la Constitution anglaise qui s'oppose aux renvois inconsidérés. Mais le flot de la démocratie a emporté, dans presque tous les Etats, le vieux système des fonctions à vie (de l'inamovibilité). Trois Etats seulement l'ont conservé (2). Dans les autres, les juges sont nommés pour une période qui varie de deux ans dans le Vermont, à vingt-et-un ans en Pennsylvanie. La moyenne est de huit à dix ans ; mais un juge est toujours rééligible, et il est ordinairement réélu s'il n'est pas trop vieux, s'il a donné satisfaction au barreau, et s'il n'a pas déplu au parti qui l'a élu.

Les traitements que l'on donne aux juges des Cours supérieures vont de 10.500 dollars (chief-justice) en Pennsylvanie et de 14.200 à New-York (17.500 dans

(1) Le droit de mettre un juge en accusation subsiste, mais on en fait rarement usage.

(2) Le Massachusetts, Rhode-Island, New-Hampshire, tous des Etats primitifs. Dans Rhode-Island, la législature peut théoriquement renvoyer les juges.

un district), à 2.500 dans le Vermont. La moyenne est de 5.000 à 6.000 (+ 500 dollars au chief-judge). Cette somme ne suffit pas, surtout dans les grands Etats, pour attirer les hommes de talent. A la règle que les juges des tribunaux inférieurs reçoivent des traitements inférieurs il y a des exceptions dans les grandes cités, où les juges des tribunaux inférieurs sont plus « mêlés à la politique » et obtiennent ainsi des traitements disproportionnés avec leur situation (1). En général, les nouveaux Etats de l'Ouest sont ceux qui payent le plus mal : leur population de fermiers ne voit pas l'importance d'avoir, dans les tribunaux des hommes d'une grande valeur, et trouve que 4.000 dollars sont une somme plus que suffisante pour un homme modeste. La moyenne peu élevée des traitements des juges fédéraux confirme cette tendance.

Chacun des trois phénomènes que j'ai décrits : — élection par le peuple, courte durée des fonctions, et traitements peu élevés — suffirait pour faire baisser le niveau moral des magistrats. Les élections populaires mettent le choix entre les mains des partis politiques, c'est-à-dire de groupes de meneurs politiques prêts à se servir de toutes les fonctions comme d'un moyen pour récompenser les services politiques, et pour donner à des partisans reconnaissants des postes qui auront vraisemblablement une importance politique. Dans quelques Etats on a vu des juges se faire complices de fraudes électorales et devenir le jouet de *bosses* sans scrupules. Les *injunctions* émanant d'eux n'étaient que les coups du petit jeu de parti. Si la courte durée des fonctions offre de nombreuses occasions de se débarrasser d'un homme qui a échoué, sans toutefois avoir commis une faute jus-

(1) Par exemple les juges de police de la cité de New-York et les juges de circuit du Comté de Wayne, Michigan, où se trouve la ville de Détroit.

tifiant la législature à demander son renvoi, elle sape la conscience du juge en l'obligeant à ne pas oublier de rester en bons termes avec ceux qui ont fait de lui ce qu'il est, et qui tiennent sa fortune entre leurs mains. Elle engendre la timidité et tue l'esprit d'indépendance. Les petits traitements empêchent les hommes de talent de briguer des postes dont le revenu représente à peine un dixième de ce que peut gagner un grand avocat en plaidant pour des particuliers. Si l'on réunit ces causes d'infériorité, on ne sera pas surpris d'apprendre que dans beaucoup d'Etats américains les juges de l'Etat n'ont qu'une intelligence très moyenne et des connaissances très insuffisantes, inférieures et quelquefois très inférieures à celles des meilleurs avocats qui plaident devant eux. Il est moins facile de se prononcer d'une manière générale sur leur caractère et surtout sur ce qu'on peut appeler, même en Amérique où l'on ne porte point des collets en fourrure, « la pureté de l'hermine judiciaire ». Autant qu'un étranger peut s'en rendre compte, la corruption pécuniaire semble rare, très rare dans la plupart des Etats, mais les mauvaises influences ont d'autres façons d'agir sur l'esprit du juge, et d'affaiblir la confiance en son impartialité, confiance qui est aussi nécessaire que l'impartialité elle-même. Toutes questions de malhonnêteté et d'injustice mises à part, il est fâcheux que les juges ne soient pas d'un niveau social et intellectuel au moins égal à celui des avocats.

Ce mal est sérieux. Mais l'observateur européen s'attend à le trouver bien plus grave qu'il ne l'est en réalité. Dans la plupart des Etats où règne le système électif, les juges sont respectables ; dans quelques cas, ce sont des hommes réellement éminents. Il y a déjà plusieurs années que le Michigan a des juges excellents et respectés. Un des derniers juges a siégé pendant trente-deux ans, et a été réélu six fois successivement. Rare-

ment, les résultats du système sont aussi déplorables qu'on aurait pu le supposer. La cité de New-York, sous la domination du Tweed Ring, a été la seule cité où il y ait eu des scandales judiciaires flagrants ; et même à cette époque de honte, la Cour d'appel d'Albany, tribunal supérieur de l'Etat, ne ces a pas de mériter le respect des bons citoyens. Bien que les juges soient quelquefois faibles et quelquefois soumis à des influences politiques, bien que les juges ne soient pas toujours au-dessus de tout soupçon, la justice civile entre particuliers est bien administrée dans toute l'étendue de l'Union ; et les cas fréquents où des criminels ne sont pas condamnés ou ne sont pas punis après avoir été condamnés, inconvénients sur lesquels des hommes d'Etat et des juristes éminents ont récemment attiré l'attention, sont imputables, non à la faiblesse ou à la partialité des juges, mais à l'indulgence des jurys et aux retards qu'entraîne la complexité de la procédure criminelle.

Pourquoi des sources de maux aussi graves n'ont-elles pas produit des résultats aussi mauvais ? On peut donner à cela trois raisons :

La première, c'est la coexistence dans chaque Etat des tribunaux fédéraux dont les juges sont ordinairement capables et presque toujours honnêtes. Leur présence contribue à empêcher les juges de l'Etat, quelque inférieurs qu'ils soient personnellement, de perdre le sentiment de la responsabilité et de la dignité qui est indispensable aux fonctions judiciaires ; les meneurs politiques eux-mêmes n'osent pas, sous les yeux de ces magistrats, proposer comme candidats des hommes tarés ou notoirement incapables.

Une autre raison, c'est l'influence de l'opinion publique qui se rend compte de l'intérêt de la communauté à ce que les lois soient appliquées honnêtement, et qui a horreur de la turpitude chez un haut fonction-

naire. Le peuple sert de modérateur pour les Conventions qui choisissent les candidats de chaque parti ; il leur fait sentir qu'elles se font du mal à elles-mêmes et qu'elles nuisent à leur cause en mettant en avant un personnage d'une réputation douteuse ; les juges eux-mêmes redoutent l'opinion publique et surtout les critiques de la presse qui ne se gêne pas pour dire la vérité. La théorie démocratique, qui a fait du mal en introduisant le système électif, y remédie en partie en soumettant les magistrats à la lumière de la publicité et en les obligeant aussi à considérer l'honnêteté comme la meilleure politique. On rend compte, ou on peut rendre compte de tout ce qui se passe à la Cour. Le juge est obligé d'indiquer les motifs de tous les jugements qu'il prononce.

Enfin, il y a l'influence du barreau, influence puissante même de nos jours, où pourtant son rôle est moins brillant qu'autrefois. Les chefs de parti locaux qui choisissent les candidats et qui dirigent les Conventions sont, dans certains Etats, des avocats pour la plupart, ou du moins en relations d'amitié avec les principaux avocats de l'Etat ou du district. Or les avocats n'éprouvent pas seulement une répugnance professionnelle à confier les lois à des mains incapables, — la répugnance qu'éprouve le maçon habile à voir mal construire un mur, — ils ont encore un intérêt personnel à faire élire des hommes suffisamment compétents pour comprendre leurs plaidoiries. Ils ne tiennent pas à avoir des juges ignorants et faibles auprès de qui les meilleurs arguments n'ont aucune portée ; il est désagréable pour eux de n'être point sûrs que l'avis qu'ils ont donné à un client, ou un point de droit qui leur paraît clair, seront confirmés par e jugement de la Cour. C'est pourquoi les avocats s'efforcent souvent de faire tomber le choix de leur parti, pour les fonctions de juge, non pas évidemment

sur un grand avocat qui ne voudrait pas accepter un poste de 4.000 dollars, alors que sa clientèle peut lui en rapporter de 20.000 à 30.000, mais sur le plus compétent de ceux qui veulent, dans un parti, accepter le poste. J'ai toujours cherché à savoir, dans tous les Etats que j'ai visités et où la magistrature se recrute à l'élection, comment il se faisait que les juges ne fussent point pires, et on m'a répondu généralement que les avocats étaient intervenus pour empêcher tel ou tel mauvais choix, ou s'étaient entendus pour recommander un candidat, et que les partis avaient cédé aux désirs du barreau. Quelquefois, quand les meneurs politiques sont obligés de s'observer, ou que le barreau est particulièrement dévoué au bien public, on présente un homme qui n'a pas d'autres titres que sa bonne réputation et son savoir. Mais, plus fréquemment, les avocats exercent une pression sur un parti pour qu'il désigne des hommes capables. Ainsi lorsque, il y a quelques années, les Républicains de New-York présentèrent de mauvais candidats, quelques-uns des plus grands avocats républicains conseillèrent aux démocrates de choisir des hommes plus recommandables, et lancèrent ensuite un manifeste en faveur de ces derniers, qui furent élus aux élections.

Ces causes, et surtout la dernière, ont une grande importance pour neutraliser les mauvais effets des élections populaires et de la courte durée des fonctions. Mais elles ne peuvent pas neutraliser les effets des petits traitements. Par suite, si les juges se rendent rarement coupables de corruption et de partialité, souvent ils sont visiblement inférieurs aux avocats qui plaident devant eux.

On est obligé d'indiquer ce qui se fait généralement, car, les différences entre les Etats sont trop nombreuses pour qu'on puisse les examiner toutes. Dans quelques Etats, surtout dans le Nord-Ouest, ceux qui sont à la

tête des partis et du barreau sont honorables, et le sentiment de l'intérêt commun fait que tout le monde désire avoir les meilleurs juges possibles étant donné les traitements. Dans d'autres, il y a des traditions que les meneurs politiques eux-mêmes n'osent pas violer. Par exemple, la Pennsylvanie dont la législature et le gouvernement de cité ont été malhonnêtes, et peu influencés par le barreau, choisit toujours cependant des juges capables. Les scandales de Barnard et de Cardozo (1) furent dus au fait que la nombreuse et ignorante population de New-York était entraînée par une bande de politiciens de profession qui ne craignaient pas les bons citoyens et ne se préoccupaient pas du barreau.

De même que certaines institutions fonctionnent moins bien qu'elles ne le devraient théoriquement, il y en a heureusement d'autres qui fonctionnent mieux.

La vente des charges, sous l'ancienne monarchie française, la vente des grades dans l'armée anglaise jusqu'en 1871, la corruption des électeurs qui était jadis si répandue en Angleterre, la vente du patronage et ensuite de la nomination des clergymen aux cures, qui existe encore dans l'église anglicane, ne pouvaient pas et ne peuvent pas se défendre en théorie, et elles sont toutes mauvaises dans la pratique. Mais aucun de ces abus n'a fait tout le mal qu'aurait pu prévoir un philosophe, parce que d'autres causes venaient mitiger et diminuer ces maux.

Les changements des années récentes ont produit tantôt de bons, tantôt de mauvais effets. Deux Etats qui avaient confié la nomination des juges à la législature, comme le Connecticut, ou au peuple, comme le Mississipi, ont fait de nouvelles Constitutions ou des amendements qui la confient au gouverneur avec le

(1) Les fameux juges du Tweed-Ring en 1869-1871.

consentement de la législature ou d'une seule Chambre (1). D'autres ont élevé les traitements, ou prolongé la durée de la période pour laquelle les juges sont nommés, ou bien ils ont, comme New-York, introduit les deux réformes à la fois. Mais tous les Etats admis dans l'Union pendant ce laps de temps ont laissé au peuple le choix des juges. En 1891, le Kentucky ne s'est pas décidé, quoique sa magistrature ait beaucoup perdu de son ancienne renommée, à accorder de nouveau la nomination des juges à l'exécutif qui l'avait eue jusqu'en 1850. De leur côté, la Georgie et la Floride ont enlevé le droit de nomination à la législature ou au gouverneur pour le donner au peuple. L'Oklahoma, dont la Constitution de 1907 indique nettement quelles sont les tendances occidentales, a fixé à six ans seulement la durée des fonctions judiciaires à la Cour suprême. A ce point de vue au moins, la marée de la démocratie, qui a été toujours croissant depuis de nombreuses années, semble, si elle n'a pas monté davantage, du moins, n'avoir pas reculé. Le voyageur qui parcourt un Etat de l'Ouest y trouvera des juges qui commandent peu le respect, parce qu'on les sait toujours prêts à céder à l'influence de politiciens puissants. S'il demande pourquoi le peuple ne s'efforce pas d'assurer l'indépendance des juges en confiant leur nomination au gouverneur ou du moins en augmentant la durée de leurs fonctions ou le chiffre de leurs traitements, on lui répondra qu'aux yeux de la foule les juges ne sont déjà que trop enclins à subir l'influence des sociétés et trop sujets à témoigner au peuple une sympathie insuffisante. Cette constatation n'est pas faite pour donner confiance, car elle décèle toute la profondeur des causes qui ont amoindri l'effi-

(1) Dans le Connecticut le changement s'est fait sur la demande de l'ordre des avocats de l'Etat, qui voyaient avec regret que le parti de la majorité dans la législature nommait aux fonctions de juge des hommes d'un mérite inférieur.

cacité et la dignité du pouvoir judiciaire. Toutefois, il est permis d'espérer que, même dans un Etat semblable, les conditions qui ont amené de si fâcheuses conséquences, finiront par disparaître. Le peuple américain, trop hardi parfois dans ses expériences, possède un fond de bon sens qui lui fait surveiller de près les résultats, et l'amènera à trouver, en temps voulu, les remèdes appropriés à la maladie.

CHAPITRE XLIII

LES FINANCES D'ÉTAT

Les systèmes financiers en vigueur dans les différents Etats offrent à l'homme d'Etat pratique et à celui qui étudie la politique comparée, le champ d'étude le plus vaste et le plus instructif qui se présente dans toute la série des institutions américaines. Il serait très désirable qu'un homme muni de toutes les connaissances spéciales nécessaires, les examinât au point de vue théorique, et présentât, sous une forme concise, les résultats de son examen. Je ne saurais entreprendre ce travail, non seulement parce que je ne possède point ces connaissances spéciales, mais encore parce que le sujet est trop vaste, et qu'il est difficile de se procurer en Europe les matériaux indispensables. Il faut moins chercher ces matériaux dans les Constitutions des Etats que dans leurs lois, et dans les rapports présentés par les divers fonctionnaires du département des finances et par les commissions spéciales de recherches nommées de temps à autre pour étudier cette question. Tout ce que je puis essayer de faire ici, c'est de dire un mot des traits les plus saillants de ce sujet, et de recueillir dans les Constitutions quelques exemples des dangers que redoute le peuple des Etats et des remèdes qu'il a proposés.

Ce que j'ai à dire se rattache aux idées suivantes :
But pour lequel l'Etat a besoin d'impôts.
Formes de l'impôt.
Exemptions d'impôts.
Modes de recouvrement.
Limites au pouvoir d'imposer.
Dette de l'Etat.
Restrictions apportées au pouvoir d'emprunter.

I. Le budget de l'Etat est rarement important par rapport à la richesse des habitants, parce que les principales dépenses de l'administration sont supportées, non par l'Etat, mais par ses subdivisions, les comtés et surtout par les cités, et par les villes. Les principales dépenses dont se charge un Etat en tant que corps constitué sont : 1° Les traitements de ses fonctionnaires exécutifs et judiciaires, et les frais de la procédure judiciaire qui s'y rattachent, tels que les indemnités accordées aux jurés et aux témoins. 2° La milice volontaire de l'Etat. 3° Les institutions charitables et autres institutions publiques, telles que les asiles d'Etat pour les aliénés, les universités d'Etat, les écoles d'agriculture de l'Etat, etc. (1). 4° les subventions aux écoles (2). 5° Les

(1) Les Constitutions de la Louisiane et de la Georgie permettent à l'Etat de fournir des bras et des jambes de bois aux anciens soldats confédérés ; le Mississipi ordonne de leur faire une pension, à eux ou à leurs veuves.

(2) Tous les Etats ont mis de côté pour l'entretien des écoles, des écoles d'agricultures et d'arts et métiers, et pour les autres établissements d'éducation et les institutions de bienfaisance, y compris souvent les universités, des sommes considérables produites par la vente de terres des pays de l'ouest, que le gouvernement fédéral leur avait données dans ce but à diverses époques, à partir de 1875, et aussi quelquefois par la vente de terres dont les Etats avaient à l'origine affecté le produit à ces établissements. Jusqu'en 1888, le gouvernement des Etats-Unis a donné, pour que le produit en soit affecté à l'enseignement, 77.488.192 arpents de terre (acres).

prisons d'Etat, généralement peu nombreuses, puisque le comté entretient généralement a prison. 6° Les monuments de l'Etat et les travaux publics, y compris, dans quelques cas, les canaux. 7° L'intérêt de la dette d'Etat. Des impôts perçus dans chaque Etat d'après les lois de l'Etat à ce sujet, une petite partie est prise par l'Etat lui-même et consacrée à payer les dépenses qui lui incombent (1). En 1882, sept Etats seulement percevaient, pour les besoins de l'Etat, des impôts s'élevant à plus de 2.000.000 de dollars. En 1905-1906, les recettes brutes de l'Etat de New-York s'élevaient à 39.000.000 dollars (pop. en 1905, 8.000.000) ; du Massachusetts, 10.700.000 dollars. Ce sont là de petites sommes, si on les compare à la population et à la richesse de ces Etats, ou aux impôts levés dans ces Etats par les autorités locales pour les besoins locaux. Elles sont petites aussi en comparaison de ce qui est perçu pour le compte de l'Union fédérale sous forme de contributions indirectes.

II. — Le gouvernement national perçoit ses impôts sous forme de contributions indirectes, de droits de douane et de droit d'accise (2). Cependant, il a le droit d'établir des impôts directs et il a largement usé de ce droit pendant la guerre civile. En 1894, il a établi un

(1) Dans l'Etat de Connecticut (population en 1900, 908.420 habitants), le revenu total des impôts était, en 1902, 13.633, 615 dollars, qui étaient perçus et distribués comme suit :

L'Etat	3.017.364	dollars.
Comtés	169.421	—
Villes	5.041.657	—
Cités de plus de 25.000 habitants	1.535.873	—
Cités moindres ; Circonscriptions civiles de moindre importance	3.769.300	—

(2) Des droits de timbre furent établis aussi pendant la guerre civile et pendant la guerre avec l'Espagne, mais maintenant le gouvernement national les a supprimés.

impôt sur le revenu, avec exemption toutefois en faveur des petits revenus. Mais la Cour suprême, à la majorité, a jugé que la mesure était inconstitutionnelle (1). D'un autre côté, les recettes des Etats proviennent presque complètement des contributions directes, car la Constitution fédérale interdit aux Etats d'établir des droits d'importation et d'exportation, à moins d'y être autorisés par le Congrès, et dans ce dernier cas les droits que le Congrès les a autorisés à percevoir doivent être versés au Trésor fédéral. Le principal impôt de l'Etat est un impôt sur la propriété, basé sur une évaluation de la propriété, et généralement de toute la propriété immobilière et mobilière qui se trouve soumise à la juridiction des impôts.

L'évaluation est faite par des fonctionnaires qu'on appelle estimateurs *(appraisers)* ou répartiteurs *(assessors)*, et qui sont nommés par les communautés locales, d'après les lois générales de l'Etat (2). Ils ont pour devoir d'évaluer toute propriété imposable, c'est-à-dire toute propriété de quelque nature qu'elle soit, qu'ils peuvent découvrir dans la phère de leur autorité. Comme la contribution à donner à l'Etat ou au comté dans cette sphère est proportionnelle à la quantité et à la valeur de la propriété imposable, les répartiteurs locaux et les propriétaires ont un motif évident d'évaluer la propriété au-dessous de sa valeur réelle, car ils soulagent ainsi la communauté d'une partie de son fardeau. L'Etat essaie, par conséquent, de corriger leur travail en créant ce qu'on appelle un Conseil d'égalisation *(a Board of Equalization)*, qui compare et

(1) En 1909, le Congrès a soumis aux Etats un amendement à la Constitution autorisant le Congrès à percevoir un impôt sur le revenu.

(2) Ceci n'est peut-être pas vrai dans tous les détails pour tous les Etats, mais représente seulement les usages d'une manière générale.

revoit les évaluations faites par les divers fonctionnaires locaux, afin de faire évaluer justement et de la même manière toutes les propriétés des diverses localités, et de leur faire supporter leur part exacte des fardeaux publics. De même, le comté a souvent son Conseil d'égalisation qui surveille et rectifie les évaluations des villes et des cités qu'il renferme. Cependant, ces Conseils ne réussissent pas à établir une évaluation réellement égale, et le comté ou la ville honnête, qui indique à peu près la valeur de sa propriété, en souffre, en payant plus que sa part. On évalue généralement la propriété à un prix bien inférieur à sa valeur réelle. Dans le Connecticut, par exemple, la loi ordonne de prendre pour base la valeur marchande, mais l'évaluation varie entre un tiers et les trois quarts de cette valeur (1). On se plaint partout en Amérique de l'échelle très variable d'après laquelle les répartiteurs font leurs évaluations et des inégalités qui en résultent (2).

(1) La Commission spéciale des impôts, dans le Connecticut, dit dans un rapport récent (1887) très clair et très intéressant : « Un des grands défauts de l'application pratique de nos lois sur les impôts, c'est l'inégalité de la répartition et de l'évaluation. Cela se voit dans les différences qui existent entre les villes. On sait fort bien que, rarement et dans un très petit nombre de villes, les répartiteurs évaluent la propriété foncière à ce qu'ils savent être sa valeur réelle. Au contraire, ils font d'abord cette évaluation et ensuite ils inscrivent dans leur liste une somme qui varie entre 33 1/3 et 75 0/0 de cette valeur. Ils font des réductions semblables dans l'évaluation de la propriété mobilière, mais ici il y a encore moins d'uniformité et par suite plus d'injustice » (p. 8). « Les mobiliers d'une valeur de plus de 500 dollars représentent 9.500 dollars dans une de nos villes, tandis qu'une ville voisine, dont la population est deux fois moindre, déclare une valeur de 12.900 dollars » (p. 16).

(2) En Californie, une grande agitation résulta en 1909 du point de savoir si les évaluations faites à Los Angeles et aux environs, dans la partie sud de l'Etat, avaient été ou non indûment inférieures à celles des parties les plus au nord.

Un inconvénient encore plus grave, c'est qu'une très grande partie de la propriété imposable échappe aux impôts. On ne peut pas cacher les terres ou les maisons ; un fonctionnaire zélé peut découvrir les bestiaux et le mobilier. Mais une grande partie, souvent la plus grande partie de la fortune d'un homme riche, se compose de ce que les Américains appellent « intangible property », (biens incorporels), de billets à ordre, d'obligations, de titres de rente, d'hypothèques sur les pays de l'Ouest (1). Il est impossible d'atteindre cette richesse, à moins que le possesseur veuille bien la déclarer ; même si l'on oblige le propriétaire à faire sous serment une déclaration de biens imposables qui lui appartiennent, il est porté à ne pas indiquer ce genre de propriété. La commission du Connecticut dit dans son rapport :

« La proportion de ces valeurs incorporelles par rapport aux autres genres de propriété imposable a diminué régulièrement d'année en année. En 1855, elle était à peu près de 10 0/0 de la valeur totale, en 1865 de 7 1/2 0/0, en 1875 d'un peu plus de 5 0/0, et en 1885 de 3 3/4 0/0. Et pourtant, pendant cette période, le nombre et la valeur des chemins de fer des Etats, des actions des villes et des prêts hypothécaires de l'Ouest ont considérablement augmenté, et les citoyens de toutes nos villes ont placé de fortes sommes de cette manière. Pourquoi ne figurent-elles pas dans la liste de la propriété imposée ? Les termes de la loi sont expli-

(1) Les effets ou les actions, même s'ils appartiennent à une compagnie étrangère à l'Etat, n'occasionnent aucune difficulté, parce que tous les Etats soumettent à un impôt les compagnies et les sociétés qui sont dans leur territoire, et la plupart ont adopté le principe que, si les actions d'une compagnie étrangère à un Etat ont été imposées par cet Etat, elles ne le seront pas à nouveau dans la main de celui qui les possède et qui a sa résidence dans cet Etat. Les lois des Etats et les répartiteurs d'impôts peuvent très bien arriver à atteindre dans chaque Etat la propriété de la société elle-même.

cites, et les amendes infligées pour infraction à la loi sont aussi sévères que possible... La vérité, c'est qu'aucun système de lois ne pourra jamais atteindre directement la plus grande partie de la propriété intangible. On ne la voit pas, et si le propriétaire ne la déclare pas volontairement, elle ne peut, tout au plus, dans la plupart des cas, que faire l'objet de conjectures. En outre, dans un gouvernement libre, les individus ont l'habitude de juger par eux-mêmes de la justice et de la valeur des lois, et ils ne sont que trop portés à profiter du doute quand ils peuvent l'interpréter en leur faveur. La forme même du serment qu'il prononce au sujet de la répartition des impôts lui permet de se soustraire à la loi, car on lui demande de déclarer sa propriété qu'il sait ou qu'il croit être imposable et dont il se souvient. Celui qui ne croit pas qu'un prêt sur une ferme de l'Ouest ou une action de chemin de fer d'un autre Etat devraient être soumis à un impôt, est trop souvent porté à jurer que, d'après lui, ils ne sont pas soumis à l'impôt. D'après la loi actuelle, c'est peut-être une charge pour la conscience d'un grand nombre, mais c'en est une pour la propriété d'un très petit nombre, non pas parce qu'il y en a peu qui devraient payer, mais parce qu'il y en a très peu que l'on puisse obliger à payer. On cache ordinairement les billets et les obligations aux répartiteurs qui, d'ailleurs, ne font pas de grands efforts, dans a plupart des villes, pour les découvrir (1). Le résultat,

(1) Un ancien répartiteur d'une de nos principales villes disait qu'il avait essayé, étant en fonctions, de faire entrer dans la « grande liste » ce genre de propriété, et qu'il avait réussi, pendant les deux dernières années de sa charge, à découvrir et à ajouter plus de 200.000 dollars ; mais il ajoute : « Ce fut peut-être la cause de ma défaite aux élections suivantes. » De même, dans la Virginie de l'Ouest, un répartiteur qui trouvait la déclaration d'un négociant fausse, menaçait de la lui faire faire sous serment. « Si vous le faites, lui dit le négociant, je voterai contre vous la prochaine fois. »

c'est qu'un très petit nombre de villes, de domaines et quelques personnes très honnêtes, supportent tout le fardeau de cet impôt. Tel a été le résultat universel des lois de ce genre dans tous les Etats. »

Une comparaison entre les listes d'impositions et les registres des testaments montra à la commission qu'en 1884, plus d'un tiers des biens mobiliers soumis à l'impôt dans l'Etat du Connecticut, y avaient échappé, et que la proportion était encore bien plus grande en 1886. En présence de cette constatation, ils recommandèrent « d'effacer des listes tous les articles de propriété incorporelle ». Les inventaires des biens des décédés dans leurs testaments, et les déclarations faites par ces mêmes personnes aux répartiteurs « montrent, pour ne pas dire autre chose, peu de points de contact ». Le Connecticut est une République qui dépasse la moyenne presque à tous les points de vue. Dans toutes les parties du pays, on entend dire la même chose (1). Les déclarations en-

(1) La commission des impôts de la Virginie occidentale, en 1884, dit : « A présent, tous les impôts sur les biens incorporels sont payés par quelques citoyens particulièrement consciencieux, par les veuves, les exécuteurs testamentaires, et les tuteurs des aliénés et des enfants. En fait, il est rare qu'un commerçant un peu malin déclare avoir beaucoup de billets à ordre, d'actions ou d'argent. La vérité, c'est que, dans la Virginie occidentale, ce genre d'impôts est, pour ainsi dire, volontaire et peut être considéré de la même façon qu'un don à l'église du voisinage ou à l'école du dimanche. » Les rapports des commissions de divers autres Etats disent la même chose. Voyez, particulièrement, le rapport de la commission des impôts de Baltimore, 1886 ; et le rapport complémentaire d'un membre de la commission du Maryland, M. Richard T. Ely, qui a réuni et exposé beaucoup de témoignages instructifs sur l'inutilité des efforts tentés pour imposer les biens incorporels (Baltimore, 1888). Une commission de Boston, en 1891, conseilla d'imposer seulement la propriété immobilière, parce que, disait-elle, en imposant les biens mobiliers, comme l'ordonnent les lois du Massachusetts, on impose deux fois beaucoup de choses. *Cf.* dans le même sens, Commission de New-York en 1906.

voyées au sujet des contributions à payer sont rarement sincères ; et non seulement une grande partie de la propriété se trouve exemptée des charges qui devraient peser sur elle d'après la loi, mais « la conscience publique est démoralisée par les nombreux serments que les contribuables sont obligés de prêter avec l'intention de ne pas en tenir compte et de ne pas dire la vérité. C'est là un mal très sérieux, et un autre système, quel qu'il fût, serait certainement préférable (1). »

Il n'y a probablement pas un seul Etat dans l'Union dont on ne pourrait dire la même chose. Dans l'Ohio, par exemple, le gouverneur fait les remarques suivantes dans un message spécial d'avril 1887 :

« La grande majorité des biens mobiliers de cet Etat n'est pas déclarée, mais elle est complètement et frauduleusement soustraite à l'impôt. Le public semble croire qu'il y a des injustices et des inégalités dans la

(1) Le juge Foster, dans l'affaire *Kirtland* v. *Hotchkiss*, 42 *Conn. Rep.*, p. 449. — De même, M. David A. Wells, commissaire spécial pour les impôts, devant la législature de New-York, dit dans son rapport : « Le serment, en tant que contrainte ou comme garantie de la vérité dans les déclarations officielles, a cessé presque complètement d'être efficace ; en d'autres termes, le parjure direct ou implicite est devenu tellement commun qu'on ne s'en préoccupe presque pas. Tel est le témoignage à peu près unanime des fonctionnaires qui ont eu à appliquer fréquemment, pendant les dernières années, les lois fiscales fédérales et d'Etat. »

Le professeur E. R. A. Seligman, dans un excellent article paru dans le *Political Science Quarterly*, mars 1890, résume ainsi ses raisons contre l'impôt sur la propriété : « L'impôt actuel sur la propriété, pour avoir voulu imposer les choses incorporelles aussi bien que les choses corporelles, pèche contre les lois essentielles de l'uniformité, de l'égalité et de l'universalité de l'impôt. Il accorde une prime à la malhonnêteté et démoralise la conscience publique. Il fait de la déception un système et de la friponnerie une science. Il pèse plus lourdement sur ceux qui peuvent le moins payer. Il fait peser un double impôt sur un homme et accorde au suivant une immunité complète. »

répartition des impôts, et qu'il n'y a point de mal à frustrer l'Etat, quoiqu'on soit obligé de faire pour cela une fausse déclaration et de commettre un parjure. Ce délit contre l'Etat et contre la morale est trop fréquent parmi les gens riches, qui ont la réputation d'être honorables, et qui occupent une position correspondante dans la société. »

Dans l'Etat de New-York, l'évaluation des biens mobiliers diminua de 1871 à 1884 de 107.184.371 dollars, et, en 1888, les biens mobiliers ne payaient que 10 0/0 des impôts et les biens immobiliers 90 0/0. En 1908, les biens immobiliers étaient évalués à 8.553.298.187 dollars, la propriété mobilière à 620.268.058 dollars. Celle-ci payait seulement 6 3/4 0/0 des impôts d'Etat. Les premiers en supportaient 93 1/2 0/0. En Californie, les biens mobiliers étaient imposés sur une valeur de 220.000.000 de dollars en 1872, et sur une valeur de 251.000.000 de dollars en 1.02, tandis que pendant ces trente années, la propriété immobilière montait de de 417.000.000 dollars à 974.000.000.

Je me suis arrêté sur ces faits, non seulement parce qu'ils montrent les difficultés inhérentes à l'impôt sur la propriété, difficultés naturellement plus grandes dans un pays où plusieurs Etats situés à côté l'un de l'autre ont le droit d'établir les impôts comme il leur plaît, mais aussi parce qu'ils servent à expliquer l'amertume qu'éprouvent les fermiers américains aussi bien que le peuple contre les capitalistes. La plus grande partie de la richesse accumulée par ces derniers échappe à l'impôt, tandis que le fermier qui est propriétaire de ses terres, aussi bien que l'ouvrier qui consacre ses économies à la maison dans laquelle il demeure, est taxé et imposé d'après ces biens corporels. En réalité, on peut dire de la plupart des Etats que, avec le système actuel des taxes, plus une ville est grande, plus est petite la proportion des biens mobiliers atteinte par l'impôt

(car il est plus facile de cacher ces biens dans les grandes villes), et plus un homme est riche, moins sont élevées, par rapport à ses biens, les contributions qu'il paye à l'Etat (1). Ajoutez à cela que le riche ressent moins, relativement à son revenu, le fardeau des impôts indirects, puisque le tarif protecteur n'élève pas seulement le prix des articles de luxe, mais encore celui de toutes les choses nécessaires, sauf certaines catégories d'aliments (2).

(1) Dans l'Iowa, le vérificateur des comptes de l'Etat écrivait dans son rapport : « La partie de la propriété qui échappe le plus à l'impôt est celle qui paye les plus gros dividendes » ; et dans le Kentucky : « Les biens du petit propriétaire sont d'ordinaire évalués proportionnellement beaucoup plus haut que ceux de son riche voisin. »

(2) Un publiciste expérimenté du Massachusetts m'écrit au sujet de ce passage dans mon livre : « Si un Etat force un individu à faire une déclaration complète de ses biens mobiliers et qu'un autre Etat ne le fasse pas, le capital tendra à s'en aller du premier au second. Dans le Vermont, par exemple, la loi oblige tout individu à faire, sous peine d'amende et sous la foi du serment, une déclaration de tous ses biens mobiliers, et le résultat paraît être que le capital sort de cet Etat. Dans l'Etat de New-York, la loi impose les biens incorporels, mais si un individu ne déclare rien, les répartiteurs ont l'ordre de le taxer d'après ce qu'ils savent ou supposent : et la somme fixée devient une affaire de « négoce ». En pratique, il n'y a que les *trustees* et les sociétés qui fassent une déclaration, les capitalistes n'en font pas. C'est un cas de mauvaise loi tempérée par la violation de celle-ci. »

Dans le Massachusetts, l'usage de chaque ville dépend surtout des répartiteurs. A Boston, le bureau central a décidé de ne laisser échapper personne et pendant vingt ans il a augmenté tous les ans les évaluations jusqu'à ce que la victime ait fait une déclaration. D'abord les gens hésitaient à quitter la ville avant le 1er mai (la répartition se fait à cette époque), mais cette hésitation ne fut pas de longue durée, et maintenant presque tous les capitalistes ont des maisons de campagne où ils se rendent à un moment où la saison est encore froide. Ils y sont reçus à bras ouverts par les répartiteurs locaux qui sont heureux d'accepter ce qu'ils veulent bien payer, et leur influence poli-

Outre l'impôt sur la propriété, qui est la principale source des recettes, les Etats mettent un impôt sur certains commerçants ou sur certains métiers (1), quelquefois sous forme de licence, de taxes sur les franchises dont jouit une société, d'impôts sur les actions de chemin de fer ou (dans quelques Etats) d'impôts sur les successions collatérales. On a eu rarement recours jusqu'ici à ce qu'on appelle les « droits de succession », c'est-

tique, leurs impôts, leurs dons sont perdus pour la cité. Quelquefois les répartiteurs d'une ville de province se mettent dans la tête de serrer la vis comme les autorités de la cité, et alors il se produit un beau désordre. Comme les gens riches résident dans un quartier de la ville de province, on s'adresse à la législature pour obtenir que la ville soit divisée, et le voisinage de Boston a été ainsi coupé en morceaux petit à petit.

(1) La Caroline du Nord donne à la législature le pouvoir de taxer tous les genres de commerce, toutes les professions et les franchises. L'Arkansas, en 1868 (art. x, § 17), ordonna à son assemblée générale d'imposer « tous les privilèges, toutes les professions et tous les métiers qui ne sont pas réellement utiles à la société », et elle ajouta que toutes les autres branches en seraient exemptées. Mais comme il trouva sans doute difficile de déterminer les métiers qui sont inutiles, il supprima cette clause dans sa Constitution de 1874, et maintenant il permet d'imposer seulement « les marchands ambulants, les colporteurs, les bacs, les expositions, les privilèges ».

Les personnes ou les choses qui peuvent avoir à payer un droit de licence ou une taxe de métier, sont les suivantes, dont quelques-unes sont mentionnées dans la constitution d'un Etat, les autres dans une autre : les colporteurs, les marchands ambulants, les commissaires-priseurs, les courtiers, les commissionnaires du mont-de-piété, les négociants, les commissionnaires en marchandises « les personnes qui vendent d'après échantillons », les directeurs de spectacles forains, les prestidigitateurs, les aubergistes, les ponts à péage, les bacs, les télégraphes, les courriers (c'est-à-dire les gens chargés du factage), les épiciers, les débitants de boissons, les assurances, les agents pour les brevets d'invention, les personnes ou les sociétés qui jouissent de franchises ou de privilèges, les banques, les chemins de fer, les animaux domestiques nuisibles, les vendeurs dans les ventes « à option » ou « les marchés à terme ».

à-dire aux *probates*, *legacy and succession duties*, et on n'a guère fait usage de l'impôt sur le revenu. Cependant neuf Etats permettent de l'établir. Deux (la Caroline du Sud et l'Oklahoma) permettent qu'il soit progressif. L'Etat de New-York soumet à l'impôt les opérations de bourse. Quant à la capitation, l'usage varie beaucoup. Quelques Constitutions (l'Ohio, par exemple), l'interdisent, comme « injuste et oppressif » ; d'autres ordonnent de l'établir ou permettent à la législature de l'établir, tandis que la moitié des Etats n'en dit rien. Là où il existe, la loi ordonne quelquefois de l'affecter aux écoles ou à d'autres institutions utiles qui sont spécifiées, telles que des secours aux pauvres, afin que les pauvres, qui peut-être ne payent pas d'autre impôt direct, sentent qu'ils doivent contribuer aux dépenses publiques, surtout à celles dont ils bénéficient eux-mêmes directement. L'impôt de capitation est toujours peu élevé, 1 à 3 dollars — le Dakota du Nord autorise 4 dollars — quelquefois (comme au Tenessee) on en fait une condition préalablement nécessaire pour jouir de la franchise électorale. On le fait rarement payer aux femmes ou aux mineurs.

Dans quelques Etats, les sociétés « étrangères », créées par un autre Etat ou domiciliées dans un autre Etat, payent des impôts plus élevés que celles du pays. Le New-Hampshire réussit à chasser de son territoire les compagnies d'assurances « étrangères » en leur faisant payer un impôt.

On commence à trouver des exemples d'un impôt progressif sur les héritages. Deux Etats (le Minnesota et l'Oklahoma) l'autorisent ; l'Oregon (en 1909), a établi un impôt de ce genre qui atteint 6 0/0 pour les biens dépassant 50.000 dollars. La Californie a essayé, par sa fameuse Constitution de 1879, d'imposer deux fois la même propriété.

On cherche toujours à frapper les Compagnies inves-

ties de la personnalité civile, surtout les banques et les chemins de fer (1).

Les Constitutions récentes enjoignent souvent à la législature de veiller à ce que ces entreprises soient imposées convenablement et, quelquefois, elles lui interdisent de se priver jamais du droit d'imposer une société, de peur, sans doute, que ces puissantes Compagnies n'achètent à une législature complaisante l'exemption de toutes charges publiques. Cependant la manière d'imposer ces Compagnies varie d'un Etat à l'autre, et il n'y a à présent, en cette matière, aucune méthode nette et précise.

III. — Dans la plupart des Etats, certaines catégories de biens sont exemptes d'impôts. Ce sont, par exemple, les édifices et autres propriétés de l'Etat, ou d'une localité, les cimetières, les écoles et les universités, les établissements d'éducation, les institutions ou les sociétés charitables, scientifiques, littéraires, agricoles, les bibliothèques publiques, les églises et autres édifices ou propriétés dont on se sert pour les besoins de la religion, les cimetières, le mobilier, les outils et instruments aratoires, les dépôts dans les Caisses d'épargne. Souvent aussi, on stipule que la propriété mobilière au-dessous d'une certaine somme ne sera point soumise à l'impôt, et quelquefois aussi les ministres de la religion sont exemptés de l'impôt jusqu'à une certaine somme (comme par exemple dans l'Etat de New-York, 1.500 dollars).

Aucun Etat ne peut imposer les bons du Trésor, les certificats de rente, ou autres valeurs émises par le gouvernement fédéral ou sous son autorité, y compris les billets qui circulent sous le nom de « greenbacks ». Tel

(1) Pour les banques qui, au milieu du siècle passé furent un objet d'aversion populaire aussi considérable que les chemins de fer devaient le devenir plus tard, voir la Constitution de l'Ohio de 1851, art. 12, § 3.

est le droit d'après l'interprétion de la Constitution fédérale, et le Congrès a voté une loi dans ce sens. Mais cette doctrine a fait naître des questions compliquées ; en outre, il y a là un élément de difficultés pour le système des impôts d'Etat, car les personnes qui désirent échapper à l'impôt sont tentées d'échanger leur propriété contre ces titres exempts d'imposition, avant de faire leur déclaration.

IV. — Quelques-uns des impôts de l'Etat, tels que les licences ou les impôts sur les Compagnies, sont levés directement par les fonctionnaires de l'Etat. Mais d'autres, particulièrement l'impôt sur la propriété, qui produit de si fortes recettes, sont perçus par les autorités locales. L'Etat fixe la somme de recettes dont il a besoin, puis il répartit cette somme entre les comtés, et quelquefois même directement, comme en Nouvelle-Angleterre, entre les villes, selon leur capacité de paiement, c'est-à-dire selon la valeur de la propriété qui se trouve sur leur territoire (1). De même les comtés répartissent, entre les cités et leurs villes, selon la valeur de la propriété imposable, non seulement ce qu'ils ont eux-mêmes à payer à l'Etat, mais encore la somme qu'ils veulent lever pour les besoins du comté. Ainsi, quand les autorités d'une ville répartissent et perçoivent les impôts d'un citoyen, d'habitude elles perçoivent en même temps trois séries distinctes d'impôts d'Etat, ceux du comté et ceux de la cité ou de la ville. Elles gardent les derniers pour les besoins locaux (2) et donnent les deux premiers aux autorités du comté, qui retiennent leur part, et donnent à l'Etat ce qui lui revient. Cette manière de percevoir évite des ennuis et des dé-

(1) Telle qu'elle est fixée par les répartiteurs et les conseils d'égalisation.

(2) Quelquefois, cependant, la ville (town ou township) en tant que corps constitué, paye à l'Etat sa part de l'impôt d'Etat, au lieu de le lever spécifiquement sur les individus.

penses, et le contribuable voit sur la même feuille tout ce qu'il a à payer.

V. — Certains Etats, instruits par leur triste expérience de l'insouciance des législatures, limitent dans la Constitution la somme d'impôts que l'Etat pourra percevoir pendant une année quelconque pour ses besoins. Ainsi, en 1876, le Texas interdisait de lever sur la propriété un impôt d'Etat supérieur à 1/2 0/0 de l'évaluation (non compris la somme nécessaire pour payer l'intérêt de la dette d'Etat), et depuis il a réduit le tant pour cent à 0,35. Le Dakota du Nord (1889) a fixé 0,4 0/0, le Montana 0,3 0/0. Une clause semblable existe au Missouri et dans quelques autres Etats du Sud ou de l'Ouest. Nous verrons, dans un instant, que cette restriction a été imposée d'une manière plus étendue aux cités et aux petites localités. Quelquefois, la Constitution stipule qu'on ne lèvera que les impôts qui sont nécessaires aux besoins courants de l'Etat. Voilà un règlement que le Congrès aurait bien fait d'observer, car les excédents de recettes poussent aux dépenses extravagantes et donnent à la législature l'occasion de faire des tripotages (1).

On pourrait croire que l'intérêt personnel du peuple suffirait pour obtenir l'économie et limiter les impôts. Mais outre le danger d'une législature corrompue, on a souvent fait remarquer que dans beaucoup d'Etats une grande partie des électeurs ne paye pas d'impôts à l'Etat. Ainsi, le pouvoir d'imposer des charges est, en grande partie, entre les mains de gens qui n'ont pas d'intérêt direct, et qui supposent n'avoir aucun intérêt à limiter des impôts qu'ils ne payent pas. Cependant, au point de vue des finances de l'Etat, ce n'a pas

(1) Sir T. More approuve dans son *Utopia* une loi des Macariens qui interdit à leur roi d'avoir jamais plus de 1.000 livres sterling dans le Trésor public.

eu de graves inconvénients ; et le mal réside surtout dans l'absence d'un contrôle efficace des dépenses (1) et dans le fait que (comme au Congrès) le comité des affectations de crédits est distinct de celui qui fixe les recettes et par suite les impôts.

Voici encore un autre exemple de la tendance à restreindre l'imprévoyance des représentants : plusieurs Constitutions leur interdisent d'accorder des crédits par une loi à un individu ou à une Compagnie, d'autoriser à payer les sommes réclamées à l'Etat d'après un contrat qui ne l'engage pas strictement et légalement, ou d'abandonner les droits que l'Etat peut avoir sur les chemins de fer ou sur d'autres Compagnies. En lisant ces clauses multiples, on est tenté de croire que la législature ressemble à un lapin qui cherche à sortir de son trou pour ravager toutes les récoltes voisines, et que le peuple des Etats a été forcé de fermer toutes les issues parce que c'était le seul moyen de s'opposer à cet irrésistible penchant au mal.

VI. — Rien ne mérite plus d'attention dans ce système financier que l'histoire des dettes d'Etat, de leur accroissement effrayant, et des efforts qu'a faits le peuple, après en avoir été effrayé, pour en réduire la somme et pour les empêcher de croître à l'avenir.

Dans les premières décades du XIXe siècle, à l'époque où les vastes et riches pays de l'Ouest, qui forment maintenant les Etats de l'Ohio, de l'Indiana, de l'Illinois, du Michigan et du Missouri étaient ouverts à la civilisation et colonisés un peu plus tard aussi et quand les chemins de fer firent leur apparition et prirent une extension merveilleuse, en peuplant rapidement les terres qui bordent le Mississipi, on était plein

(1) La Virginie, dans sa Constitution de 1902, crée un Comité permanent d'apurement, composé de cinq membres de l'Assemblée, dont le devoir est de surveiller tous les fonctionnaires financiers de l'Etat et d'adresser des rapports au gouverneur.

d'espoir. Les Etats, les comtés et les cités, tout comme les individus, se mirent à l'œuvre avec ardeur pour développer les ressources qui étaient partout autour d'eux. Les Etats, aussi bien que les petits groupements de population, firent des routes, des canaux, des chemins de fer ; ils lancèrent des sociétés commerciales ou prirent des actions de ces sociétés, ils créèrent ou subventionnèrent des banques, ils s'embarquèrent dans des centaines d'entreprises qu'ils étaient incapables de diriger ou de surveiller, ou bien ils se portèrent garants de ces entreprises. Quelques entreprises échouèrent lamentablement, tandis que, dans d'autres, des spéculateurs s'emparèrent des bénéfices tout en laissant les charges à la personne publique.

La dette des Etats qui s'élevait, en 1825 (il y avait alors vingt-quatre Etats), pour toute l'Union, à la somme totale de 12.790.728 dollars (£ 2.500.000), avait atteint, en 1842, 203.777.916 dollars (1), et, en 1870, 352.866.898 dollars.

Pendant les dernières années de cette période, cet accroissement fut dû aux emprunts contractés par les Etats du Nord pour lever et équiper des troupes qui devaient servir dans la guerre civile. Leur intention était de se faire rembourser par le Trésor de l'Union. L'argent emprunté et dépensé avait servi à exécuter aussi beaucoup de travaux et les Etats (au nombre de trente-sept en 1870) possédaient une bien plus grande quantité de biens imposables. Néanmoins, cette somme immense qui augmentait toujours, épouvanta le peuple, et, comme on le sait, quelques Etats répudièrent leur dette. La diminution de la dette totale qui s'élevait, en 1880, pour trente-huit Etats et trois territoires,

(1) En 1838, on calcula que, sur la dette totale de 170.800.000 dollars, les Etats avaient dépensé 60.200.000 dollars pour leurs canaux, 42.800.000 dollars pour les chemins de fer, et 52.600.000 dollars pour les banques.

à la somme de 290.326. 643 dollars, est due en partie à cette répudiation. En 1890, la somme totale (pour quarante quatre Etats et deux territoires) était de 223.107.883 dollars. En 1902, elle était (pour les quarante-cinq Etats d'alors et en laissant de côté les divisions civiles de moindre importance), de 235.000.000 dollars. Même après que l'on eût arrêté l'accroissement des dettes des Etats (de la manière que j'indiquerai tout à l'heure), les petits groupements, les villes, les comtés, et surtout les grandes cités, restèrent dans la même voie. Les anciennes tentations se présentaient de nouveau, et les risques semblaient moindres parce qu'une municipalité est plus directement intéressée qu'un Etat à ce que l'argent soit bien dépensé et les crédits appliqués à des entreprises utiles. Les dettes municipales ont augmenté, surtout dans les grandes cités, avec une dangereuse rapidité. La plus grande partie de la dette des Etats et des comtés avait été contractée pour faire ce qu'on a appelé « des améliorations intérieures » (travaux publics), ou des choses qui se rattachaient à ces travaux. Il en est autrement de la dette des cités : une partie est due aux primes accordées à des volontaires de la guerre civile ; mais une grande partie doit être attribuée à une administration très relâchée et follement dépensière, et encore plus au vol, pratiqué par des moyens que j'indiquerai plus loin, mais facilité par l'habitude de subventionner des Compagnies dont les entreprises font espérer aux citoyens de grandes choses, et aussi par l'habitude de prendre des actions de ces Compagnies.

VII. — Le mal s'accrut jusqu'au jour où le malade en fut terrifié et y porta remède en insérant dans la Constitution des clauses qui limitaient le pouvoir d'emprunter des législatures. Heureusement, on s'était aperçu du mal assez tôt pour que les nouveaux Etats pussent profiter de l'expérience de leurs prédécesseurs. Pendant la seconde moitié du XIXe siècle, les Etats

qui ont fait une Constitution y ont inséré une section qui limite le pouvoir d'emprunter de la législature et des Assemblées locales et qui souvent pourvoit aussi à la libération des engagements existants. Le vote d'une loi pour contracter un emprunt d'Etat est entouré de garanties spéciales, telles que la condition de réunir une majorité des deux tiers dans chacune des deux Chambres. Il est interdit de contracter un emprunt pour payer ou pour entreprendre des améliorations intérieures (source abondante de tripotages et de gaspillages, comme le montre l'exemple du Congrès). Il y a toujours une clause d'après laquelle la loi qui ordonne un emprunt doit créer un fonds d'amortissement pour payer la dette en quelques années. Enfin, dans la plupart des Constitutions, la dette totale est limitée à une somme minime par rapport à la population et aux ressources de l'Etat (1). Ainsi le Wisconsin fixe son maximum à 200.000 dollars (£ 40.000), le Minnesota et l'Iowa à 250.000 dollars, l'Ohio à 750.000 dollars ; le Wyoming à un et l'Idaho à un et demi 0/0 de la valeur de la propriété imposable évaluée par les répartiteurs ; le Nébraska et le Montana à 100.000 dollars ; le prudent Orégon à 50.000 dollars, et le grand et riche Etat de la Pennsylvanie avec une population dépassant alors 5.300.000 habitants (Const. de 1873, art. IX, § 4), à 1.000.000 de dollars (2).

(1) Les dettes contractées pour étouffer une insurrection ou repousser une invasion sont exemptées de ces restrictions.

(2) New-York (Const. de 1846, art. 7, §§ 10-12) fixe aussi le maximum à un million de dollars, mais il permet de voter des lois pour contracter un emprunt nécessaire à « un seul travail ou un seul objet », à condition que l'on établisse en même temps un impôt suffisant pour payer la dette en dix-huit ans, et que cette loi soit soumise au peuple et approuvée par lui par voie de suffrage. Les Constitutions récentes permettent fréquemment d'augmenter la dette, si cette mesure est approuvée par le peuple par un vote spécial.

Dans les quatre cinquièmes des Etats, y compris tous ceux qui ont des Constitutions récentes, il est interdit à la législature « de donner ou de prêter la garantie de l'Etat pour venir en aide à un individu, à une Compagnie, à une corporation municipale ou autre, ou d'engager le crédit de l'Etat de quelque façon que ce soit pour le payement des engagements présents ou futurs d'une société, d'une corporation municipale ou autre (1) », ou de prendre des actions d'une société, ou de s'embarquer, en aucune façon, dans une entreprise lucrative. Plusieurs Constitutions interdisent aussi à l'Etat de se charger des dettes d'une corporation particulière ou municipale.

Le peuple étend même aux Assemblées locales les précautions qu'il prend pour sauvegarder sa liberté et sa sécurité financières. Plusieurs Constitutions récentes limitent ou enjoignent à la législature de limiter le pouvoir d'emprunt des comtés, des cités, des villes, et quelquefois des districts scolaires, investis de la personnalité civile à une somme ne dépassant pas tant pour cent de la valeur imposable fixée par les répartiteurs dans le territoire en question. C'est ordinairement 5 0/0, quelquefois 7 0/0, ou même (New-York, Amendement de 1884), 10 0/0. Quelquefois aussi, on fixe à une certaine somme le montant des impôts que les autorités locales ont le droit de lever pendant n'importe quelle année, par exemple 1/2 0/0 de l'évaluation des répartiteurs (2). Dans presque tous les Etats, il est interdit aux comtés,

(1) La Constitution du Missouri de 1875 (art. 4, § 45), Constitution dont les restrictions et les clauses financières sont nombreuses et instructives. Des termes semblables se trouvent dans presque toutes les Constitutions de l'Ouest et du Sud, et aussi dans quelques Constitutions récentes de l'Est.

(2) Voir les clauses très détaillées de la Constitution du Missouri de 1875 (Art. 10, § 11), et de celle du Montana, 1889 (art. 12, § 9).

aux cités ou aux autres autorités locales constituées, de se porter garants d'une entreprise ou d'une compagnie, de se charger de ses engagements, de prendre des actions ou de lui donner son concours. Quelquefois, cette prohibition est absolue, d'autres fois elle est assujettie à certaines conditions qu'il suffit d'observer pour y échapper Par exemple, il y a des Etats où le peuple d'une cité peut, par un vote spécial, avec une majorité des deux tiers ou des trois cinquièmes, ou une simple majorité des contribuables (Colorado), autoriser à contracter une dette que la municipalité ne pourrait contracter elle-même par l'intermédiaire des organes ordinaires de son gouvernement. Quelquefois, il est enjoint à la municipalité qui contracte une dette de pourvoir en même temps à son extinction à l'aide d'un fonds d'amortissement. Quelquefois, les restrictions s'appliquent seulement à une catégorie particulière d'entreprises, par exemple aux banques et aux chemins de fer. Les différences entre les divers Etats sont innombrables ; mais la tendance générale, c'est de protéger de plus en plus le peuple contre les dettes locales et contre l'extravagance des municipalités. Et quiconque connaît ces autorités locales et les tentations, bonnes ou mauvaises, auxquelles elles sont exposées, ne se plaindra point de cette rigueur (1).

Il y a des cas où cette restriction au pouvoir d'établir des impôts ou au pouvoir d'emprunter est un inconvénient pour une municipalité, parce que des travaux publics très coûteux le deviennent davantage s'il faut les faire par morceaux. C'est ainsi que le Conseil municipal de Brooklyn a été empêché de faire en une seule fois une grande rue qui aurait été un véritable bienfait pour la cité, et que beaucoup plus d'argent a été dépensé pour

(1) On trouvera, en appendice, dans les extraits de la Constitution de l'Oklahoma, un exemple des dispositions restreignant les pouvoirs d'emprunt.

acheter les terrains morceau par morceau. Mais les législatures des Etats et les municipalités des villes ont fait tant de mal en se mêlant d'entreprises qui avaient un caractère public, et les abus résultant du pouvoir illimité d'entreprendre des travaux publics ont été si grands, que le peuple aime mieux supporter de temps à autre les inconvénients inséparables de la restriction.

« Une liste de ces maux comprendrait le gaspillage du domaine public ; l'enrichissement d'intrigants dont le but a été d'obtenir tout ce qu'ils ont pu par de belles promesses, et puis d'éviter, autant et aussi longtemps que possible, de tenir ces promesses ; la corruption de la législature ; la perte du crédit de l'Etat ; de grandes dettes publiques contractées à la légère ; les recettes de l'Etat dépensées à la légère ; le mécontentement public, parce que le public ne croit pas que les entreprises qui sont soutenues par les deniers publics et soi-disant pour le bien du public, soient dirigées dans l'intérêt du public ; et enfin une grande panique financière, un écroulement, un désastre (1). »

Les clauses dont j'ai parlé ci-dessus ont eu pour effet de réduire régulièrement les dettes des Etats, quoique la richesse du pays augmente rapidement. Entre 1870 et 1880, cette diminution s'est élevée à 25 0/0 pour les dettes des Etats, et à 8 0/0 pour celles des comtés, des villes et des districts scolaires. Pendant les dix années suivantes de 1880 à 1890, les dettes des Etats ont diminué de 67.218.760 dollars (la motié de cette diminution est due à l'amortissement des dettes des Etats du Sud) ; mais les dettes des comtés se sont élevées de 124.105.027 dollars à 145.048.045 dollars et les dettes des districts scolaires de 17.580.682 à 36.701.948 dollars. Dans les citées, non seulement il n'y eut pas de diminution de 1870 à 1880, mais il y eut une augmentation de plus de

(1) Cooley, *Const. Limit.*, p. 266.

100 0/0 peut-être de 130 0/0. En 1890, la dette totale des municipalités de plus de 4.000 habitants s'élevait, moins le fonds d'amortissement, à 646.507.644 dollars contre 623.784.262 dollars en 1880, mais à cause de l'augmentation de la population la somme qui était de 45 dol. 06 par tête en 1880 était tombée à 31 dol. 69 en 1890. En 1902, tandis que la dette totale des Etats était, comme ci-dessus mentionnée, de 235.000.000 dollars, celle des comtés et des divisions civiles de moindre importance était de 1.630.000.000 dollars.

On peut expliquer de différentes manières cette différence extraordinaire entre les cités et les Etats. D'abord, les cités ne peuvent pas répudier leurs dettes, tandis que les Etats souverains le peuvent et le font (1). Ensuite, on a récemment introduit dans les Constitutions des Etats des restrictions au droit d'emprunt des municipalités. Mais la principale cause se trouve dans les conditions du gouvernement des grandes cités où la richesse est plus considérable qu'ailleurs et où cette richesse est aussi beaucoup plus à la disposition d'une multitude d'électeurs ignorants. Plusieurs des grandes cités se trouvent dans les Etats qui n'ont que depuis peu, ou qui n'ont pas encore imposé des restrictions suffisantes au droit d'emprunt des conseils de cités. Or, les conseils de cités, comme nous le verrons bientôt, ne sont pas seulement des administrateurs incapables, ils sont encore portés à faire faire des travaux publics qui offrent des occasions de spéculer, de tripoter, ou même de faire des détournements de fonds en masse.

(1) Dans certaines parties de la Nouvelle-Angleterre, la dette de la cité, de la ville, ou toute autre dette municipale, est aussi une dette personnelle à chaque habitant, ce qui constitue, par conséquent, une excellente garantie.

CHAPITRE XLIV

FONCTIONNEMENT DES GOUVERNEMENTS D'ÉTATS

La difficulté que j'ai déjà éprouvée à expliquer à des Européens la nature de l'Etat américain, parce qu'il n'y a rien de semblable en Europe, se présente de nouveau lorsque nous voulons nous rendre compte de la manière dont les organes du gouvernement que nous avons décrits fonctionnent ensemble dans la pratique. Dire que l'Etat est inférieur à la nation mais plus important qu'une municipalité, c'est dire une chose évidente et peu instructive ; car l'Etat a cela de particulier qu'il combine quelques-uns des traits qui caractérisent une nation en Europe, et une nation seulement, avec d'autres qui appartiennent aux municipalités.

L'Etat paraît grand ou petit, selon le point de vue auquel on le considère. Il est grand, si on considère sa sphère d'action et son droit de contrôle tout-puissant dans cette sphère, contrôle qui comprend le maintien des lois et de l'ordre, presque tout le champ de la jurisprudence civile et criminelle, la surveillance des gouvernements locaux, un pouvoir illimité d'établir des impôts. Mais si nous demandons : Quels sont les hommes qui dirigent cette grande machine gouvernementale, jusqu'à quel point intéresse-t-elle les citoyens, quel degré de respect leur inspire-t-elle ? les vastes proportions que

nous avions admirées s'amoindrissent, les hommes sont d'ordinaire insignifiants, le peuple s'y intéresse de moins en moins. Les pouvoirs des autorités de l'Etat sont ceux d'un Parlement européen ; mais ils sont entre les mains d'hommes dont la plupart sont moins distingués et moins respectés par leurs compatriotes que les membres des conseils municipaux de Manchester ou de Cologne. Plusieurs Etats dépassent en superficie et en population quelques anciennes monarchies européennes. Mais le plus souvent, leurs annales ne sont illustrées ni par un événement remarquable ni par un personnage éminent.

On rencontre encore une autre difficulté quand on décrit le fonctionnement du gouvernement des Etats : ce sont les innombrables différences de détail entre les divers Etats. Le cadre organique du gouvernement est partout semblable ; mais son activité fonctionnelle varie avec le caractère, les habitudes, les idées, l'éducation et les traditions des habitants de l'Etat. Un Européen dira naturellement : « Choisissez un Etat type et décrivez-le nous ». Mais l'Etat type n'existe pas. Le Massachusetts ou le Connecticut est un bon exemple de la Nouvelle-Angleterre, le Minnesota ou l'Iowa un bon exemple du Nord-Ouest ; la Georgie ou l'Alabama montre les maux qui troublent toujours le Sud, mais qui sont sans doute compensés par de grands avantages ; New-York et l'Illinois montrent le contraste entre les tendances d'une populace ignorante, et les fermiers sérieux et prudents des comtés ruraux. Mais prendre un de ces Etats comme type et demander au lecteur de supposer que ce que j'en dis s'applique également aux quarante-sept autres Républiques de l'Union, ce serait le lancer dans des confusions inextricables. Il faut donc que je me contente de parler d'une façon générale, en insistant sur les points qui indiquent des tendances à peu près semblables dans presque tous les gouvernements de l'Union, et en priant le lecteur européen de se rappeler que les exemples tirés

d'un Etat particulier (car d'où les tirerait-on?) ne sont pas nécessairement vrais de tous les autres, parce que la vie est soumise ailleurs à des conditions différentes.

Les gouvernements d'Etats ont tous, comme je l'ai fait remarquer, un air de famille avec le gouvernement national ou fédéral. Cela est dû non seulement au fait que les systèmes des treize anciens Etats servirent en grande partie de modèle au gouvernement fédéral, mais aussi à l'influence que la Constitution fédérale a exercée depuis 1789 sur ceux qui ont rédigé ou amendé les Constitutions des Etats. Ainsi la Constitution fédérale a été à la fois père et enfant. Là où les Constitutions diffèrent de celle de l'Union, elles en diffèrent toujours parce qu'elles sont plus démocratiques. La Constitution fédérale exprime encore les doctrines de 1787 ; les Constitutions des Etats expriment les vues d'une époque plus récente, où les idées démocratiques ont été plus dominantes, et où des hommes moins prudents que les sages de la Convention de Philadelphie ont donné une forme légale aux croyances populaires. Non seulement dans le mode de nomination des juges, mais dans la plus courte durée des fonctions que les Etats confèrent à leurs fonctionnaires et à leurs sénateurs, on aperçoit cette différence qui se manifeste encore plus nettement dans les relations entre le Pouvoir législatif et le Pouvoir exécutif. Le Pouvoir exécutif national est séparé de la législature d'une manière qui paraît étrange aux Européens, mais du moins il est tout d'une pièce. Le Président est le chef suprême ; ses ministres sont ses subordonnés ; il les a lui-même choisis parmi ses amis politiques. Ils agissent d'après ses ordres ; il est responsable de leur conduite. Mais dans les Etats rien ne ressemble, même de loin, à un Cabinet. Les principaux fonctionnaires exécutifs sont élus directement par le peuple. Ils sont indépendants du gouverneur de l'Etat. Ils ne sont point soumis à ses ordres, sauf pour certains points

spécifiés dans les lois, et le gouverneur n'est pas responsable de leur conduite puisqu'il ne peut pas la contrôler. Il n'est pas nécessaire que le gouverneur appartienne au parti qui a la majorité dans la législature à ce moment-là, et de même, les autres fonctionnaires de l'Etat peuvent ne pas être du même parti que le gouverneur (1). Bien plus, il peut se faire qu'ils aient été élus à une époque différente et pour plus longtemps.

L'Européen qui étudie le mécanisme du gouvernement des Etats — fort peu l'ont étudié jusqu'ici — est dérouté tout d'abord par un système qui est le contraire de tout ce qu'il espérait rencontrer.

« Comment », se demande-t-il, « semblable mécanisme peut-il fonctionner ? On comprend le système dans lequel une législature gouverne par l'intermédiaire de fonctionnaires qu'elle a, en droit ou en fait, choisis et qu'elle maintient au Pouvoir. On peut comprendre aussi le système où l'Exécutif, tout en étant indépendant de la législature, se compose d'hommes qui agissent d'un commun accord, sous un chef directement responsable devant le peuple. Mais ne manquera-t-il pas toutes les conditions nécessaires à une action harmonieuse et efficace dans un système où tous les fonctionnaires de l'Exécutif sont indépendants les uns des autres, sans être soumis à la législature ? Ils n'obéissent à personne. Ils ne sont responsables que devant le peuple qui n'existe sous une forme active et concrète qu'une fois tous les deux ans, le jour des élections, au moment où il jette son bulletin dans l'urne. Un tel système semble la négation de tout système, et paraît se rapprocher davantage du chaos. »

(1) Ainsi le Massachusetts élit parfois un gouverneur démocrate, mais ses autres fonctionnaires d'Etat viennent habituellement du parti républicain, et il a, pendant très longtemps, envoyé à la législature une majorité républicaine. De même, l'Ohio, en 1908, a élu un gouverneur démocrate, tout en demeurant pour le reste républicain.

Quand l'Européen s'efforce de pénétrer ce mystère, ses amis d'Amérique, d'ordinaire si obligeants, ne lui viennent guère en aide, simplement parce qu'ils ne comprennent pas ce qu'il trouve de difficile. La lumière se fait dans son esprit quand il s'aperçoit que les affaires exécutives d'un Etat ne sont pas de nature à rendre une politique nécessaire, dans le sens européen du mot, et que l'harmonie dans les vues et dans le but ne sont pas nécessaires chez ceux qui les dirigent. On considère que la politique de l'Etat appartient à la législature et à la législature seule.

Comparez le président fédéral au gouverneur d'un Etat. Celui-là doit s'occuper de la politique étrangère, celui-ci ne s'en occupe pas. Celui-là nomme à une multitude de fonctions, celui-ci ne nomme presque personne. Celui-là commande aux armées de terre et de mer, celui-ci n'a sous ses ordres que la milice, insignifiante en temps ordinaire. Le premier a les postes, les Etats n'ont point de service postal particulier. Il reste peu de choses au gouverneur en dehors de son veto, qui est une fonction plutôt législative qu'exécutive ; de son devoir de maintenir l'ordre, qui ne devient important que pendant une émeute ou une insurrection ; et de la fonction presque machinale qui consiste à représenter l'Etat dans certaines affaires de simple routine, dont les principales sont : les demandes d'extradition d'un criminel adressées à un autre État, l'émission des *writs* pour l'élection des membres du Congrès et des législatures d'Etats, la réception des rapports des fonctionnaires de l'Etat. Ces fonctionnaires, même les plus puissants, même ceux qui correspondent aux ministres du Cabinet du gouvernement national, ne sont que de simples employés chargés d'un certain travail, par exemple, recevoir ou distribuer les recettes de l'Etat d'une manière fixée par les lois, et ce travail est d'ordinaire contrôlé par d'autres fonctionnaires ; ou bien ce sont des commissaires chargés

de faire des enquêtes, d'inspecter et de faire des rapports, sans pouvoir prendre aucune détermination importante indépendante. La politique est en dehors de leurs fonctions ; même dans les détails des affaires exécutives, leur pouvoir discrétionnaire est très limité. Ils ont certainement tous, le gouverneur et ceux qui sont au-dessous de lui, des occasions de spéculer et de commettre des détournements ; mais les moins scrupuleux s'abstiennent d'en profiter, de crainte qu'un comité législatif ne fasse une enquête et que la conséquence de ce rapport ne soit leur mise en accusation. Comme ils sont là rarement pour plus de deux ou trois ans, ils sentent que leur position est très incertaine ; mais le désir de faire consciencieusement et intelligemment leur devoir afin d'être réélus serait plus grand si l'on avait l'habitude de réélire plus souvent des hommes capables et compétents. Malheureusement, ici comme pour le Congrès, la tradition dans bien des Etats est que lorsque un homme a occupé une fonction, eut-il parfaitement servi le bien public, quelqu'un d'autre doit avoir la place au tour suivant.

La raison pour laquelle le système que j'ai décrit rapidement va doucement son chemin dans les divers Etats, c'est que l'Exécutif a peu de chose à faire, et relativement peu d'argent à manier. Il y a deux raisons pour lesquelles il a si peu de chose à faire. Le gouvernement local est tellement développé que, dans tous les Etats américains le comté, la cité, la ville, le district scolaire ont entre leurs mains beaucoup de fonctions qui appartiennent en Europe à l'autorité centrale. Ces divisions secondaires limitent la compétence de l'Etat, de même que l'Etat limite celle du pouvoir central. L'autre raison, c'est que, dans les divers Etats, la législation a été portée jusqu'à ses limites extrêmes. Les législatures ont fait des lois sur des sujets qu'on laisse en Europe à la discrét on de l'Exécutif : l'Exécutif n'a aucune liberté d'action : les fonctionnaires exécutifs ne sont que les mains du cer-

veau législatif, qui les dirige à l'aide de lois très minutieuses dans les détails, qui indique avec soin l'affectation de chaque crédit et qui les surveille par ses comités d'enquête.

La conséquence naturelle de cet arrangement, c'est que les fonctions les moins importantes de l'Etat ne confèrent ni beaucoup d'honneur ni beaucoup de pouvoir. On apprécie un poste pour le traitement qui y est attaché et pour les occasions qu'il offre d'obliger ses amis ou d'obtenir une commission sur certains contrats. Cependant, dans les grands Etats, le poste d'attorney-general ou de contrôleur est souvent recherché par des hommes capables. Toutefois, un gouverneur d'Etat n'est pas une quantité négligeable, et ainsi que je l'ai déjà fait remarquer, il semble que ce poste ait récemment acquis de l'importance. Dans plus d'un Etat, il reste encore quelque chose comme un parfum d'autrefois autour de cette fonction, comme par exemple au Massachusetts où les traditions du siècle dernier furent renouvelées par l'homme éminent qui fut à la tête de la République pendant la guerre de sécession et qui réussit à stimuler et à diriger le patriotisme des citoyens. Aujourd'hui, personne ne voudrait, comme M. Jay en 1795, échanger le poste de *chief justice* des Etats-Unis contre celui de gouverneur de son Etat, mais on a vu un ministre du Cabinet quitter son poste pour obtenir celui de gouverneur d'un grand Etat comme New-York. Dans tous les Etats, en sa qualité de premier magistrat et de dépositaire de l'autorité de l'Etat, le gouverneur, peut, d'un moment à l'autre, devenir le pivot sur lequel repose l'ordre public. Dans les émeutes de 1877 en Pennsylvanie, ce fut l'absence accidentelle du gouverneur, alors en voyage dans l'Ouest, qui permit aux rebelles de réunir des forces. Pendant les troubles récents qui ont été le résultat de grandes grèves dans l'Ouest, surtout de celles des employés des chemins de fer, l'action immédiate des gouverneurs a maintenu

ou rétabli l'ordre dans plus d'un Etat ; tandis que l'indécision des gouverneurs voisins a donné aux grévistes l'audace d'arrêter la circulation sur les voies ferrées ou de molester les ouvriers qui avaient été engagés pour les remplacer. De même, dans une crise commerciale, comme celle qui régna dans toute l'Union en 1837, au moment où les citoyens sont saisis d'une terreur panique, et que la législature hésite, l'initiative du gouverneur peut faire beaucoup, et les yeux du peuple se tournent naturellement vers lui. Le droit qu'il a de suggérer des remèdes législatifs, droit dont il n'use pas d'ordinaire, devient alors très important, et il peut abréger ou aggraver la crise dont souffre le peuple.

Ce n'est cependant pas comme magistrat exécutif qu'un gouverneur se fait une bonne ou une mauvaise réputation, c'est le Pouvoir quasi-législatif qu'il a d'accepter les bills votés par la législature ou d'y opposer son veto. On juge ordinairement du mérite d'un gouverneur d'après la fréquence et la hardiesse de son veto ; et un Européen peut voir, comme cela m'est arrivé dans l'Etat de New-York en 1870, le spectacle curieux d'un gouverneur se présentant au peuple pour se faire réélire, sous prétexte qu'il avait résisté, dans bien des circonstances importantes, à la volonté des représentants du peuple, volonté qui avait été exprimée par les votes des deux Chambres. Si des gouverneurs en appellent ainsi au peuple, et souvent avec succès, ce n'est pas seulement parce que le peuple a peu de confiance dans la législature, c'est aussi, et cela lui fait honneur, parce qu'il respecte le courage. Le peuple aime avant tout un homme fort ; de même que les électeurs anglais donnent la préférence à un candidat qui refuse de se laisser imposer un programme ou de recevoir les ordres d'un comité de politiciens.

Les Américains considèrent donc le gouverneur comme le contre-poids de la législature ; aussi trouvent-ils que l'Etat a plus à gagner qu'à perdre à ce que ce gouverneur

appartienne au parti qui est à ce moment-là en minorité dans la législature. On peut se rendre compte de la manière dont se produit ce phénomène en observant les différentes méthodes qui sont employées pour le choisir. Il est élu par le suffrage universel dans l'Etat tout entier. Les représentants sont élus par les mêmes électeurs, mais dans les districts. Ainsi un parti peut avoir la majorité dans un vote général de l'Etat, tout en étant en minorité dans plus de la moitié des districts électoraux. C'est ce qui est arrivé, à un moment donné, dans l'Etat de New-York où le vote en masse donna la majorité au parti démocrate, parce que les Démocrates avaient une majorité écrasante dans la cité de New-York et dans quelques autres grands centres. Mais dans les districts ruraux et dans la plupart des petites villes, le parti républicain possédait une majorité suffisante pour l'emporter dans la plupart des districts. Par conséquent, tandis que le gouverneur était ordinairement un démocrate, la législature était souvent républicaine. Les ennuis qui pourraient résulter de l'opposition de ces deux pouvoirs ne sont guère à redouter, parce que les questions qui divisent les partis nationaux n'ont qu'un rapport très lointain avec les affaires de l'Etat. On peut espérer en retirer quelque bien, parce qu'un gouverneur du parti contraire est plus disposé à s'opposer aux méfaits du Senat ou d'une Chambre hostile et à les dénoncer, qu'un gouverneur appartenant au groupe de la majorité, dans la législature, car ce dernier a des raisons de s'entendre avec la majorité, dans l'espoir d'avoir sa part des bénéfices qui peuvent être réalisés (1).

(1) Quelquefois cependant l'hostilité entre le gouverneur et le Sénat entraîne des difficultés. Il y a quelque temps, le Sénat de New-York a refusé avec persistance de confirmer les nominations de fonctionnaires que le gouverneur avait faites, et ainsi il a fait rester à leur poste, longtemps après l'expiration de leur période légale, plusieurs fonctionnaires qui ont continué de tou-

C'est ainsi que nous sommes ramenés à la législature. Dans les divers Etats, la législature est de beaucoup la force la plus puissante, de sorte que nous pouvons presque l'appeler le gouvernement et ignorer toutes les autres autorités. Voyons comment elle fonctionne sans cette direction que donne un ministère exécutif aux Chambres des pays libres en Europe.

De même que le système de gouvernement des Etats ressemble au gouvernement national, de même une législature d'Etat ressemble au Congrès. Dans la plupart des Etats, elle exagère les défauts caractéristiques du Congrès. Elle a moins d'hommes capables et honorables parmi ses membres. Les chefs reconnus par leur parti sont encore plus rares. Elle est entourée de tentations relativement plus grandes. Elle est surveillée par une opinion publique moins vigilante et moins intéressée. Mais avant de rechercher quels sont les hommes qui remplissent les palais législatifs, voyons quelles sortes d'affaires les y attirent.

On peut classer sous trois chefs les objets de la législation d'Etat :

I. — Les lois civiles ordinaires, c'est-à-dire les contrats, les dommages, les héritages, les rapports entre les familles, les délits, la procédure civile et criminelle.

II. — Les lois administratives, qui comprennent les règlements sur le gouvernement local, municipal ou rural, sur les travaux publics, l'éducation, le commerce des liqueurs, la vaccination, la falsification des produits, les établissements charitables et les prisons, l'inspection des mines et des fabriques. Elles comprennent aussi les lois générales sur les sociétés, les chemins de fer, le

cher leur traitement parce que de nouveaux fonctionnaires n'avaient pas encore été nommés à leur place. On considérait que le Sénat avait mal agi ; mais le gouverneur n'inspirait aucune confiance, et de plus il n'avait aucune autorité morale et ne méritait pas d'en avoir.

travail, les lois sur les impôts locaux et sur les impôts d'Etat, et sur la dette publique.

III. — Des mesures d'un caractère local et spécial, comme ce qu'on appelle en Angleterre « des bills privés », c'est-à-dire des bills par lesquels la législature confère la personnalité juridique aux Compagnies du gaz, des eaux, des canaux, des tramways, des téléphones, des chemins de fer, ou par lesquels elle accorde des immunités sous forme de monopole ou de privilèges à ces compagnies, ou modifie leurs statuts, enfin des bills par lesquels elle constitue en corps politique des cités et de petites localités et par lesquels elle règle leurs affaires.

Si l'on compare ces trois classes d'affaires, dont les deux premières ne sont pas séparées par une ligne de démarcation bien nette, on verra que les bills de la seconde classe sont plus nombreux que ceux de la première, les bills de la troisième plus nombreux que ceux des deux autres ensemble. Les lois civiles ordinaires, celles qui nous guident ou nous protègent dans les rapports de la vie quotidienne, et sur lesquelles sont basés les neuf dixièmes des procès entre les citoyens, ne changent guère d'une année à l'autre dans les Etats d'Amérique. Plusieurs Etats de l'Ouest et quelques-uns de l'Est ont fait des expériences hardies en matière de divorce, d'autres ont ajouté au Code de nouveaux crimes et amendé leur procédure légale. Mais les lois commerciales, aussi bien que celles qui régissent la propriété et qui fixent les droits civils, restent assez stables. Le peuple est satisfait de l'état de choses actuel, et les hommes de loi usent de leur influence pour empêcher la législature de raccommoder les lois. Il y a plus d'activité législative dans les questions de la seconde classe, que j'ai appelées administratives, parce qu'elles impliquent l'action de l'Etat ou d'une des communautés dans l'Etat. Chaque session assiste à de nouvelles expériences dans ce domaine ; il en résulte que le gouvernement étend de plus en plus son

champ d'action, en s'immisçant dans les affaires des citoyens, et en essayant de faire à leur place des choses qu'ils ne semblent pas faire ou ne font pas bien (1). Mais la législation générale ou « publique » est étouffée par a législation des « bills privés » qui forment la troisième classe de lois. Les bills simplement locaux ou spéciaux dépassent partout en nombre les bills généraux, mais ils les dépassent considérablement dans les Etats qui n'exigent pas que les sociétés soient formées conformément aux lois générales (2). Les Américains réfléchis condamnent ces bills spéciaux, non seulement parce qu'ils mettent la confusion dans les lois générales, mais aussi parce qu'ils fournissent l'occasion, si le législateur n'y prend pas bien garde, de tripoter et de commettre des injustices à l'égard de certains individus ou de certaines

(1) Voir le chapitre XCVIII sur « Laissez-Faire » dans le vol. IV. Plusieurs de ces mesures sont préparées en dehors de la législature par des associations qui introduisent leur desiderata dans un bill, donnent ce bill à un membre, et obtiennent qu'il soit voté, peut-être même sans discussion. C'est ainsi que non seulement les associations ouvrières et les associations de fermiers (Grangers), mais encore l'union chrétienne de tempérance des femmes, les médecins, les dentistes, les laitiers font adopter les lois qu'ils désirent.

(2) En 1901, sur 1132 *acts* passés par la législature de l'Alabama, 90 seulement étaient des lois générales. Les restrictions imposées à la législation spéciale par les Constitutions les plus récentes des Etats de l'Ouest et du Sud, semblent avoir fait un peu de bien. Mr. DEALEY (*Our State Constitutions*), remarque : « Dans tous les Etats, en 1904 et 1905, sur 18.937 lois, 8.362 ont été des lois générales. Pendant les mêmes années, les six Etats de la Nouvelle-Angleterre dont les législatures ont des pouvoirs presque sans restriction, ont fait 3.877 lois, dont 1.162 étaient des lois générales. Six Etats dont les législatures subissent le maximum de restrictions, ont adopté 1.558 lois, dont 1.127 générales. Ainsi dans la Nouvelle-Angleterre, par rapport à l'ensemble de la législation, les lois spéciales représentent 70 0/0 et dans les six Etats du second groupe, ces lois spéciales ne forment que 28 0/0 du total.

'ocalités, dans l'intérêt d'un groupe de spéculateurs. C'est un des scandales du pays. Mais l'abondance de ces bills offre encore un autre danger dans les législatures des Etats : ils sont une cause incessante de corruption. Proposés dans un but pécuniaire par une compagnie déjà créée ou par un groupe d'hommes qui désire former une compagnie, ces bills sont adoptés grâce à l'intrigue et à de grands sacrifices d'argent. On distribue de grosses sommes aux quelques hommes influents qui mènent le Sénat ou l'Assemblée et des sommes moindres à la foule des membres qui sont accessibles à ces arguments solides et ne se soucient pas des autres. C'est la possibilité de tirer ainsi partie d'un siège dans la législature qui y attire quantité de membres dans les Etats offrant comme New-York, la Pennsylvanie, l'Illinois, un champ fertile aux vastes entreprises pécuniaires. Là où il y a un cadavre, les vautours ne manquent pas de se réunir. La puissance de l'argent, qui est surtout formidable sous la forme de grandes compagnies, attaque principalement les législatures de ces grands Etats ; mais elle se fait sentir dans presque tous (1). Dans la plupart des Etats, il n'y a qu'une petite minorité des membres de la législature qui consente à se laisser corrompre ; et cependant, même dans ces Etats, l'occasion qu'offrent ces nombreux bills locaux et spéciaux de se rendre important, d'obliger ses amis, d'obtenir quelque chose pour sa localité et d'affer-

(1) On a fait des efforts ces dernières années pour remédier à ces maux. Dans l'Etat de New-York, par exemple, on a réduit le nombre des bills spéciaux en recourant à l'application des lois générales, et en introduisant des restrictions utiles en vue de porter tous les *bills* à la connaissance des membres de la législature, dans leur forme dernière, avant leur mise en discussion pour adoption (Amendement de 1894 à la Constitution d'Etat). On exige maintenant que les propositions d'*appropriations* soient produites à l'avance au contrôleur de l'Etat. Cataloguées et commentées elles sont alors présentées au gouverneur et à la législature.

mir ainsi son influence locale, est suffisante pour faire désirer un siège dans la législature surtout à cause des bills, et pour faire négliger à la plupart des membres les hautes fonctions que possèdent ces Assemblées, c'est-à-dire le devoir de faire des lois générales. On peut appliquer à ces Républiques, mais avec un sens nouveau, le fameux dicton : *corruptissima republica plurimæ leges.*

Une forme de cette législation spéciale est particulièrement attrayante et pernicieuse. C'est le droit de fixer par une loi la Constitution municipale et le gouvernement effectif des cités. Celles-ci croissent si vite que toutes les entreprises qui s'y rattachent sont particulièrement tentantes pour les spéculateurs. Les recettes des villes sont si considérables qu'elles offrent un riche butin à ceux qui peuvent s'emparer de leur contrôle. Les suffrages d'une cité sont assez importants pour donner un très grand pouvoir à ceux qui en sont les maîtres, et pour leur permettre de faire une bonne affaire avec les meneurs politiques de la Chambre législative. C'est pourquoi le contrôle exercé par la législature sur le gouvernement des cités est une branche très importante du travail législatif un moyen pour les politiciens intrigants d'avoir de l'autorité, un moyen de s'enrichir pour les affamés ; et s'il ne procure point la gloire aux malfaiteurs, il épouvante certainement les honnêtes gens (1).

Maintenant que nous avons vu quelles sont les principales occupations de la législature d'un Etat, nous sommes à même de rechercher quelle sera probablement la qualité des personnes dont elle se composera. Les conditions qui déterminent la qualité des membres d'une législature sont les suivantes :

I. — Le système des choix par les conventions de par-

(1) C'est là une des raisons pour lesquelles, dans quelques Etats, les réformateurs ont obtenu, pour les cités, la permission de faire elles-mêmes leurs propres chartres.

tis. Comme ce système sera décrit ultérieurement (troisième partie), je me contenterai de dire ici qu'il empêche le succès des bons candidats et qu'il favorise celui des mauvais.

II. — L'habitude de ne choisir, pour représenter un district, qu'un habitant de ce district. Cette habitude diminue le champ du choix, et non seulement elle exclut les hommes compétents qui viendraient des autres parties du pays, mais elle empêche encore les hommes capables de se lancer dans la politique de l'Etat, car s'ils perdent leur siège pour leur propre district, ils ne peuvent pas rentrer dans la législature comme représentants d'un autre.

III. — Le fait que la capitale des Etats — c'est-à-dire la ville où se réunit la législature et où résident les principaux fonctionnaires — est ordinairement une petite ville, éloignée de la cité ou des cités les plus peuplées de l'Etat, et par suite une ville peu attrayante au point de vue social, peu favorable aux hommes d'affaires et aux hommes de loi, et aussi, soit dit en passant, plus à l'abri d'une opinion publique vigilante que dans une grande cité où la presse est curieuse et voit tout. Les Pennsylvaniens qui seraient heureux de siéger dans la législature, si elle se réunissait à Philadelphie, y tiennent bien moins parce qu'elle se réunit à Harrisburg. Un citoyen éminent du Connecticut me disait que dans ce petit Etat tout le monde pouvait se rendre à Hartford en quelques heures, même en partant du coin le plus éloigné, tandis qu'un membre de la législature de l'Illinois ou du Wisconsin était souvent obligé de quitter sa famille et d'habiter Springfield ou Madison pendant la durée de la session, parce que ces capitales sont très éloignées des frontières de ces vastes Républiques. Il croyait que c'était là une des raisons pour lesquelles la législature du Connecticut était supérieure à celles des autres Etats.

IV. — La nature des affaires qui sont soumises aux

législatures des Etats. Comme je l'ai déjà expliqué, la plus grande partie de ces affaires n'intéresse que fort peu le peuple et n'a jamais une grande portée politique (1). Ces affaires ne sont pourtant pas sans importance. Rien n'est plus important que de restreindre le nombre des lois spéciales, et d'arracher les cités aux griffes d'un voleur. Mais cette importance est au-dessus de l'intelligence du peuple en général, parce que les maux qu'il faudrait empêcher sont répandus dans une multitude de bills, dont chacun pris à part est insignifiant, mais qui tous ensemble ruinent le pays. C'est pourquoi l'homme politique supérieur se donne rarement la peine d'entrer dans la législature d'un Etat, tandis que les hommes qui joignent à une grande probité le talent et l'énergie, sont trop occupés par les devoirs de leur profession ou par leurs affaires, pour entreprendre la triste besogne qui incombe à un membre de la législature, c'est-à-dire pour aller se disputer dans des comités à propos de bills sur le gaz ou sur une ligne de chemin de fer, ou s'efforcer d'obtenir quelque avantage pour la localité qui l'a élu.

Dans cette énumération des conditions qui font baisser la valeur des membres, je n'ai point parlé des

(1) Dans quelques Etats on a pris récemment des mesures pour améliorer la qualité de la législation en fournissant aux membres de la législature des éclaircissements juridiques pour la rédaction des *bills* et en leur procurant tous renseignements utiles. Le Wisconsin, avec son département de la Bibliothèque d'Etat, a donné un excellent exemple dans l'Ouest, et tandis que la Bibliothèque de l'Etat de New-York fait un travail admirable en assemblant des données pour la législation, on retient des juristes pour faire les rédactions de tous les membres qui le désirent. Les départements administratifs, très au courant, donnent leurs avis et leurs critiques à ceux qui les réclament ; ils sont naturellement au service du gouverneur. Assez fréquemment on procède à la nomination de commissions ayant pour mission de faire des recherches et d'adresser des rapports sur les questions qui présentent des difficultés spéciales.

traitements qui leur sont alloués, parce que cela n'a pas une grande importance. Ils attirent bien sans doute quelques individus pauvres, des fermiers besogneux et des avocats à moitié morts de faim. Mais quoiqu'ils attirent ces hommes-là, ils ne repoussent point ceux qui leur sont supérieurs en mérite. Peut-être les représentants auraient-ils un sentiment plus vif de leurs devoirs publics si le travail législatif n'était pas payé du tout. Mais au point de vue pratique, je suis persuadé que la suppression des traitements ne donnerait pas à l'Amérique de meilleurs législateurs. Les inconvénients qui écartent de la législature les hommes supérieurs, et les avantages qui attirent les hommes inférieurs resteraient les mêmes ; et il n'est pas absurde de dire que les sièges de ceux qui ne reviendraient pas si on leur supprimait leurs cinq dollars par jour seraient occupés par d'autres qui trouveraient le moyen de se faire un revenu assez considérable d'une manière moins honnête.

Après cela, il est inutile d'ajouter que les législatures des Etats ne sont pas des Assemblées d'un caractère bien élevé. Les meilleures semblent être celles des Etats de la Nouvelle-Angleterre, particulièrement celle du Massachusetts, où les traditions vénérables qui règnent dans une ancienne République réussissent, insuffisamment il est vrai, à maintenir la dignité de l'Assemblée et à y faire entrer des hommes honorables. On est fondé à dire, d'après les meilleurs témoignages, que cette législature appelée la Cour générale (*general Court*) est réellement honnête, et qu'elle fait assez bien son travail. Elle est cependant composée, prétend-on, d'hommes inférieurs à ceux des Cours générales d'il y a quatre-vingts ans. Le Connecticut a un bon Sénat et une assez bonne Chambre des représentants. On dit qu'elle est assez honnête, bien qu'entachée de démagogie. Le Vermont est pur ; le New-Hampshire, Etat, où le *bossism* a prospéré et où on reprochait habituellement aux électeurs de se

laisser corrompre, offre plus de prise à la censure (1). Viennent ensuite les Etats du Nord-Ouest, où la population, composée presque entièrement de fermiers qui cultivent la terre dont ils sont propriétaires, envoie des membres qui représentent assez bien l'intelligence moyenne et qui sont très peu au-dessous du niveau de la moralité moyenne. Il n'y a pas de traditions dans ces Etats, et il y a déjà des sociétés assez riches pour corrompre les membres et se faire ensuite payer leur silence. C'est pourquoi on peut s'attendre à trouver parmi les législateurs des politiciens de profession de la pire espèce. Mais la proportion de ces hommes est peu élevée dans des Etats comme le Michigan, l'Iowa, le Minnesota, l'Orégon ; guère plus de cinq à quinze 0/0 ; les autres membres sont souvent ignorants et bornés, mais honnêtes et bien intentionnés. Dans l'Ohio et l'Indiana, la proportion des brebis galeuses est un peu plus élevée, et dans quelques Etats de l'Ouest comme le Montana et le Missouri il y a de temps en temps de graves scandales.

Il est difficile de donner une idée générale des Etats du Sud, d'abord parce qu'il y a de grandes différences entre les Etats, et ensuite parce qu'ils sont encore dans un état de transition qui se terminera, paraît-il, par une amélioration. On peut dire, d'une manière générale, que leurs législatures sont inférieures à celles du Nord-Ouest ; on trouve pourtant, dans la plupart, quelques hommes d'un mérite et d'un talent exceptionnels. Le Kentucky et la Georgie sont parmi les meilleurs Etats ; le Mississipi et l'Arkansas ont la réputation d'être parmi les moins honnêtes. La Louisiane, gâtée par la Nouvelle-Orléans, est sans aucun doute le plus mauvais Etat.

(1) On trouvera une description très vivante des méthodes du *Boss*, telles qu'on les pratiquait jadis en cet Etat, dans une histoire intitulée « Coniston » dont Mr. Winston Churchill est l'auteur.

Au rang le plus bas se trouvent les Etats qui, possédant les plus grandes cités, ont reçu un très grand nombre d'immigrants européens, et qui sont complètement tombés entre les mains de meneurs de partis dénués de scrupules. New-York, Philadelphie, Baltimore, Chicago, Cincinnati, San-Francisco ont fait de leur mieux pour empoisonner les législatures en remplissant ces Assemblées de membres d'un caractère très inférieur, et en étant elles-mêmes les centres d'immenses concentrations de capitaux. Ils ont mis la force la plus puissante et la plus corruptrice en contact avec la matière la plus faible et la plus corruptible. Aussi le monde a-t-il rarement vu un tel sabbat de sorcières d'agiotage, de corruption, de vols, de prostitution du Pouvoir législatif devant les intérêts privés, dont la Pennsylvanie et l'Etat de New-York ont été le théâtre. Naturellement, même dans ces Etats, la majorité n'est pas composée d'hommes tarés, car la majorité des membres vient des districts ruraux ou des petites villes, où règnent l'honnêteté et l'ordre comme dans l'Amérique du Nord et de l'Ouest en dehors de quelques grandes cités. Plusieurs d'entre eux sont des fermiers ou de petits avocats, qui viennent avec l'intention de bien faire ; mais ils tombent entre les mains d'intrigants qui abusent de leur inexpérience et exploitent leur ignorance. Un des plus habiles et des plus actifs parmi les hommes politiques de la jeune génération américaine dit (1) :

« Lorsqu'un certain nombre d'hommes, dont plusieurs sont pauvres, quelques-uns peu scrupuleux, et les autres élus par des électeurs trop ignorants pour leur demander un compte exact de leurs actions, arrivent à un poste où ils possèdent un très grand pouvoir temporaire, qui les oblige à prendre des décisions sur des questions intéres-

(1) M. Théodore Roosevelt, de New-York, dans le *Century Magazine*, d'avril 1885. (Ce passage fut écrit en 1888).

sant la prospérité de grandes sociétés et d'individus très riches, les chances de corruption sont toujours grandes. Or, tous ceux qui ont eu à s'occuper de la législation au point de vue pratique savent fort bien qu'à Albany il y a beaucoup de gens corrompus, beaucoup de malhonnêteté politique, beaucoup de lâcheté morale, beaucoup de gens qui acceptent des présents et se font acheter. Cependant je crois que les membres honnêtes sont plus nombreux que les autres. Les représentants venus des districts ruraux sont ordinairement de braves gens, des fermiers aisés, de petits avocats, ou des marchands qui font bien leurs affaires ; ce sont ordinairement des hommes fins, paisibles et honnêtes. Ils ont souvent l'esprit étroit, ils sont lents à concevoir une idée ; mais quand ils l'ont acceptée, ils s'y attachent avec ténacité. Généralement, ce sont des hommes nés en Amérique, mais ceux qui sont venus d'ailleurs sont devenus complètement américains par leur manière de voir et leur façon de penser. Les pires législateurs viennent des grandes villes. Ce sont ordinairement des étrangers, presque sans instruction, dont les idées morales sont très brumeuses, et dont l'ignorance est si profonde qu'elle en serait comique si elle n'avait point quelquefois sur nos lois des effets aussi désastreux. C'est à cause de leur ignorance, plus encore qu'à cause de leur nature vicieuse, qu'il est si difficile de faire voter de bonnes lois, ou d'empêcher les mauvaises de passer ; et parmi les éléments contre lesquels nous avons à lutter pour avoir un bon gouvernement, celui-là est le plus irritant (1). »

Le même écrivain continue en disant que, après avoir siégé dans les trois législatures de l'Etat de New-York, il

(1) Tous ceux qui ont l'expérience des Assemblées législatives admettront que l'ignorance et la stupidité font plus de mal que les mauvaises intentions, parce qu'elles sont plus communes et qu'elles sont le jouet des hommes malintentionnés.

a pu se convaincre qu'un tiers environ des membres était prêt à se laisser acheter. Cependant, ajoute-t-il, quoique le caractère de ces hommes fût connu de tous leurs collègues et des couloirs, il était rarement possible de les condamner. Plusieurs membres de ce tiers corrompu n'étaient pas entrés dans la législature avec l'intention d'en tirer profit, mais ils avaient été corrompus par les autres. Ils s'étaient aperçus que l'on ne pouvait pas se distinguer par des moyens légitimes, et lorsque la tentation était venue, ils étaient tombés, parce qu'ils avaient une conscience faible et qu'ils n'avaient point les connaissances de l'homme d'Etat. Ou bien ils désiraient avant tout faire passer quelque mesure locale que leurs électeurs réclamaient particulièrement, et ils avaient vu qu'ils ne pouvaient obtenir l'appui de certains autres membres qu'en devenant les complices des tripotages ou des « vols » que ces membres proposaient : Ou bien ils devaient leur siège à un homme influent ou à une puissante compagnie, et ils étaient obligés de voter selon les ordres de leur « patron » (1).

(1) « Il vint, devant un comité (de la Chambre de New-York), dont j'étais membre, un bill parfaitement juste en faveur d'une certaine société ; la majorité du comité, c'est-à-dire six membres, était formée d'hommes tout à fait malhonnêtes, qui s'opposèrent au bill avec l'espoir de se faire payer pour cesser leur opposition. Quand j'avais consenti à me charger du bill, j'avais stipulé que la société ne payerait pas un centime pour le faire adopter. Il devint, par conséquent, nécessaire de savoir qui exerçait une pression sur les membres récalcitrants, et, par suite, à qui ces membres devaient leur situation politique. Trois étaient au pouvoir d'hommes politiques locaux du même parti qu'eux-mêmes, et également tarés ; un autre était entre les mains d'un politicien dont la réputation était médiocre et qui habitait une autre cité ; le cinquième, un démocrate, avait pour « patron » un fonctionnaire fédéral républicain ! et le sixième, le président d'une compagnie de tramways. Quelques lettres de ces deux derniers personnages obligèrent les deux derniers membres à changer d'attitude à l'égard du bill avec une souplesse étonnante. »

Un membre corrompu a plusieurs manières de gagner de l'argent. L'une, la plus courante, consiste à se faire donner pour son vote de l'argent ou quelque chose d'équivalent. Une autre consiste à obtenir par son vote l'appui d'un groupe de ses collègues pour une autre mesure qui l'intéresse particulièrement, par exemple pour une mesure qui fera augmenter la valeur des terrains dans le voisinage d'une cité. Ceci c'est le « log-rolling », et il est très difficile de l'empêcher, car sous sa forme la plus inoffensive on le distingue à peine du prêté-rendu légitime qui doit exister dans toutes les Assemblées législatives. On considère cependant ce système comme très nuisible, et quatre nouvelles Constitutions déclarent expressément qu'il sera considéré comme constituant le délit de sollicitation et de corruption et sera puni en conséquence (1). Une troisième manière, c'est le « blackmailing » (tribut). Un membre introduit un bill qui est dirigé spécialement contre une grande société particulière, par exemple une compagnie de chemins de fer, ou bien dans lequel il propose de changer les lois générales de façon à porter préjudice à cette compagnie ou à un groupe de compagnies. Il laisse entendre secrètement qu'il désire « voir » les directeurs ou les avocats de la société, et le plus souvent il se laisse acheter par eux. Dans ce cas, il ne retire point son bill jusqu'au dernier moment afin d'empêcher un autre membre de jouer le même tour. Même dans les Etats du Nord-Ouest, il y a ordinairement un groupe de ces membres tarés, qui trouvent que leurs 300 dollars de traitement ne sont pas suffisants, et qui augmentent leurs revenus législatifs en prélevant cette sorte d'impôt sur les compagnies de

M. THÉODORE ROOSEVELT, *op* et *loc. cit.*

On avait cru, dans les premières années du XXe siècle, que la législature de New-York avait commencé à s'améliorer, mais cette agréable impression a subi un fort assaut en 1910.

(1) Dakota du Nord, Montana, Idaho et Wyoming.

l'Etat. Ce moyen (qui porte le nom de « strike ») n'est pas tout à fait inconnu dans la Nouvelle-Angleterre, où l'on a souvent introduit un bill en faveur de la journée de dix heures pour effrayer les grandes compagnies et les autres capitalistes et les obliger à décider l'auteur à le retirer par les moyens qui sont au pouvoir des capitalistes. Toutes les compagnies de chemins de fer importantes ont un ou plusieurs agents sur place pendant toute la durée de la session de la législature, pour su veiller les bills qui sont introduits et les comités qui s'en occupent. Cet agent s'en rapporter quelquefois aux amis de la compagnie pour faire échouer le bill, et a recours aux expédients ordinaires pour lui créer des amis. Mais il est souvent meilleur marché et plus facile de donner satisfaction à l'agresseur (1). Naturellement, les comités sont des foyers d'intrigues, et la présidence d'un comité est la situation qui offre à un homme sans scrupules le plus d'occasions favorables. Autour des comités bourdonne cet essaim d'agents que les Américains appellent « lobby» et qui viennent solliciter les membres, les menacer d'ennuis dans leur district électoral, les importuner par toutes sortes de raisons et de promesses, leur payer des dîner, des liqueurs et des cigares (2).

(1) Le président d'une compagnie de chemin de fer de l'Ouest, homme capable et honnête, me disait qu'il était obligé d'avoir toujours un homme qui surveillait le travail des Chambres pendant la session, dans la capitale de l'Etat où se trouvait sa ligne, et d'employer toute sorte de moyens pour faire échouer les bills dirigés contre la compagnie, parce que s'il ne le faisait pas, les actionnaires seraient ruinés. Il déplorait cette nécessité. C'était un Etat relativement bon, mais les fermiers avaient tellement de préjugés contre les chemins de fer, que de mauvais bills avaient des chances de passer, et qu'il fallait avoir recours à des remèdes énergiques.

(2) « Un sénateur, que l'on connaissait généralement sous le nom de « Gibbs le scélérat », passa à Albany deux ans, pendant lesquels il fit ses « affaires » si impudemment que ses électeurs refusèrent de l'y renvoyer ; mais l'année d'après il se présenta

Dans ces Etats démoralisés, le Sénat d'Etat est plutôt pire que la Chambre, tandis que, dans les bons Etats, le Sénat est ordinairement supérieur à l'autre assemblée(1). Il y a à cela deux raisons. Comme le Sénat est plus petit — à New-York, il y a 51 sénateurs contre 150 représentants — le vote de chaque sénateur a plus d'importance, et s'il est à vendre, il se paye plus cher. Toutes choses égales, une tentation plus forte a plus de chance de vaincre la vertu ; et toutes choses sont égales, car il est tout aussi difficile de faire retomber la responsabilité sur un sénateur que sur un membre de l'Assemblée, et le poste n'est pas plus honorable. La seconde raison, c'est que les intrigants adroits et expérimentés arrivent à se faire nommer au Sénat où leur pouvoir (y compris la confirmation des nominations) est plus grand et leur voix plus précieuse. Les plus capables restent, mais comme le fait d'être capable comprend aussi l'absence de scrupules, cela revient à dire que l'on a, en pratique, la sélection naturelle des plus mauvais.

Je vais sortir de ce marais infernal pour faire quelques observations qui me paraissent s'appliquer aux législatures des Etats en général, et non pas uniquement aux plus dégradées.

L'esprit local, extraordinairement fort partout en

de nouveau avec calme et il pria ses électeurs de le nommer parce qu'il était sans argent et qu'il voulait mettre ordre à ses affaires avec son traitement de sénateur, qui est de 1.500 dollars. — M. J. B. Bishop, de New-York, dans un article qui a pour titre : *Money in City Elections*, p. 6.

(1) Quelques-uns de ceux qui m'ont donné des renseignements ne sont pas de cet avis ; et quelques-uns croient que la proportion des hommes corrompus, même à Albany, est inférieure à celle qu'indique Mr. Roosevelt. Les écrivains de l'école pessimiste croient qu'elle est plus élevée. Je donne, ici comme ailleurs, ce qui me paraît être l'opinion la plus vraisemblable, quoique je puisse dire, comme Hérodote au sujet de la légende de Cyrus : « que je connais trois autres séries d'histoires ».

Amérique, les domine complètement. Un membre n'est pas un membre pour son Etat nommé par un district, mais obligé de songer d'abord à la prospérité générale de la République. Il est le membre qui représente Browsnville ou Pompey ou le septième district, et ainsi de suite, selon les cas. Son premier et son principal devoir, c'est d'obtenir de l'Etat, pour son district, tout ce qu'il peut en argent ou sous forme de lois. Ne lui parlez point de l'intérêt général, car cette considération n'a aucun poids si elle est contraire aux intérêts du coin de terre qu'il représente. Qui plus est, ses collègues du même parti le considèrent comme le seul défenseur des revendications de cet endroit, et le seul autorisé à parler des affaires de cet endroit. S'il approuve un bill qui intéresse cette localité et rien que celle-là, son opinion est décisive. Personne n'a le droit d'intervenir. Cet usage est accepté d'autant plus volontiers qu'il sert les intérêts particuliers de chaque membre, tandis qu'ils sont rares les membres qui ont des vues plus larges, et qui cherchent à défendre les intérêts de l'Etat et les principes généraux d'une sage législation. Quand telle est la doctrine acceptée, aussi bien que la coutume invariable, le « log-rolling » devient naturel et presque légitime. Puisque chaque membre est le seul juge pour toutes les mesures qui ont rapport à son district, tous les autres membres appuient celui qui propose un bill local, dans l'espoir que celui-là les appuiera à son tour dans des circonstances semblables. Celui qui s'oppose à un mauvais bill proposé par un autre dans l'intérêt de l'Etat, est certain que cet autre s'opposera à ses propres bills, et probablement avec succès, quelque utiles qu'ils soient.

J'ai signalé (chap. XIV-XVII), en parlant du Congrès, les défauts qui proviennent du manque de chefs reconnus et d'hommes obligés par leurs fonctions à représenter et à protéger les intérêts du peuple en général. Ces défauts, on les retrouve dans les législatures d'Etats, sur une plus

petite échelle sans doute, mais sous une forme plus grave, parce que le niveau des intelligences y est moins élevé et le contrôle de l'opinion publique moindre. Il n'y a personne chargé de s'opposer à ces mesquins intérêts de clocher ; personne qui ait le devoir de combattre les propositions d'un groupe bruyant, propositions dont les hommes réfléchis aperçoivent le danger final et les effets pernicieux. Il y a des membres qui représentent des districts, mais il n'y en a point qui représentent le peuple de l'Etat. C'est ainsi que beaucoup de mauvais bills et beaucoup de bills inutiles sont adoptés. Et quand il se présente une question difficile, il arrive que pas un membre n'est capable de la comprendre et de proposer une solution. Quelquefois, le gouverneur les tire d'embarras en nommant une commission d'hommes instruits qui sont chargés de préparer et de proposer à la législature une loi sur cette question. Quelquefois, une clause de la Constitution ordonne que les juges fassent un rapport sur tous les défauts du système judiciaire afin que les réformes nécessaires soient votées (1). Tels sont les moyens détournés auxquels on a recours pour suppléer à l'incapacité des législateurs, et à l'absence d'un système qui permettrait au Pouvoir exécutif et au pouvoir législatif de coopérer à la même œuvre.

L'Etat de New-York, en 1903, a pris une remarquable et importante initiative en créant la « Commission des utilités publiques », chargée de s'occuper

(1) Dans un Etat de l'Ouest il est arrivé récemment aux juges les plus expérimentés de s'entendre sur certaines réformes urgentes à accomplir dans la procédure judiciaire et de faire présenter à la législature un bill à cet effet. Cependant, la législature comprenait de ces juristes médiocres et pauvres qui s'opposèrent aux réformes parce qu'elles auraient amoindri leurs chances de gain. Grâce aux efforts de ces chétifs praticiens le bill échoua. Il n'y avait, dans la Chambre, aucune personne investie d'une autorité officielle pour déclarer hautement que, dans l'intérêt général du peuple, le bill devait passer.

des agences de transport et autres services publics. On espère que son action remédiera aux maux provenant non seulement de l'usage fréquent d'influences condamnables par les compagnies de services publics, mais aussi de la manière fragmentaire, décousue, dont les législatures ont traité ces questions.

Les législateurs des Etats, surtout ceux de l'Ouest, sont très remuants, ils ont des connaissances très limitées et ils apprécient très mal les intérêts essentiels du pays : tous ces défauts les rendent plutôt dangereux. Comme ils ne se réunissent que pendant quelques semaines tous les deux ans, ils sont d'une activité alarmante pendant cette période, et ils adoptent des lois dont ils ne saisissent les résultats que plusieurs mois plus tard. C'est pour cette raison, et aussi par peur des tripotages, que les « bons citoyens » de ces Républiques attendent avec inquiétude la session législative, et qu'ils saluent le départ des représentants comme une délivrance. Je demandai une fois au gouverneur d'une République de l'Ouest s'il s'entendait bien avec la législature. « Je ne dirai pas que ce sont de malhonnêtes gens, me répondit-il, mais le spectacle le plus agréables de l'année, c'est le moment où je vois les pans de leurs redingotes disparaître au coin de la rue à la fin de la session. »

Cet esprit remuant et le caractère général de la législation d'Etat se manifestent par le nombre immense de bills introduits pendant chaque session. Très peu de ces bills sont adoptés, parce que la durée de la session est trop courte, ou bien parce que les comités s'inclinent devant des influences contraires ; pourtant, ceux qui passent atteignent un total élevé. On a estimé à 15.000 lois la production annuelle de toutes les législatures (1). De 1899 à 1904 le nombre des bills qui ont passé a été de

(1) L'auteur de cette estimation est le Professeur Gilmore, de l'université de Wisconsin.

45.552. En 1909, on a fait 741 lois dans le Maryland, 729 en Californie, 650 en Pennsylvanie, 596 dans l'Etat de New-York, 1319 dans la Caroline du Nord. La grande majorité étaient des lois locales ou spéciales adoptées pour servir uniquement les intérêts d'individus ou de localités déterminés (1). En 1901, huit Etats, qu'on peut avec raison considérer comme des Etats « types », ont voté 7.032 lois dont 5.876 étaient des lois locales ou spéciales. Des lois de personnification juridique, réglant des héritages, permettant de changer de nom, déchargeant des individus ou des sociétés de leurs dettes, occupent ainsi une grande partie du temps de la législature, aux frais du public et au grand détriment de l'Etat, puisque c'est grâce à ces bills que se commettent tous les tripotages.

Les dépenses où les Etats se trouvent entraînés du fait de leurs législatures sont très grandes, avec des résultats plus dommageables qu'avantageux. Il y a quelques années, on a estimé que le prix de revient des lois dans les Etats variait en moyenne de 1.000 dollars par jour pour chaque session législative à plus de 4.000, ce qui fait à peu près pour la totalité des Etats en y comprenant le Congrès, une somme d'au moins 10.000.000 de dollars. Et ce n'est point là une dépense exceptionnelle, mais le prix de la législation courante.

Ce qu'il y a de plus frappant chez ces législateurs d'Etat, c'est la timidité. Pas un ne songe à se faire une opinion personnelle. Pour tout ce qui a rapport aux in-

(1) Même parmi les *Acts* qui figurent dans les recueils de lois des Etats sous la dénomination de lois générales, il y en a un grand nombre dont le caractère est nettement local ou spécial. Quelques Etats (ex. Wyoming) interdisent maintenant le vote des lois privées *(Private Act)*. — Comme on l'a déjà fait remarquer, le nombre total des bills de toute sorte présentés en 1908 au Parlement Britannique, seule autorité législative pour une population de 43.000.000 d'habitants, a été de 482 dont 241 seulement furent adoptés.

térêts de ses électeurs, chaque membre est naturellement leur humble serviteur. Dans les questions de parti brûlantes (il y en a peu, et la plupart sont personnelles), il suit son parti. Dans les questions de politique générale, il regarde de quel côté souffle le vent ; il est prêt à voter tout ce que le peuple ou une partie active du peuple peut réclamer, même s'il y est secrètement hostile, et qu'il essaie sournoisement de faire échouer la mesure proposée. Ce manque d'indépendance a quelques bons résultats. Il permet à une petite minorité d'hommes dévoués, soutenus par quelques journaux, de faire voter des réformes auxquelles la majorité est indifférente ou hostile. Ainsi dans des Assemblées très dépravées de New-York et de Pennsylvanie, on a récemment adopté des bills qui améliorent les chartes des cités, qui créent le scrutin secret, et qui établissent même un meilleur système de nomination des fonctionnaires. Quelques réformateurs énergiques vinrent à Albany et à Harrisbourg avec l'intention de joindre leurs forces à celles du petit groupe de membres honnêtes qui luttaient en faveur d'un bon gouvernement. Tantôt par la peur et tantôt par des flatteries, ils décidèrent la majorité du Sénat et de la Chambre à adopter des mesures qui étaient contraires aux intérêts des politiciens de profession. Vers 1880, deux ou trois nobles dames très habiles parvinrent, en restant à Albany pendant la session, à faire introduire des réformes dans les établissements charitables de la cité de New-York. L'ignorance et l'insouciance des « professionnels » de la politique, qui n'aperçoivent pas toujours les résultats des changements législatifs, et qui ne voient pas plus loin que quelques mois devant eux, aident à rendre de semblables triomphes possibles. Et ainsi, de même que, d'après la Bible, la colère de l'homme chante la louange du Seigneur, de même les fautes des politiciens servent la cause de la justice.

Dans les lois récentes de plusieurs Etats, surtout de ceux

de l'Ouest, on remarque un mélange singulier de philanthropie et d'humanitarisme qui se confondent avec les folies et les tripotages exposés ci-dessus, comme des fils d'or et d'argent tissés avec une trame de toile à sac malpropre.

Tous les ans, les législatures adoptent des bills pour limiter la vente des liqueurs, pour empêcher la vente des livres et journaux obscènes ou démoralisateurs, pour protéger les femmes et les enfants, pour faire disparaître les loteries et les maisons de jeu, pour améliorer le sort des aveugles, des fous, des pauvres. Ces lois montrent que les législateurs s'intéressent très vivement et de plus en plus à toutes les bonnes œuvres. Elles s'expliquent, non point seulement par le pouvoir que possède une minorité active et unie de faire ce qu'elle veut contre une foule d'hommes dont le gain personnel est le seul but, et qui par suite ne s'entendent plus pour les autres choses, mais encore par la sympathie qu'éprouvent les législateurs pour la moralité et pour la souffrance, surtout dans les districts ruraux. Les politiciens corrompus d'Albany eux-mêmes se laissèrent toucher par les prières des dames généreuses que j'ai citées plus haut. Il ne faudrait pas non plus considérer le représentant ordinaire comme un méchant homme, simplement parce qu'il prend part à une spéculation ou qu'il fait payer tribut à une compagnie de chemins de fer. L'idéal moral de l'Amérique occidentale n'est pas le même que celui de l'Angleterre, de même que l'idéal moral de l'Angleterre diffère de celui de la France ou de l'Allemagne. Il est à la fois plus haut et plus bas. Certaines fautes excitent la colère et engendrent le dégoût en Amérique beaucoup plus qu'en Angleterre ; d'autres sont plus facilement pardonnées ou plus vite oubliées. A cette dernière catégorie appartient la négligence dans l'accomplissement des devoirs politiques. Les journaux accusent tout le monde ; il est difficile à un citoyen de savoir qui est innocent ou coupable. Il se fait une sorte de compromis dans son propre

esprit ; le citoyen se dit que personne n'est tout à fait noir et que tout le monde est gris. Et il pense ensuite que ce que tout le monde fait ne peut pas être un grand crime.

NOTE A L'ÉDITION DE 1910. — En revisant les faits dont s'occupe ce chapitre je m'aperçois qu'ils sont encore, d'une manière générale, les mêmes qu'en 1892. Les facteurs du bien et du mal n'ont guère changé. Toutefois, la tendance des années récentes, dans la plupart des Etats, semble être en faveur d'une législation meilleure, spécialement en faveur d'un contrôle plus actif, plus vigilant des assemblées législatives par l'opinion publique. Par exemple, la législature de New-York n'est probablement pas plus exempte de reproches que jadis et tripote, tout comme par le passé, sollicitée qu'elle est par les intérêts privés. Mais ses manifestations publiques sont meilleures et parfois elles renoncent à quelque malpropreté par égard à l'opinion des bons citoyens. De plus, dans quelques Etats, la législature est contenue par l'existence du Referendum. Cependant, dans plusieurs des Etats de l'Ouest et du Sud on adopte encore quantité de mesures hâtives et parfois déraisonnables. Et dans la plupart des Etats les intérêts particuliers, aujourd'hui encore trop puissants, obtiennent les lois dont ils sont besoin. Mais le progrès accompli a été assez grand pour qu'on puisse espérer. Le besoin qui semble actuellement le plus pressant c'est la séparation des bills privés (c'est-à-dire locaux et personnels) d'avec la législation publique générale, et l'adoption d'une procédure applicable à ces bills privés reposant sur des principes généraux, et si possible, l'application de méthodes quasi-judiciaires. La Commission des Utilités publiques de New-York constitue en ce sens une expérience dont on peut attendre beaucoup. En tout cas, quiconque sait de quelle utilité a été, en Angleterre, l'application des méthodes quasi-judiciaires à la législation privée, ne peut que souhaiter qu'elles soient mieux connues dans les Etats américains.

CHAPITRE XLV

REMÈDES AUX DÉFAUTS DES GOUVERNEMENTS D'ÉTATS

Les défauts que cette étude nous a fait découvrir dans les gouvernements d'Etats ne sont pas ceux que nous nous attendions à y trouver. On aurait pu prédire, et on croyait à une certaine époque, que ces Assemblées, dévorées par la jalousie et poussées par l'ambition, se livreraient à des tentatives incessantes pour étendre leur sphère d'action et empiéter sur le gouvernement national. Ce fait ne s'est pas produit, et ne paraît pas devoir se produire. Le peuple de chaque Etat n'est pas plus attaché au gouvernement de sa République qu'au gouvernement fédéral de la nation, dont le développement a rendu presque insignifiants les plus grands Etats eux-mêmes.

Notre étude sur le système de gouvernement des Etats, dans lesquels le pouvoir exécutif est entièrement séparé du Pouvoir législatif, aurait pu nous faire craindre que le premier de ces pouvoirs ne devînt trop indépendant et ne se servît de son autorité dans son propre intérêt et dans celui de son parti, au grand détriment des affaires publiques qui auraient pu se ressentir de ce manque d'entente entre les deux grandes autorités, celle qui fait les lois et celle qui les fait exécuter.

En pratique, ce défaut n'a pas été très grave.

La législature pourrait certainement faire une meil-

leure besogne si le gouverneur, ou quelque haut fonctionnaire agissant avec et pour lui, siégeait dans les Chambres et en dirigeait les délibérations. Cependant, on n'a jamais songé à appliquer aux Etats américains le système de Cabinet que nous avons en Angleterre ; et l'exemple des législatures provinciales du Canada, dont chacune a un ministère responsable ayant entrée à la législature, n'a pas été imité. Ceux qui fondèrent les gouvernements des Etats ne désiraient pas placer dans l'Assemblée représentative des chefs exécutifs. Probablement, ils craignaient que le gouverneur, n'étant pas responsable devant la législature, fût trop indépendant. La création récente de divers fonctionnaires ou conseils administratifs a, jusqu'à un certain point, porté remède aux maux causé par l incompétence des législatures, car ces fonctionnaires ou ces conseils préparent fréquemment des bills qu un membre de la législature introduit, et qui passent sans opposition, peut-être même sans que personne s'en aperçoive, sauf une poignée de membres. Somme toute, les rouages exécutifs fonctionnent bien, mais, d'après quelques publicistes judicieux, ils pourraient être perfectionnés simplement en laissant au gouverneur le droit de nommer les principaux fonctionnaires, au lieu de les faire élire par le peuple. Cet arrangement tendrait à mettre plus d'unité dans les plans et dans les actes du gouvernement. Les désaccords qui se produisent dans la pratique entre le gouverneur et la législature ont principalement rapport aux nominations, c'est-à-dire à des questions personnelles qui n'intéressent pas la politique de l'Etat

Les défauts réels du système de gouvernement des Etats résident surtout dans la composition et dans la conduite des législatures Ce sont les suivants :

Infériorité de la masse des hommes qui composent ces Assemblées, au point de vue des connaissances, de l'habileté et quelquefois de la conscience.

Imprévoyance en matière de finances.

Négligence dans le vote des bills administratifs.

Manque de méthode quand ils s'occupent de bills locaux ou spéciaux.

Impossibilité pour l'opinion publique de contrôler suffisamment la législation, et surtout les bills locaux et spéciaux.

Le résultat pratique de ces défauts a été une dette écrasante à la charge des Etats et des localités, dette qui n'aurait jamais dû être contractée ; de folles expériences en fait de législation ; des autorisations prodiguées à une multitude d'entreprises particulières, dans lesquelles les droits et les intérêts publics deviennent le jouet des spéculateurs, et une source de bénéfices pour les propriétaires d'un monopole. Comme conséquence secondaire, les législateurs eux-mêmes ont été démoralisés et toutes les entreprises des Compagnies sont devenues l'objet de préjugés peu justifiés.

Quels sont les moyens ou les remèdes que l'on a proposés pour limiter ou supprimer ces maux ? Ceux qui ont suivi mon étude sur les hommes dont se composent les législatures et sur les méthodes de travail de ces hommes, ont compris qu'il fallait des remèdes puissants, parce que sans cela les résultats auraient été encore pires. Tous les remèdes ont pour but de limiter le Pouvoir législatif, et on peut les diviser en quatre séries.

D'abord, il y a la division de la législature en deux Chambres. On peut faire passer une loi en fraude dans une Chambre, mais l'argent peut manquer pour la faire passer dans l'autre. Un projet extraordinaire, soi-disant dans l'intérêt des fermiers, ou des éleveurs ou des employés de chemins de fer, peut éveiller suffisamment l'attention des hommes sensés, pendant qu'il est en discussion à l'Assemblée, pour empêcher le Sénat de l'adopter. La simple tendance qu'ont deux Chambres à ne pas être d'accord est considérée comme un bienfait par ceux

qui prétendent, comme le font les Américains, que toute nouvelle loi doit faire plus de mal que de bien. La plupart des bills sont mauvais — donc, il faut en tuer autant qu'on peut. De plus, même dans des législatures corrompues, comme celles de New-York ou de Pennsylvanie, chaque Chambre trouve plaisir à dévoiler les fraudes de l'autre, même si elle n'y trouve pas son intérêt.

En second lieu, il y a le veto du gouverneur. Les Américains y attachent un très grand prix, comme le montre le fait suivant : en 1789, il n'y avait qu'un Etat, le Massachusetts, qui accordât ce droit à son premier magistrat, tandis que maintenant tous les Etats, sauf un, le lui accordent. Quelques Constitutions (y compris toutes les Constitutions récentes) contiennent une clause salutaire d'après laquelle le gouverneur peut rejeter un ou plusieurs articles d'un bill de crédits (quelquefois de n'importe quel bill) tout en approuvant l ensemble du bill. Ce droit donne au gouverneur une grande autorité et lui permet d'empêcher le gaspillage des ressources de l'Etat dans de mauvaises entreprises. Le droit de veto, dans lequel le peuple des Etats a la plus grande confiance, montre bien les avantages de la responsabilité concentrée dans les mains d'un seul homme. Quand ils choisissent un gouverneur pour représenter l'autorité collective de l'Etat tout entier, les citoyens lui imposent le devoir d'examiner chaque bill et d'en peser la valeur. Il ne peut pas se retrancher derrière la volonté des représentants du peuple, parce qu'il a été nommé pour surveiller et pour modérer ces représentants du peuple, comme un agent de police surveille un individu suspect. Il est obligé de rejeter un bill non seulement s'il lui paraît enfreindre la Constitution de l'Etat, mais encore s'il le trouve en quoi que ce soit nuisible au public, sous peine d'être lui-même soupçonné de négligence ou même de complicité dans quelque projet malhonnête. La législature peut, il est vrai, ne pas tenir compte du veto, et adopter le bill

à la majorité des deux tiers ; mais même si les deux tiers des membres sont favorables à une mesure, il peut se faire qu'ils hésitent à recourir à ce moyen violent, lorsque le veto a tourné du côté d'un bill la lampe de l'opinion publique. Il y a, naturellement, de très grandes différences entre les gouverneurs et entre les divers Etats, au point de vue de l'honnêteté avec laquelle il est usé de ce droit ; car il peut servir, et il sert quelquefois, à un gouverneur affilié à un « ring », pour empêcher toute réforme de passer. Mais c'est partout un pouvoir réel et efficace ; et il a rendu de très réels services dans les grands Etats où l'importance des fonctions de gouverneur assure quelquefois l'élection à ce poste d'un homme capable et courageux (1).

Troisièmement, l'Etat impose des limites à la compétence de la législature. J'ai déjà parlé de quelques-unes de ces restrictions, dont les plus nombreuses et aussi les plus importantes en ce moment ont rapport aux bills locaux ou spéciaux (qu'on appelle en Angleterre des bills « privés »). Ces bills détruisent l'harmonie et la simplicité des lois et font perdre du temps à la Chambre ; mais surtout ils sont si fréquemment une source de spéculations et de tripotages (2), qu'il y aurait un très grand avantage à les supprimer complètement ou à ne les conserver que pour les cas où un bill spécial est absolument nécessaire.

(1) Quoique l'existence de ce remède tende à diminuer l'opposition que les membres honnêtes font aux mauvais bills parce qu'ils savent que le veto les arrêtera, cet inconvénient est moins à craindre que ne le serait la suppression du veto.

(2) « Dans douze Etats il est interdit à la législature de créer, autrement que par une loi générale, des sociétés, et même des municipalités ; et dans treize autres de créer des sociétés par une loi spéciale, sauf des municipalités ou d'autres corporations auxquelles aucune autre loi n'est applicable. Dans quelques Etats, on ne peut créer par une loi spéciale que des municipalités, des établissements de charité et des pénitenciers. Ces clauses n'ont pas été introduites pour empêcher la formation de Compagnies privées. Au contraire, dans tous ces Etats, il existe des lois

Les prohibitions constitutionnelles dont j'ai parlé produisent jusqu'à un certain point ce résultat. Grâce à elles, l'Illinois, par exemple, a réduit à 300 pages les lois d'une session, et l'Iowa à une moyenne de 200 à 250 pages, tandis que les lois du Wisconsin remplirent 2.000 pages en 1885, parce que, dans cet Etat, il y avait alors moins de restrictions.

Mais les puissances du mal ne cèdent pas sans lutte. On a, pour éluder ces règles, essayé toutes sortes de moyens dont quelques-uns réussissent. Par exemple, la Constitution de New-York interdisait de faire des lois spéciales au sujet du gouvernement des cités. On fit une loi applicable aux cités de plus de 100.000 habitants,

générales qui leur permettent de s'organiser avec la plus grande facilité. Mais les défauts de quelques-unes de ces lois qui n'ont pas réussi à empêcher les maux contre lesquels elles ont été faites, obligent les législateurs à se demander si, en évitant le Scylla de la législation spéciale, ils ne sont pas tombés dans le Charybde de la franchise accordée à tort et à travers. Un jour viendra peut-être, où l'on se conformera aux recommandations de la commission des Chemins de fer de New-York, et où ceux qui voudront construire une nouvelle ligne seront obligés de fournir une meilleure raison, pour la créer et pour avoir le droit d'expropriation, que la chance de forcer une Compagnie déjà établie à acheter leur ligne, — ou, si ce plan échoue, l'alternative de laisser vendre la ligne après avoir été déclarés « déchus ». — HITCHCOCK, *State Constitutions*, p. 36. Les prohibitions sont devenues plus rigoureuses depuis que cette note a été écrite.

« Le favoritisme et la spéculation ont beau jeu lorsqu'une loi spéciale est nécessaire pour autoriser une Compagnie à se former et pour accorder des faveurs et des privilèges spéciaux, car la législature peut se laisser corrompre et ne pas imposer à la Compagnie des obligations équivalentes aux avantages qu'elle obtient. C'est à ce droit de créer des Compagnies privées que sont dus les deux tiers des intrigues de couloir, des spéculations, du log-rolling (faveurs réciproques), des fraudes et des malhonnêtetés que l'on voit si fréquemment dans nos législatures. » — FORD, *Citizens' Manual*, II, p. 68.

mais de moins de 200.000. Il se trouva qu'il n'y avait dans l'Etat qu'une ville qui fût dans ce cas ; c'était Buffalo, mais, comme il aurait pu y en avoir d'autres, la loi était générale, et la prohibition de la Constitution ne l'atteignait pas. De même, la Constitution de l'Ohio stipule que la législature ne pourra point « faire de lois spéciales conférant les attributs de la personnalité juridique ». Mais en 1890 la législature vota près de cinquante lois de ce genre ; elle échappait à la clause de la Constitution en n'employant dans la rédaction de la loi que des termes généraux, qui en fait ne s'appliquaient qu'à une seule localité. Une loi autorisait par exemple les villages de 1.903 habitants au moins et de 1.912 habitants au plus à émettre des actions pour faire une usine à gaz ; une autre permettait à toutes les cités de 15.435 âmes, d'après le recensement de 1890, d'établir un impôt pour l'entretien des bibliothèques (1).

On élude encore d'une autre manière les clauses contre la législation spéciale ; c'est en faisant des lois qui semblent être générales parce qu'elles sont présentées sous forme d'amendements à des lois générales. Voici un exemple récent. La Constitution de l'Etat de New-York interdit à la législature de voter des lois privées ou locales pour constituer des villages en corps politique, ou pour autoriser à construire des ponts. En 1885, la législature fit une loi générale sur l'incorporation des villages, à laquelle elle ajouta des clauses générales sur les ponts. L'année suivante, elle adopta la loi ci-dessous que je cite textuellement. Cette loi amende celle de 1885, en stipulant qu'elle sera applicable non plus à tous les comtés de l'Etat, mais seulement au comté de Westchester, à l'exclusion de deux villes de ce comté.

(1) M. Hitchcock (dont l'adresse contient l'exemple de l'Ohio) ajoute que la Cour suprême de l'Ohio a considéré ces moyens évasifs comme inconstitutionnels : mais on continue d'en user, car les législatures, les villages et les cités essaient d'en tirer parti.

C'est donc doublement une loi « privée ou locale », mais la clause prohibitive de la Constitution a été éludée (1).

CHAPITRE 556

Loi qui amende le chapitre 291 *des lois de* 1870, *intitulée « loi sur l'incorporation des villages. »*

Village. Incorporation Act de 1885, relatif aux ponts, applicable seulement à une partie du comté de Westchester.

Adoptée le 4 juin 1886 : les trois cinquièmes étant présents.

Le peuple de l'Etat de New-York, représenté dans le Sénat et l'Assemblée, adopte la loi suivante :

Section 1. — La section 11 du chapitre 450 des lois de 1885 est amendée comme suit :

Section 2. — Tous les comtés de cet Etat sont exempts des clauses de cette loi, sauf le comté de Westchester, toutefois cette loi ne sera pas applicable aux villes de Greenburgh et Mount-Pleasant dans le dit comté de Westchester.

Section 3. — Cette loi aura son effet immédiatement.

Dans les Etats où l'on emploie fréquemment des échappatoires de la sorte, le Code est devenu très confus, parce que l'on ne peut savoir si une loi est générale ou spéciale qu'en l'étudiant attentivement.

Le lecteur a sans doute remarqué dans l'en-tête de la loi citée plus haut les mots « les trois cinquièmes étant présents ». C'est une des nombreuses sauvegardes que l'on impose aux législatures des Etats. J'en ai cité d'autres au chapitre XL. L'abondance de ces clauses, dans les Constitutions récentes, montre que tous les efforts que l'on a faits pour porter remède aux divers symptômes n'ont pas réussi à déraciner le mal, et leur

(1) La Constitution du Dakota du Nord (§ 70) interdit expressément de tourner ainsi la loi.

minutie croissante donne une idée des innombrables moyens évasifs que le peuple cherche à prévenir (1).

Le génie inventif des législateurs américains trouve ou pratique de nombreux trous dans le réseau dont le peuple a essayé de les envelopper à l'aide de la Constitution. Cependant, si toutes les restrictions dont j'ai parlé ont été quelquefois violées ou éludées, elles ont, en somme, produit de bons résultats. L'ennemi est tenu en échec, et on l'empêche de faire beaucoup de mauvaises lois. La législature abandonne certains bills, parce qu'ils sont trop manifestement contraires à la Constitution, et qu'il est inutile de les examiner. Les membres les plus ignorants ne se rendent pas toujours compte des difficultés. Ils sont à peine capables de lire la Constitution, et la nature de son fonctionnement juridique ne les dépasse

(1) Par exemple, il est quelquefois stipulé qu'on n'introduira aucun bill pendant une certaine période après le commencement ou avant la fin de la session, afin d'empêcher les membres de faire passer certains bills en fraude pendant les derniers jours. On élude cette clause « en introduisant un nouveau bill après le délai constitutionnel d'introduction, sous forme d'amendement à un bill déjà introduit, dont toutes les parties disparaissent et sont remplacées par le nouveau bill, sauf le dispositif de la loi. Donc, le membre qui croit avoir l'occasion d'introduire un bill après l'expiration de la période constitutionnelle, prend soin d'introduire à temps de faux bills, sur lesquels il pourra en greffer d'autres, sans se préoccuper du caractère ou du contenu des premiers. Le faux bill avait peut-être rapport à l'incorporation de la cité de Siam. Un des électeurs de ce membre lui écrit pour lui demander l'autorisation législative de construire une digue dans la Wild Cat River (Rivière du Chat Sauvage). Immédiatement, après avoir supprimé tout ce qui suit le dispositif, et qui a trait à l'incorporation de la cité de Siam, on ajoute au bill un amendement qui stipule uniquement que John Doe est autorisé à construire une digue dans la Wild Cat River. C'est avec ce titre et sous cette forme qu'il est adopté. Mais la Chambre modifie considérablement le titre, le met en rapport avec l'objet du bill, et la loi est votée, sans que la Constitution ait été violée. » — COOLEY, *Const. Limit.*, p. 169, note.

pas moins que la cause du tonnerre ne dépasse les chats. Un de mes amis, qui siégea pendant plusieurs années dans l'Assemblée de New-York, fut une fois importuné par un membre irlandais qui le suppliait de soutenir un petit bill. Il lui répondit qu'il ne le pouvait pas, parce que ce bill était contraire à la Constitution. « Oh, monsieur Robert, répliqua l'Irlandais, il ne faut jamais permettre à la Constitution de séparer des amis. »

Il y a des bills auxquels le gouverneur ne peut s'empêcher d'opposer son veto, parce qu'ils violent une restriction constitutionnelle ; tandis que plusieurs bills qui passent devant lui sains et saufs, tombent devant les Cours de justice. On peut ajouter qu'il appartient nécessairement aux juges de faire respecter les restrictions constitutionnelles parce que, si le cas leur est soumis dans un procès entre deux individus, ils sont obligés de dire si oui ou non une loi dépasse les limites marquées par la Constitution ou si un amendement constitutionnel a été dûment voté (1).

(1) Voici un exemple remarquable de la manière dont les Cours de justice font respecter au pied de la lettre les restrictions constitutionnelles. Il s'agit du sort d'un amendement récent à la Constitution de l'Iowa sur la prohibition des liqueurs. Cet amendement avait été adopté par les deux Chambres de la législature de l'Etat ; dans deux législatures successives, il avait été soumis au peuple et adopté à une forte majorité, il avait été publié par le gouverneur et il était entré en vigueur. On découvrit qu'une Chambre de la première législature avait négligé, par la faute de son secrétaire, « d'écrire l'amendement en entier dans son journal », comme l'ordonne la Constitution. Le cas fut soumis à la Cour suprême de l'Iowa qui déclara que, par suite de cette irrégularité, l'amendement n'avait pas été dûment adopté et était entièrement nul.

La Cour suprême du Wisconsin a donné un exemple de l'importance que peut avoir l'action des Cours quand il s'agit de faire respecter les restrictions constitutionnelles qui sauvegardent les droits du peuple. Elle a déclaré nulle la nouvelle distribution de l'Etat en districts (gerrymandering) en vue des élections des

On me fera peut-être observer que la position des juges de l'Etat diffère matériellement de celle des juges fédéraux de deux façons. Ceux-ci ne sont point nommés par un Etat, et sont, par conséquent, plus indépendants quand ils ont à se prononcer sur un conflit entre la Constitution ou les lois d'un Etat et la Constitution ou les lois fédérales. De plus, ils sont nommés à vie, tandis que les juges des Etats ne sont élus dans leurs fonctions que pour quelques années, et sont obligés de songer à leur réélection. Peut-on s'attendre dans ce cas à ce que le juge de l'Etat montre une égale hardiesse, quand il s'agit de déclarer inconstitutionnelle une loi de l'Etat ? N'offensera-t-il pas la législature et les chefs de parti qui la mènent, en se déclarant contre eux ?

On peut répondre que, s'il déplaît à la législature en se prononçant contre la validité d'une loi inconstitutionnelle, le juge risque de déplaire au peuple en se prononçant en faveur de la loi ; et il vaut mieux plaire au peuple qu'à la législature. Le peuple, en général, ne sait peut-être rien de la question, mais les hommes de loi la connaissent mieux, et ils ne manquent pas de dire ce qu'ils en pensent. Les hommes de loi demandent à la Cour de les protéger contre la négligence et la malhonnêteté de la législature, et ils condamnent toujours un juge qui manque à son devoir. C'est pourquoi les juges y manquent rarement. Ils démolissent sans façon les lois de l'Etat, et il est rare qu'ils aient à s'en repentir. Leur position n'est dangereuse que dans un cas. Quand le peuple désire très vivement une réforme, et que, par les clauses d'une nouvelle Constitution ou par ses clameurs, il a obligé la législature à adopter une mesure qui doit porter remède à un mal pressant, il est à

membres de la législature, parce qu'elle était contraire à une clause constitutionnelle qui stipule que les districts doivent être aussi égaux que possible.

craindre qu'il s'irrite contre le juge qui déclare cette mesure inconstitutionnelle. C'est une chose qui est souvent arrivée et qui peut toujours arriver quand les juges ne sont élus que pour une courte période, car leur position instable leur enlève, malheureusement, une partie de leur énergie. En 1786, la Cour suprême de Rhode-Island déclara qu'une loi que la législature venait de voter était nulle, parce qu'elle était contraire aux clauses de la charte coloniale (c'était encore à ce moment-là la Constitution de l'Etat), qui accordait à tous les accusés le droit d'être jugés par un jury (1). Les membres de la législature étaient furieux ; ils sommèrent les juges de comparaître devant eux et d'expliquer les motifs de leur décision. Ils essayèrent de les destituer, ils ne le purent pas ; mais à la fin de l'année, quand leurs fonctions prirent fin, les juges ne furent pas réélus par la législature. Dans l'Ohio, la législature adopta, en 1805, une loi que le juge Pease déclara contraire à la Constitution de l'Etat, aussi bien qu'à la Constitution fédérale, et qu'il refusa de faire exécuter. En 1808, la Chambre le mit en accusation devant le Sénat de l'Ohio, ainsi qu'un autre juge de la Cour suprême qui avait agi de concert avec lui, mais ils furent acquittés. En 1823, la Cour suprême du Kentucky déclara nulle une loi votée par la législature pour venir en

(1) Voir *suprà*, t. I, p. 366. — La loi était faite pour mettre en circulation du papier-monnaie que tout le monde devait accepter sous peine d'amende. Ceux qui refusaient d'accepter les billets de la banque de l'Etat au même titre que les espèces d'or ou d'argent devaient payer cette amende, après une condamnation sommaire, sans être jugés par un jury. On ne pouvait point avoir recours à la Constitution des Etats-Unis, puisqu'elle n'existait pas encore. A ces juges de Rhode-Island appartient l'honneur, non seulement d'avoir résisté à une multitude excitée, mais encore d'avoir donné dans l'histoire d'Amérique un des premiers exemples de l'exercice d'une fonction salutaire. Ils déclarèrent que ce cas ne rentrait point dans leur juridiction.

aide aux débiteurs. La Cour donna pour raison que cette loi violait la clause de la Constitution fédérale sur l'obligation des contrats, en faisant des billets d'une banque d'Etat une monnaie légale. Les juges furent mis en accusation, mais il fut impossible de réunir la majorité des deux tiers nécessaire pour obtenir leur condamnation. Alors, la législature irritée supprima la Cour elle-même et créa une nouvelle Cour d'appel, à laquelle le gouverneur nomma de nouveaux juges. L'ancienne Cour tint bon et soutint énergiquement que la nouvelle Cour était inconstitutionnelle. Après une lutte acharnée, la nouvelle législature abrogea, en 1825, la loi qui créait une nouvelle Cour. Ainsi, la justice et la raison finirent par l'emporter. En 1871, la législature de l'Illinois vota une loi dont le but était d'appliquer une clause de la Constitution de 1870, mais le juge Lawrence déclara cette loi inconstitutionnelle, au grand désappointement des fermiers, qui en attendaient de très bons résultats. Il ne fut point mis en accusation, mais quand il voulut se faire réélire bientôt après, il fut battu uniquement à cause de cette décision (1). Ces

(1) Voici ce que raconte à ce sujet M. Hadley dans son livre sur les transports par chemin de fer (cité par Dr. Hitchcock dans l'*Essai* dont j'ai déjà parlé) : « La Convention constitutionnelle de l'Illinois, en 1870, fit une déclaration importante au sujet du contrôle des tarifs des chemins de fer par l'Etat, et c'est pour se conformer à cette déclaration que la législature vota, en 1871, une loi établissant un système de tarif maximum. C'est cette loi que le juge Lawrence déclara inconstitutionnelle. Bientôt après, il se présenta et ne fut point réélu pour cette unique raison.

La défaite du juge Lawrence montra la portée du mouvement des fermiers (que l'on appelait le *Granger movement*). Ceux-ci voulaient obtenir ce qu'ils considéraient comme leur droit, et ils ne voulaient pas qu'une barrière constitutionnelle fût opposée à la volonté populaire. Les formalités de la loi n'étaient plus à leurs yeux qu'un détail technique. Ils étaient très près du point où commencent les révolutions, mais ils ne le franchirent pas. La loi de 1873 évita l'obstacle que le juge Lawrence avait opposé

exemples témoignent de la lutte que les Cours ont eu à soutenir afin de pouvoir s'acquitter librement des devoirs que les Constitutions leur imposent.

Mais le petit nombre de ces conflits montre que cette liberté est maintenant généralement reconnue, et qu'elle est, du moins pour le moment, en dehors et au-dessus des orages des passions populaires (1).

On voit, d'après ce que j'ai dit, que les juges sont un des rouages essentiels du gouvernement des Etats. Mais ils le sont uniquement en tant que juges, et non pas parce qu'ils ont des pouvoirs et des devoirs politiques. Ils n'ont pas été chargés spécialement, pas plus que les juges fédéraux, de restreindre la législature ou de se prononcer sur la validité de ses actes. Il n'y a pas, soit dans les Constitutions des Etats, soit dans la Constitution fédérale, un seul mot qui accorde aux Cours ce droit ou tout autre droit en dehors de ceux dont doivent jouir toutes les Cours de justice. Quand ils déclarent inconstitutionnelle une loi de l'Etat, ils le font simple-

à la loi de 1871. Au lieu de fixer directement des tarifs maximum, elle stipula que les tarifs devaient être raisonnables, et ensuite elle choisit une commission qu'elle chargea d'établir des tarifs raisonnables. » Le courage du juge Lawrence ne fut pas, par conséquent, inutile ; il lui coûta son poste, mais il servit le peuple et fit respecter la loi.

En 1890, le comité exécutif de l'alliance des fermiers du Minnesota demanda l'abolition de la Cour fédérale, qui avait récemment déclaré que la législature de l'Etat n'avait pas le droit de fixer les tarifs du transport des marchandises en chemin de fer ; et il ajoutait : « Nous appelons l'attention sur ce fait, que les citoyens de l'Angleterre, à qui nous devons, en grande partie, la forme de notre gouvernement, ne permettrait jamais à un groupe d'annuler une loi du Parlement... Là, le peuple est réellement tout-puissant. Voulant protéger le droit de propriété, nous avons créé une machine qui menace de détruire les droits de l'homme. »

(1) Il y a naturellement d'autres exemples de juges mis en accusation et destitués ; mais je ne parle ici que des cas où ils l'ont été pour avoir déclaré nulle une loi de la législature.

ment en interprétant les lois de l'Etat, que ce soit la loi fondamentale ou les lois inférieures, de même qu'un juge anglais pourrait déclarer nulle un ordre en conseil, parce qu'il dépasse les pouvoirs accordés par la loi du parlement d'après 'aquelle l'ordonnance a été rendue. Un juge d'une Cour de comté en Angleterre aurait à ce sujet les mêmes devoirs qu'un juge de Cour d'appel. De même, le juge le plus humble d'un Etat américain est obligé de se prononcer sur la constitutionnalité d'une loi.

Jusqu'ici nous avons examiné les restrictions imposées à la compétence de la législature, et aux méthodes de sa procédure. Nous arrivons maintenant au quatrième et dernier moyen qu'emploient les Etats américains pour modérer la législature. Il est très simple, pour ne pas dire enfantin. Il consiste à limiter la durée de la session législative. Autrefois, ces Assemblées siégeaient, comme le parlement anglais, tant qu'elles avaient des affaires à régler. Ces affaires ne prenaient habituellement pas beaucoup de temps. Quand elles étaient réglées, les fermiers et les avocats désiraient rentrer chez eux et ils s'en allaient. Mais, lorsque la classe des professionnels de la politique augmenta, ces saines tendances n'eurent plus de prise sur une partie des membres. Leurs affaires, c'était la politique, et ils n'en avaient pas d'autres pour les rappeler dans leur foyer (1). Ils avaient même un motif de prolonger la session ; ils faisaient ainsi durer plus longtemps leur traitement législatif, qui leur était payé à la journée. A partir de ce jour, les contribuables eurent

(1) Le Parlement anglais trouva que ses membres s'absentaient trop fréquemment, de sorte que, au XVIe siècle, il décréta « qu'aucun chevalier ou bourgeois n'aurait le droit de s'en aller avant la fin de la session parlementaire » ; et il infligea aux membres qui s'en allaient, sans l'autorisation du Speaker, l'amende suivante : « ils perdaient toutes les sommes auxquelles leur traitement leur donnait droit. »

intérêt à raccourcir la session. Ils avaient encore plus d'intérêt à diminuer le nombre des spéculations, le gaspillage de l'argent et la distribution des franchises dont les représentants s'occupaient exclusivement.

C'est pourquoi la plupart des Etats ont fixé le maximum de durée de la session. Plusieurs fixent cette durée d'une manière absolue ; mais quelques-uns ont préféré supprimer le traitement de leurs législateurs à partir du jour où la session doit prendre fin, de sorte que, si les représentants continuent de se livrer à l'œuvre de la législation, ils n'ont pour récompense que leur propre vertu (1). L'expérience a cependant montré que ces sessions absolument limitées offrent un danger. Il peut se faire que les bills soient votés à la hâte et à la légère sans avoir été sérieusement examinés. Quelquefois, il arrive que l'on adopte en un clin d'œil, pour ainsi dire, un bill que le peuple réclame ardemment ; or, si l'on avait eu plus de temps pour l'examiner, on en aurait vu les dangers. Récemment, la législature de l'Iowa repoussa un mauvais bill sur les chemins de fer, parce qu'une discussion prolongée et complète en montra les points faibles (la durée de la session n'est pas limitée dans l'Iowa). C'est pourquoi quelques Etats ont étendu considérablement la durée de leur session. Ainsi la Californie, en 1907, a aboli la règle qui limitait le paiement des législateurs à une session régulière de 60 jours, y substituant celle d'une limite générale de 1.000 dollars

(1) Ainsi la Constitution de l'Orégon, par exemple, paie ses membres pendant quarante jours seulement. Le Texas est un peu plus libéral, car sa Constitution se contente de réduire le traitement de 5 dollars à 3 (aujourd'hui 2), par jour, après soixante jours ; et, à ce tarif réduit, les membres peuvent continuer de légiférer tant qu'ils veulent. Presque tous les Etats qui fixent la durée de la session se trouvent au Sud ou à l'Ouest. En Georgie, la session, qui est de quarante jours, peut être prolongée par un vote des deux Chambres à la majorité des deux tiers.

pour chaque membre, quelle que soit la longueur de la session. Le Colorado, en 1885, a porté de 40 jours à 90 le maximum de sa session, tout en élevant de 4 à 7 dollars par jour le traitement législatif.

Beaucoup de Constitutions récentes ont essayé d'un autre expédient qui est peut-être meilleur. Ils ont rendu les sessions moins fréquentes. Autrefois, toutes les législatures se réunissaient une fois par an. Actuellement, dans tous les Etats, sauf six, elles ne peuvent se réunir qu'une fois tous les deux ans ou même (dans l'Alabama et le Mississipi) qu'une fois tous les quatre ans (1). Il ne paraît pas que les intérêts de la République se ressentent de cette suspension de l'action du principal organe du gouvernement (2). Au contraire, ces Républiques marchent si bien sans législature, que quelques esprits hardis se demandent s'il ne faudrait pas pousser plus loin ce principe. Comme disait M. Butler, en 1886, et son assertion demeure, aujourd'hui encore, vraie au fond :

« Il me semble à peine croyable qu'un peuple, qui prétend occuper le premier rang dans la sphère des gouvernements populaires, désespère de porter remède aux maux chroniques de la législation, et ne puisse les atténuer qu'en les rendant intermittents. La tranquillité dont on jouit pendant ce qu'on appelle les « off-years » (années où ils sont absents) fait accepter au peuple des

(1) Les six Etats en question sont le Massachusetts, New-Jersey, New-York, Rhode-Island, la Caroline du Sud, la Géorgie, qui tous sont des Etats originaires. Là où la législature ne se réunit que tous les deux ans ou tous les quatre ans, elle s'accorde quelquefois, en s'ajournant une seconde session.

(2) Cependant, comme les membres sont en général nouveaux et ne connaissent pas leur travail, ils sont certainement plus dangereux quand ils n'assistent qu'à une cession pendant la durée de leur mandat, qu'ils ne le sont à la seconde session, s'il y en a deux.

Etats qui ont adopté ce système le risque de voir le mal s'aggraver avec le retour de l'année législative et des anciens symptômes. Les secrétaires d'Etat que j'ai interrogés à ce sujet sont tous du même avis : ils certifient que le système biennal n'a aucun inconvénient pour le peuple ; et un secrétaire d'Etat du Nébraska, à qui je demandais si ce système n'offre point d'inconvénients publics, me répondit : Aucun ». Le public aurait un très grand avantage à ce que la législature ne se réunit qu'une fois tous les quatre ans. »

Les Américains semblent raisonner de la manière suivante : « Puisque la législature est loin d'être honnête et qu'elle est naturellement portée à faire le mal, moins elle aura de chances de faire du mal, mieux cela vaudra. Si elle se réunit, elle fera de mauvaises lois. Empêchons-la donc de se réunir. »

Au point de vue pratique, ils ont sans doute raison. En tant que fils de puritains, ils sont conséquents dans l'application de la doctrine du péché originel. Mais pour une démocratie autonome, on peut dire qu'ils en sont arrivés à un assez triste résultat.

N'y a-t-il pas, dira-t-on, de remède plus simple ? Pourquoi tous ces efforts pour traiter les divers symptômes de la maladie, au lieu de chercher à guérir la maladie elle-même ? Pourquoi ne pas réformer les législatures, en décidant les honnêtes gens à en faire partie, et en les soumettant constamment à la critique de l'opinion publique ?

On trouvera dans la partie III de cet ouvrage la réponse à cette question qui est très juste. Je me contenterai de faire remarquer ici que les meilleurs citoyens ont trouvé qu'il était très difficile de réformer les législatures. Ils en ont conclu qu'il valait mieux traiter tous les symptômes pour lesquels on pourrait trouver des remèdes, et attendre que le virus se portât sur un autre point avant de s'en préoccuper. « Après tout, disent-ils,

la maladie n'est que douloureuse et ennuyeuse, mais elle ne met pas la vie du malade en danger, elle ne diminue même pas ses forces. Ce que les législatures peuvent faire de pire, c'est de gaspiller de l'argent, et de tenter des expériences absurdes dont le bon sens populaire ne tardera pas à voir la folie. Tout homme doit porter sa croix, et la nôtre est relativement légère. » Tout cela est assez vrai, mais ne tient pas compte de deux choses importantes : la première, c'est que les organes constitutionnels du gouvernement tombent dans un discrédit de plus en plus grand ; la seconde, c'est que l'immense influence dont jouit la richesse et l'autorisation accordée aux capitalistes et surtout aux compagnies de faire un mauvais usage des droits publics, ont donné naissance parmi le peuple à des idées qui l'entraîneront tôt ou tard à réclamer les lois nouvelles et dangereuses.

Cette étude que nous venons de terminer sur le gouvernement des Etats suggère diverses réflexions.

D'abord, l'importance politique des Etats n'est plus aussi grande qu'elle l'était dans les premiers jours de la République. Si les Etats ont augmenté considérablement en richesse et en population, ils ont décliné par rapport au gouvernement central. L'excellence des lois d'Etat et les mérites d'une administration d'Etat créent bien encore une grande différence pour les habitants, mais la consolidation plus complète de la nation et le fait que quelques-unes des questions les plus importantes, telles que celles relatives aux Trusts et aux chemins de fer, sont des questions où se fait sentir la main du Gouvernement national, dispose le peuple à regarder plutôt de ce côté. Les questions dont s'occupe l'Etat ont une grande influence sur le bien-être des citoyens, mais elles ne frappent pas son imagination comme celles que traite le Congrès, parce que cette dernière Assemblée fixe les relations de la République avec le reste du monde et agit sur tous le pays

compris entre les deux océans. Au début, l'Etat était une République isolée qui se suffisait à elle-même. Maintenant, il n'est plus qu'une partie d'un tout bien plus vaste, qui semble absorber lentement ses fonctions et arrêter sa croissance, comme le grand arbre arrête la croissance des arbustes au-dessus desquels ses immenses rameaux ont commencé de répandre leur ombre.

Je n'ai pas l'intention de laisser entendre que le peuple a cessé de s'intéresser à l'Etat ; loin de là. Le peuple est fier de son Etat, même là où il n'y a rien dont il puisse être fier. L'amour ardent de la concurrence qu'éprouvent tous les hommes de race Anglaise, leur fait désirer vivement que leur Etat surpasse les Etats voisins par le nombre des pendules qu'il fabrique, des porcs qu'il tue, des citrouilles qu'il cultive, que leur étoile brille au moins d'un aussi vif éclat que les quarante-sept autres sur le drapeau national. Mais si ces Républiques étaient aux yeux des citoyens ce qu'elles étaient à l'époque de la Révolution, si elles commandaient avec la même loyauté, et avaient autant d'influence sur le bien-être individuel, on ne laisserait pas à des professionnels ou à des hommes de troisième ordre les législatures d'Etats. La vérité, c'est que l'Etat s'est rapetissé. Il conserve son pouvoir légal sur les citoyens et ses anciens droits légaux contre le gouvernement central. Il déploie encore dans toutes les cérémonies publiques son patriotisme particulier ; il y évoque les héros de son histoire. Dans la Virginie, dans le Massachusetts, par exemple, dans le Vermont et le Kentucky, dans un grand Etat de l'Ouest comme la Californie, on trouve l'orgueil de l'Etat poussé au plus haut point. Mais l'Etat n'inspire pas aux citoyens le même intérêt qu'autrefois. Les citoyens ne disent pas, comme Ames en 1782, que leur Etat c'est leur pays (1).

(1) Même en 1811, Josiah Quincy disait au Congrès : « Monsieur, je l'avoue, le pays que mon cœur aime le plus, c'est la Ré-

Le gouvernement central l'éclipse d'un côté, de l'autre les grandes villes l'empiètent sur ses attributions. La population d'une seule cité est quelquefois le quart ou la cinquième partie de toute la population de l'Etat ; et cette cité s'intéresse davantage à ses affaires qu'à celles de l'Etat : les fonctionnaires de la cité sont déjà égaux ou même supérieurs à ceux de l'Etat.

Remarquez cependant que, si les progrès de l'Union ont relativement rapetissé l'Etat, l'accroissement de la population dans l'Etat a changé le caractère de l'Etat lui-même. En 1790, sept des treize Etats avaient chacun moins de 300.000 habitants, et un seulement en avait plus de 500.000. Actuellement, vingt-sept Etats ont plus d'un million d'habitants chacun ; et quatorze de ces Etats en ont plus de 2 millions. Il faut s'attendre, malgré les chemins de fer et les télégraphes, à ce que les citoyens se connaissent moins bien entre eux, à ce qu'ils connaissent moins bien les hommes qui les gouvernent, à ce qu'ils s'intéressent moins aux affaires de leur Etat qu'à l'époque où cet Etat n'était pas plus peuplé que le comté de Bedford ou de Somerset en Angleterre. Ainsi les avantages du Gouvernement local ont presque disparu dans les Etats américains. Ce sont des groupements locaux, en ce sens qu'ils n'ont pas de grands intérêts nationaux à défendre. Mais ce ne sont pas de vrais groupements locaux, parce que leurs membres ne peuvent pas connaître intimement leurs affaires ni s'y intéresser vivement. Hamilton avait peut-être raison de croire qu'il faudrait subdiviser les grands Etats (1).

publique du Massachusetts. C'est là qu'est mon foyer ; c'est là que se trouvent les tombes de mes ancêtres. »

(1) On objecte cependant qu'il y a quelques grands Etats où l'influence néfaste de la multitude d'une grande cité est tenue en échec par les électeurs plus sérieux des campagnes. Si ces Etats étaient subdivisés, la subdivision qui contiendrait la grande cité serait à la merci de cette multitude. La question n'a pas encore pris un ca-

Dans tous les cas, c'est au fait que le peuple ne s'intéresse pas directement aux affaires locales, qu'il faut attribuer quelques-uns des défauts des législatures.

La principale conclusion que nous tirons de l'étude des législatures d'Etat les plus corrompues, c'est que le Pouvoir n'entraine pas nécessairement la responsabilité. J'aurais honte d'écrire un pareil truisme, si ce n'était pas un de ces truismes que l'on oublie ou qu'on néglige constamment. On sait fort bien que, dans la vie privée, la richesse, les titres de noblesse ou toute autre sorte de pouvoir peuvent aussi bien pervertir l'homme que l'ennoblir, rabaisser ou élever en lui le sentiment du devoir. Et cependant, on s'exprime d'ordinaire comme si l'on croyait que la nature humaine change dès qu'un homme entre dans la vie publique, et que la simple possession des fonctions publiques, chez l'électeur ou chez le législateur, porte le fonctionnaire à s'acquitter convenablement de ses devoirs.

Nous savons que le Pouvoir ne rend pas les hommes plus honnêtes dans les gouvernements despotiques, mais nous avons l'air de croire qu'il produit ce résultat dans les gouvernements libres. Chacun de nous admettrait, si l'on nous posait cette question, que le Pouvoir seul ne suffit pas, qu'il faut ajouter au Pouvoir, pour l'électeur, un intérêt direct dans le choix d'hommes honnêtes; pour le législateur, la responsabilité devant les électeurs, et

ractère pratique, jusqu'ici aucun Etat n'ayant demandé à être divisé, bien qu'à un moment un mouvement se soit produit en faveur de la division du Kansas en deux par une ligne allant du nord au sud et que quelques Californiens du Sud aient parlé de se séparer du Nord.

Le Texas est le seul Etat qui ait (d'après la loi qui l'a admis) le droit de se diviser en plusieurs Etats sans en demander l'autorisation au Congrès. Il est d'ailleurs assez grand pour en faire quatre ou cinq.

La raison d'Hamilton semble avoir été la peur que les Etats ne devinssent trop puissants pour le gouvernement national.

pour tous les deux, un certain savoir et le sentiment de l'honneur. L'étude des législatures des plus mauvais Etats montre que ce qui manque ce n'est pas une opinion publique saine, car cette opinion publique existe, mais une méthode qui permettrait à cette opinion publique d'exercer une action efficace sur les représentants. En effet, lorsque ceux-ci sont laissés à eux-mêmes, et qu'ils n'ont ni le sentiment de l'honneur pour les guider, ni une bonne réputation à perdre, ils sont au moins aussi malhonnêtes dans la vie publique qu'ils le seraient dans la vie privée. Ils ont beau agir sur une grande échelle et avoir de grands intérêts matériels à surveiller, ils n'en deviennent pas meilleurs. New-York et la Pennsylvanie sont de beaucoup les Etats les plus vastes et les plus riches de l'Union. Ils ont, de l'aveu de tous, les plus mauvaises législatures.

CHAPITRE XLVI

POLITIQUE DES ÉTATS

Dans les chapitres précédents j'ai essayé de décrire le mécanisme du gouvernement des Etats, en mouvement et au repos, c'est-à-dire le fonctionnement effectif des divers départements dans leurs rapports réciproques. On peut se poser maintenant cette question : « Quelle est la force motrice qui met en mouvement ces roues et ces pistons et qui les fait marcher ? Quelle est la vapeur qui pousse la machine ? »

La vapeur est fournie par les partis politiques. En parlant des partis, je suis obligé de toucher légèrement à un sujet qui sera développé plus complètement dans la troisième partie de cet ouvrage ; mais il me paraît utile de m'exposer à l'inconvénient d'une répétition afin de grouper ensemble tout ce qui se rapporte spécialement aux Etats et de compléter le tableau de leur vie politique (1).

Les Etats présentent évidemment des conditions particulières pour le développemment d'un système de partis. Les Etats sont des nations autonomes, qui ont des pouvoirs législatifs et administratifs très étendus, et qui

(1) Beaucoup de lecteurs aimeront peut-être mieux ne lire ce chapitre qu'après avoir lu les chapitres LIII-LVI sur l'historique, sur les doctrines, et sur la condition actuelle des grands partis nationaux.

font partie dans une nation beaucoup plus vaste dont elles sont sur plusieurs points indépendantes. Il faut que les Etats aient des partis, et la grande nation, l'Union fédérale, a aussi des partis. Quels sont les rapports de ces deux groupes de partis entre eux ?

Il y a trois sortes de rapports possibles, à savoir :

Chaque Etat pourrait avoir un parti à lui, entièrement distinct des partis nationaux, mais créé par les questions qui intéressent l'Etat, c'est-à-dire un parti qui défendrait ou qui combattrait les mesures pour lesquelles l'Etat seul est compétent.

Chaque Etat pourrait avoir des partis prenant pour bases les questions spéciales à l'Etat, mais influencés par les partis nationaux et affiliés jusqu'à un certain point à ces derniers.

Les partis de chaque Etat pourraient n'être que des subdivisions des partis nationaux, et dans ce cas, les questions et les organisations nationales absorberaient ou plutôt rejetteraient dans l'ombre les questions d'Etat et les organisations formées pour les résoudre.

D'après la nature des gouvernements des Etats on s'attendrait à trouver le premier de ces rapports. Si l'on en excepte quelques points qui appartiennent aux deux juridictions, la sphère de l'Etat est différente de celle du gouvernement national. Ce que l'Etat peut faire, le gouvernement national n'a pas le droit de le faire. Ce que le gouvernement national peut faire est en dehors de la compétence de l'Etat (1). Les élections du gouverneur et de la législature de l'Etat n'ont aucun rapport avec celles du Président ou du Congrès, et ces deux autorités, une fois élues, sont indépendantes l'une de l'autre. C'est pourquoi une question qui doit être

(1) Quelques questions telles que la législation relative aux chemins de fer et aux sociétés en général, sont du ressort partie d'un gouvernement, partie de l'autre et il en est résulté de grands inconvénients. Cf. chap. XXIX *supra*.

discutée et votée au Congrès ne peut que très rarement être discutée et votée aussi dans une législature d'Etat, et le parti qui s'est formé pour la défendre et la faire passer au Congrès, ne pourra pas exercer une action semblable dans un Etat ; d'un autre côté, un parti d'Etat qui cherche à faire adopter une loi dans un Etat, n'a aucune raison de s'adresser au Congrès, qui ne peut lui être ni utile ni nuisible. Les grandes questions qui ont divisé l'Union depuis sa fondation, et que les partis nationaux ont pris pour base, ont toujours porté sur la politique étrangère, sur la création d'une banque nationale, sur le tarif protecteur, sur l'extension de l'esclavage, sur la réorganisation du Sud après la guerre. Aucune législature d'Etat n'avait à s'occuper de ces questions, qui étaient toutes dans la sphère fédérale. Ainsi, la question de la monnaie légale et la réforme des tarifs qui, vers la fin du XIXe siècle, furent parmi les questions les plus importantes soumises au peuple, n'étaient pas du domaine des gouvernements d'Etat. On devrait donc s'attendre à ce que les partis des Etats fussent aussi distincts des partis nationaux que les gouvernements d'Etats sont distincts du gouvernement fédéral

C'est le contraire qui est arrivé. Les partis nationaux ont englouti les partis des Etats. Ceux-ci ont disparu complètement en tant que groupes indépendants et ils ne survivent que sous la forme de branches des partis nationaux. Ils défendent chacun dans son Etat, les principes que professe le parti national et le but que celui-ci cherche à atteindre. Ceci est tellement vrai que l'on peut dire qu'un parti d'Etat a rarement (excepté dans le Sud, jusqu'à un certain point), une couleur franchement locale, qu'il est rarement (et très faiblement), le résultat d'un compromis entre les questions spéciales de l'Etat et les questions nationales, tel que je l'ai indiqué en signalant la seconde forme de rap-

ports possibles. Les questions nationales ont jeté presque complètement dans l'ombre celles qui concernent uniquement l'Etat, et il en a été ainsi presque depuis la fondation de la République. Les partis locaux qui existaient dans la plupart des Etats, en 1789, furent bientôt absorbés par le parti fédéraliste et par les démocrates républicains qui se formèrent après l'adoption de la Constitution fédérale.

Les résultats de ce phénomène ont été assez importants pour que nous en recherchions les causes.

Quatre ans après leur origine, la lutte entre les deux grands partis nationaux devint intense dans toute l'Union. De 1793 à 1815, des questions graves de politique étrangère, compliquées de questions de politique intérieu e, excitèrent de violentes passions et provoquèrent de vigoureux efforts. Les affaires des Etats passèrent au second plan, parce qu'elles étaient plus banales, qu'elles passionnaient moins, et qu'elles n'intéressaient personne en dehors des frontières de chaque Etat. Les chefs de parti qui se faisaient un nom et qui avaient des partisans étaient des leaders nationaux; et un chef de parti ne tenait à avoir de l'influence dans son Etat que parce qu'il acquérait ainsi des forces dans le champ plus vaste de la politique nationale. Malgré leur activité extrême et leur versatilité, les Américains eux-mêmes ne peuvent pas éprouver un intérêt très vif en même temps pour deux choses différentes, ni créer et faire fonctionner simultanément deux organisations distinctes et sans rapport entre elles. C'est pourquoi l'Etat fut obligé, selon l'expression transatlantique, « de prendre le siège de derrière ». Avant 1815, c'était un fait accompli ; dans les Etats, les partis étaient séparés par des questions nationales. De 1827 à la fin du siècle, la violence de la guerre entre les partis obligea ceux-ci à être constamment sur la brèche et à avoir recours, pour soutenir la lutte natio-

nale, à l'appui qu'ils pouvaient obtenir dans les Etats.

En un sens, la prédominance dans un Etat était directement utile. Les sénateurs fédéraux sont élus par les législatures des Etats. Le parti qui a la majorité dans la législature d'un Etat, gagne deux sièges dans la branche la moins nombreuse et la plus puissante du Congrès. Comme les partis sont généralement presque égaux au Congrès, cet avantage vaut bien la peine d'être disputé, et c'est l'aiguillon qui excite constamment les politiciens nationaux à s'efforcer de remporter la victoire aux élections d'un Etat particulier. D'ailleurs, en Amérique, plus encore que dans les autres pays, rien ne réussit comme le succès ; et dans chaque Etat on considère que le parti qui a été victorieux aux élections de l'Etat a beaucoup de chances de l'être aussi aux élections des Représentants et à l'élection du Président.

De plus, il y a des postes à donner. Les postes fédéraux sont nombreux dans chaque Etat. Ils appartiennent au parti national qui est au Pouvoir, c'est-à-dire à celui qui compte parmi ses membres le Président. Celui-ci accorde les places à ceux qui se sont donné le plus de peine pour son parti dans chaque Etat. Ainsi l'influence de Washington et des divinités qui président à ses destinées se fait sentir partout, et le parti qui est en minorité dans un Etat particulier et qui perd, par conséquent, sa part des emplois de l'Etat, reçoit, à titre de consolation, des morceaux de patronage à la table nationale. Les partis nationaux pénètrent en réalité partout et ne laissent que peu de place au développement d'autres groupements ou d'autres organisations. Si l'on créait maintenant un parti d'Etat, indifférent aux questions nationales, ce parti ne recevrait aucun appui du dehors, il n'aurait que peu d'emplois à donner, parce que les emplois des Etats ne sont ni nombreux ni bien payés, il n'aurait point la garantie de durée que donne le vaste mécanisme

des partis nationaux, il ne pourrait guère aider ses leaders à acquérir la fortune ou la renommée dans le vaste théâtre du Congrès.

Par conséquent, les partis nationaux sont complètement maîtres du champ de bataille. Dans tous les Etats, depuis le Maine jusqu'au Texas, le gouverneur et les autres fonctionnaires sont élus comme membres de ces partis, et toutes les législatures des Etats se partagent en deux groupes qui appartiennent à l'un ou l'autre des partis nationaux. On voit dans chaque essai de forces aux élections d'Etat le présage d'un résultat analogue pour les élections nationales. On considère que les emplois de l'Etat sont une récompense pour des services rendus au parti national aussi bien que pour des services rendus dans les luttes des partis des Etats. En réalité, toute la machine fonctionne comme si l'Etat n'était qu'une subdivision électorale de l'Union. Et cependant, les questions qui sont soumises aux législatures des Etats n'ont aucun rapport avec les doctrines des partis nationaux, et les votes des législatures ne peuvent pas, autrement que par le choix des sénateurs, avancer ou retarder la marche d'une question qui rentre dans la compétence du Congrès.

Quelle influence ce système a-t-il eue sur le fonctionnement du gouvernement et surtout des législatures d'Etats ?

Il a empêché dans les Etats la formation de partis d'Etat qui se seraient occupés des questions qui sont soumises à sa législature et qui intéressent réellement sa prospérité.

L'origine naturelle d'un parti, c'est une croyance commune, un but, un dessein commun. C'est pour cela que les hommes se liguent et s'entendent pour agir de concert. Un parti d'Etat devrait donc être formé d'hommes qui désirent que l'Etat fasse une chose ou ne la fasse pas ; adopte telle ou telle loi, accorde de l'argent

pour tel ou tel objet. Or, il n'est point formé pour atteindre un but de ce genre, mais pour faire des choses sur lesquelles l'Etat n'a aucune influence. Il y a donc un singulier défaut de réalité dans les partis des Etats. Dans la plupart des législatures, aussi bien que dans les districts électoraux, ils restent très unis. Mais cette union ne rend aucun service et n'aboutit à rien pour les neuf dixièmes des questions sur lesquelles la législature a à se prononcer, car ces questions n'ont pas de rapport avec les doctrines des partis. Le parti ne répond donc pas à ses fins légitimes. Il ne produit point la coopération des chefs pour préparer une mesure ou une ligne de conduite, ni celle des partisans de ces chefs pour les soutenir. Il ne pousse point un groupe à critiquer vivement les mesures ou la politique de l'autre. C'est un groupement artificiel d'individus unis l'un à l'autre dans un but étranger au travail qu'ils ont à faire.

Cet état de choses semble avoir l'avantage de permettre aux membres d'examiner une question d'après ses mérites, sans cet esprit de parti qui pousse, par exemple, en Angleterre, les hommes d'un camp à rejeter une proposition, non pas à cause de ses défauts, mais parce qu'elle vient du camp opposé. Cet avantage existerait si les membres des législatures d'Etat étaient élus en dehors de toute question de parti, si l'on avait l'habitude de rechercher des hommes honnêtes prêts à administrer avec prudence les affaires de l'Etat et à voter de bonnes lois. Mais ce n'est pas ce qui se passe ordinairement. La force des partis nationaux s'y oppose. Tous les membres sont élus au nom du parti qu'ils représentent ; et on n'est pas plus prêt dans les Etats qu'au Congrès à tenter l'expérience d'une législature fonctionnant sans partis. La méthode actuelle semble avoir un autre avantage. Un esprit entreprenant peut trouver que les législatures d'Etat sont une sphère étroite, et un esprit supérieur peut en trouver le travail

peu intéressant. Mais si elles mènent au champ plus vaste de la politique nationale, si elles ouvrent à ceux qui se distinguent dans leur sein la porte de la renommée et du pouvoir dans la nation, les hommes de valeur essaieront d'entrer dans les législatures et d'y briller. C'est là l'argument dont se servent les partisans de l'usage (maintenant général en Angleterre), qui consiste à faire des élections municipales et locales des élections de parti. Il entre, dit-on, au conseil municipal, des hommes supérieurs à ceux que l'on pourrait décider à y entrer s'il en était autrement, car en se faisant élire, ils servent leur parti, ils acquièrent des droits et ils se recommandent à leurs concitoyens comme candidats au Parlement. On aurait peut-être un groupe de bons membres du *town council* si l'on ne tenait pas compte des considérations de parti, mais on trouve que cette perte est plus que compensée par la certitude d'avoir certaines personnalités qui dédaigneraient le *town council*, s'il n'était pas une étape dans leur carrière politique. Notre cas ressemble beaucoup à celui de l'Amérique, parce que ces Assemblées municipales anglaises ont rarement à s'occuper des questions qui divisent les deux grands partis anglais. On y élit comme torys ou comme libéraux des hommes dont le torysme ou le libéralisme n'a aucun rapport avec les affaires du conseil.

Que ce raisonnement soit vrai ou faux pour l'Angleterre, je me demande si les législatures américaines gagnent en efficacité, en n'étant composées que d'hommes de parti, et si l'on se désintéresserait davantage des élections dans le cas où l'idée de parti n'occuperait que le second rang dans l'esprit des électeurs. Ces élections sont déjà entièrement entre les mains de meneurs politiques, qui n'estiment, chez un candidat, ni l'intelligence, ni le savoir, ni le caractère. L'expérience dans une législature d'Etat donne certainement au politicien l'occasion de voir ce qui se passe derrière les coulisses,

et le familiarise avec les méthodes des professionnels. Mais il n'y trouvera que peu d'occasions de se distinguer dans les hautes sphères de la vie publique, et loin d'y acquérir des aptitudes, il y perdra plutôt celles qu'il a. Cependant, beaucoup arrivent au Congrès par les législatures d'Etat, quoique ces Assemblées ne choisissent pas toujours maintenant comme sénateurs fédéraux un de leurs membres; et peut-être, la moyenne de la capacité des membres est-elle plus élevée, grâce à la présence de ceux qui veulent se servir de la législature comme d'un échelon pour monter plus haut. Cette question est purement spéculative. Les élections des Etats se font et se feront toujours sous l'influence des partis. Il ne peut pas en être autrement.

Il est cependant impossible de traiter comme des questions de parti beaucoup de celles qui sont soumises aux législatures. Les bills locaux et personnels, qui, on s'en souvient, occupent la plus grande partie du temps et forment la plus grande partie des travaux de ces Assemblées, n'ont aucun rapport avec les doctrines des partis. La seule différence que peut apporter le système des partis, c'est qu'un chef de parti qui se charge d'un de ces bills réussit facilement à le faire passer, et qu'un district qui est représenté par un membre de la majorité a des avantages quand il demande une faveur. Il en est de même quand il s'agit d'affecter les fonds de l'Etat à une entreprise locale. Ses membres usent de l'influence de leur parti ; mais ils s'opposent à ces projets ou ils les défendent le plus souvent sans tenir compte du parti auquel ils appartiennent ; car il arrive souvent que des hommes des deux partis s'entendent pour faire adopter un projet qui est avantageux soit pour eux soit pour leurs électeurs. Naturellement, moins un membre est honnête, plus il cherche à s'affilier à ces « rings » qui n'ont aucun rapport avec la politique dans le vrai sens du mot, plus il est prêt à comploter avec un intrigant de

n'importe quel parti. Parmi les mesures qui appartiennent à ce qu'on peut appeler la véritable législation, c'est-à-dire parmi les mesures qui ont pour but d'améliorer les lois générales et l'administration de l'Etat, quelques-unes sont si étrangères aux questions de parti et si peu de nature à faire honneur à l'un ou à l'autre parti, qu'on les examine d'ordinaire d'après leurs mérites. Par exemple, un bill où l'on propose d'introduire des améliorations dans les asiles d'aliénés de l'Etat, ou d'interdire les loteries, ou de restreindre la liberté du divorce, n'a rien à espérer ni rien à craindre de l'action des partis. Il est introduit d'habitude par un membre qui désire cette réforme pour elle-même et il est adopté si ce membre sait montrer à ses collègues les plus éclairés qu'il est utile, ou à ses collègues en général que le peuple le désire, et s'il peut ensuite vaincre les difficultés qu'une foule d'autres bills entasseront sur son chemin. D'autres mesures ne sont pas indifférentes au peuple ; une partie de l'opinion publique les demande et l'autre les combat. Les bills qui traitent de la vente des boissons alcooliques, ou de la réglementation des heures de travail, ceux qui attaquent les Compagnies de chemins de fer ou qui interdisent de vendre de la margarine sous le nom de beurre, sont des projets qui intéressent si vivement une partie de la population, que le parti qui les soutient est appuyé par beaucoup de citoyens et peut être abandonné par d'autres. C'est pourquoi bien que ces bills n'aient guère de relation avec les doctrines d'un parti, les partis ne manquent pas de chercher à gagner des voix en jetant leur poids dans la balance pour ou contre, selon qu'ils supposent qu'ils ont plus à gagner en adoptant l'une ou l'autre de ces deux lignes de conduite. Dans le cas du bill sur les margarines, par exemple, il y avait évidemment plus à gagner en le soutenant qu'en s'y opposant, parce que les fermiers disposent de bien plus de voix, surtout dans les régions

agricoles du Nord-Ouest, que ceux qui avaient à souffrir des restrictions apportées à la vente de cette substance. Il fallait s'attendre à voir, et on vit, en effet, les deux partis se disputer l'honneur de voter ce bill. Beaucoup de membres essayèrent ainsi d'acquérir de l'influence pour eux et pour leurs amis. La question des boissons alcooliques est un problème bien plus compliqué. Les prohibitionnistes et les partisans de l'option locale sont très puissants dans les Etats du Nord, de l'Ouest et aussi dans quelques Etats du Sud; mais les Allemands, pour ne rien dire des Irlandais et des débitants de boissons, sont aussi très puissants dans beaucoup d'Etats, et ils aiment tellement leur bière, qu'il est très hasardeux pour un parti d'arborer le drapeau de la guerre à l'alcool. C'est pourquoi les deux partis cherchent à éluder la question. A proprement parler, ces questions de législation générale des Etats ne sont pas des questions de parti, mais elles peuvent le devenir, dès qu'un parti s'en empare.

N'y a-t-il pas un véritable parti d'Etat, agissant et travaillant uniquement dans l'Etat, et inscrivant sur sa bannière un principe ou un projet qui dépend de la législation de l'Etat ?

On voit quelquefois se former un parti de ce genre. En Californie, par exemple, il y a longtemps que l'on nourrit des sentiments hostiles à l'égard des Chinois, et qu'on désire les exclure. Les républicains et les démocrates ont été frappés de cette hostilité et l'ont approuvée. Mais, plus récemment, il s'est formé un troisième parti qui prétendait être spécialement « anti-mongol », et qui s'attaquait en même temps aux capitalistes et aux Compagnies de chemins de fer. Ce parti dura quelque temps, et il mit la confusion dans la politique de l'Etat. Les questions qui avaient rapport aux canaux de l'Etat devinrent, à un certain moment, un

puissant facteur dans les partis de New-York. En Virginie, la question de la répudiation de la dette donna naissance, il y a quelques années, à un parti qui prenait le nom de « Rajusteurs », et à l'aide des suffrages des nègres il fut victorieux dans plusieurs élections. Dans quelques-uns des Etats du Nord-Ouest, les fermiers s'organisèrent en sociétés sous le nom de « granges », soi-disant pour défendre les intérêts de l'agriculture, et ils créèrent le parti « granger » qui fit faire des lois terribles contre les Compagnies de chemins de fer et autres prétendus monopoles. Les mêmes forces agissant sur une plus vaste échelle ont produit récemment ce qu'on a appelé l' « Alliance des Fermiers », qui a joué un rôle si important dans les élections congressionnelles de 1890, et ensuite en 1892, sous le nom de « parti du peuple ». Et maintenant, il existe dans presque tous les Etats un parti prohibitionniste actif qui s'agite pour renforcer et faire mieux exécuter les lois restreignant ou interdisant la vente de l'alcool. Ce parti se considère comme un parti national, parce qu'il a une organisation qui étend ses ramifications dans presque toutes les parties de l'Union. Mais il agit surtout avec beaucoup d'activité dans les Etats, parce que la vente des liqueurs dépend de la législation des Etats. Il est vrai que les succès remportés récemment par la cause anti-alcoolique ne sont pas dus habituellement à l'action directe de ce parti, mais à ce fait que l'un et l'autre des partis réguliers ont accepté eux-mêmes la doctrine (1). Cependant, comme il peut rarement faire élire beaucoup de ses membres dans chaque Etat, il cherche surtout à exercer une influence sur les partis existants et à leur inspirer assez de frayeur pour qu'ils se soumettent à ses désirs.

(1) Le Congrès a naturellement le droit d'imposer, et il a imposé un droit d'accise sur les alcools, mais le parti de la tempérance est loin d'être satisfait.

Tous ces groupes et toutes ces factions étaient ou sont encore associés soi-disant pour défendre un principe ou une réforme pratique. Mais il arrive aussi que, sans défendre une doctrine, un parti se forme dans un Etat au sein d'un des partis réguliers ; ou, en d'autres termes, que le parti national se divise dans l'Etat en deux factions, qui sont d'ordinaire plus irritées l'une contre l'autre que contre l'autre parti régulier. Ces factions d'Etat, car elles méritent à peine le nom de partis, naissent généralement de la rivalité des leaders, qui leur donnent bientôt leur couleur et qui entraînent chacun un certain nombre de politiciens à leur suite. L'Etat de New-York est celui qui en a vu le plus ; et, dans cet Etat, les factions ont depuis quelque temps une tendance à devenir l'œuvre d'un individu. Les Hunkers et les Barnburners (brûleurs de granges) qui divisèrent le parti démocratique, il y a une cinquantaine d'années, et qui devinrent dans la suite les « Durs » et les « Doux » (« Hards » et « Softs ») doivent leur origine à de véritables différences d'opinion sur l'administration des canaux et sur d'autres questions d'Etat (1). Les sections du parti républicain, qui prirent dans le même Etat les noms de « Stalwart » (braves) et de « Half-breed » (métis), et dont les violentes querelles amusèrent le pays il y a quelques années, n'étaient que des factions, attachées chacune à un leader ou à un groupe de leaders, mais sans principes particuliers. Dans le Delaware, les factions républicaines des « Réguliers » et des « Union », conséquence des efforts d'un seul politicien convoitant un siège au Sénat des Etats-Unis, avaient encore un caractère plus purement personnel.

(1) Les noms de ces factions, leurs changements, la facilité avec laquelle elles épousent les ambitions et les antipathies de leaders particuliers, nous font songer aux factions des cités italiennes des XIIIe et XIVe siècles, aux Guelfes blancs et aux Guelfes noirs de Florence, à l'époque du Dante.

On verra par ce fait et par d'autres signalés dans les chapitres précédents, que la politique des Etats n'a plus son ancienne dignité ni son ancienne grandeur. Elle est devenue plus pacifique dans ses méthodes, mais moins grave et plus personnelle dans son but. Autrefois, on voyait dans l'Etat de véritables luttes politiques, dans lesquelles les citoyens prenaient quelquefois les armes. Il y eut en 1786-1787, dans le Massachusetts, une révolte qui ne fut réprimée qu'à la suite de véritables batailles, et une autre, en 1842, dans Rhode-Island, produite par le mécontentement du peuple qui demandait une nouvelle Constitution (1). De nos jours, les batailles se livrent dans le bureau de vote, et se gagnent quelquefois dans les salles où des fonctionnaires inféodés à des partis politiques comptent les suffrages. On compte les têtes au lieu de les casser : c'est sans doute un progrès. Mais ces luttes remuent moins le sang du peuple que celles d'autrefois : il semble qu'elles produisent moins de patriotisme dans l'Etat, qu'elles poussent moins l'esprit public à essayer d'avoir un bon gouvernement.

Ce changement n'indique pas nécessairement que le sentiment des devoirs politiques se soit affaibli. Il est dû au fait que l'Etat a perdu de son importance, comme je l'ai indiqué dans le chapitre précédent. Il y a cent

(1) Dans ces guerres civiles en miniature, les habitants des cités étaient généralement d'un côté et les agriculteurs de l'autre. Ce phénomène s'était produit en Grèce longtemps auparavant, à l'époque où le parti des aristocrates habitait la cité et où les pauvres habitaient les champs. Au vr^e^ siècle avant notre ère, le poète oligarchique Théognis se lamentait sur l'avilissement de la vie politique qui s'était produit dès que les paysans étaient venus. On voit quelquefois reparaître en Suisse l'hostilité entre la population urbaine et la population rurale. Il y eut récemment une bataille sanglante entre les paysans du canton de Bâle et le peuple de la ville, et il fallut diviser le canton en deux : Bâle ville et Bâle campagne.

ans, un Etat était une République comparable aux Républiques italiennes de Bologne ou de Sienne, ou à une cité impériale libre de l'Allemagne, au Moyen Age, à Lubeck, par exemple, ou à Nuremberg, qui, tout en faisant partie de l'Empire, avait une véritable vie politique puissante, à laquelle la foi, les espérances et les passions de ses citoyens étaient intimement liées. De nos jours, la facilité des communications, le mouvement du commerce, la diffusion extraordinaire de la littérature, et peut-être plus que tout le reste, la prépondérance des grands partis nationaux, dont les flots remplissent les golfes et les baies d'un Etat aussi bien que la vaste mer de la politique nationale à Washington, ont éloignés l'esprit des masses et des citoyens les plus éclairés des législatures d'Etat, dont les fonctions paraissent maintenant triviales et les luttes mesquines (1).

Je ne prétends pas retirer ou modifier ce que j'ai dit auparavant, de la grandeur d'un Etat américain et de l'attachement que les habitants éprouvent pour leur Etat. Ces affirmations sont exactes, je crois, si l'on compare un Etat à une subdivision locale d'une nation européenne, à l'exception des cantons suisses. Je parle ici d'un Etat comparé à la nation, et des sentiments que les citoyens éprouvent aujourd'hui à l'égard de leur Etat comparés aux sentiments qu'ils éprouvaient il y a un siècle. De plus, je parle moins du loyalisme sentimental qu'ils éprouvent pour l'Etat dans son ensemble, que de l'intérêt pratique qu'ils prennent au gouvernement de

(1) Ce sont des sentiments de cette nature qui ont décidé les trois dernières cités libres de la ligue hanséatique à abandonner sans hésitation, leur indépendance, afin de devenir membres du nouvel empire allemand. Le sentiment du patriotisme pan-germanique avait tellement fait passer au second rang l'ancien amour de l'indépendance locale, qu'elles n'ont éprouvé aucun regret à abandonner une partie de cette indépendance pour prendre part à la vie nationale de la grande nation allemande.

cet Etat. Même dans la Grande-Bretagne, il y a beaucoup d'hommes qui sont fiers de leur cité, d'Edinbourg, par exemple, ou de Manchester, et qui ne s'intéresseront pas le moins du monde à l'administration de ses affaires.

Il y a vraiment quelque ressemblance entre l'attitude des habitants d'une grande cité anglaise à l'égard de leur gouvernement municipal et celle du peuple d'un Etat à l'égard du gouvernement de son Etat. Ni les riches, ni les pauvres ne s'occupent guère de ce que font les conseils municipaux anglais. L'humble électeur ne sait pas qui est maire de la ville et cela lui importe peu. Le directeur d'une grande maison de commerce ne songe pas à se présenter pour obtenir ce poste. A Londres, le bureau métropolitain des travaux publics a perçu et dépensé d'immenses sommes, mais les journaux n'ont critiqué ses discussions que quatre ou cinq fois dans l'année, et il n'y a parmi les membres de ce Conseil que très peu d'hommes occupant une haute position sociale. Le County Council de Londres lui-même attire moins d'attention que ne le mérite l'ampleur de ses opérations. Si l'on tient compte du contraste qui existe entre les Assemblées des villes anglaises, dont les pouvoirs sont très limités, et la compétence très étendue des législatures d'Etat américaines, ce phénomène de la politique anglaise ressemble assez à ceux de l'Amérique pour servir d'exemple.

On peut dire, par conséquent, que l'électeur américain en général, l'ouvrier, le fermier, le boutiquier, se préoccupe très peu de la conduite des affaires de l'Etat. Il porte dans l'urne le bulletin de son parti aux élections, et il est content quand son parti est victorieux. Quand une question qui l'intéresse vient devant la législature, comme celle de l'administration des canaux, ou de la réglementation des tarifs de chemins de fer, ou de la réduction du nombre des heures de travail, il est impatient d'user de son droit de suffrage, et il suit avec attention ce que fait la législature. Quelquefois, il prend un très vif

intérêt à l'élection du gouverneur et si le candidat de l'autre parti est plus énergique ou plus honnête, il lui arrive d'abandonner son parti dans cette circonstance. Mais, en temps ordinaire, il suit si peu les travaux de la Chambre, qu'un humoriste américain dit, dans une description des premières phases de la folie, qu'un vieillard se mit à collectionner les comptes rendus des débats de la législature de son Etat. Les comptes rendus politiques que l'électeur lit de préférence sont ceux de la politique nationale, et surtout tout ce qui touche à la prochaine élection présidentielle. Dans les luttes particulières à son Etat, ce qui attire surtout son attention, c'est l'influence que peut avoir la victoire d'un Etat sur la lutte nationale qui approche.

Le citoyen instruit et réfléchi, surtout celui des grands Etats comme New-York et la Pennsylvanie, est plutôt dégoûté par la cupidité de beaucoup de politiciens d'Etat et par la mesquinerie de la plupart d'entre eux. Il considère Albany ou Harrisbourg à peu près comme le nid de guêpes qui se trouve dans un arbre de son jardin. Ces insectes mangent ses fruits et peuvent piquer ses enfants ; mais ce serait trop de peine que de placer une échelle contre l'arbre et d'essayer de les atteindre. De temps à autre, quelques jeunes gens dévoués au bien public se sont jetés dans le tourbillon bourbeux de la législature de New-York, surtout pour faire voter des lois qui devaient améliorer le gouvernement des villes. Quand ces hommes ont été aussi tenaces que courageux, ils ont obtenu, avec le temps, le concours et l'appui de ceux qui s'étaient tenus à l'écart parce qu'ils considéraient la politique comme une bagarre dans laquelle on se dispute des emplois et de bonnes affaires. Avec l'aide de la presse, ils ont quelquefois fait adopter des lois, comme celle sur la réforme du scrutin, celle sur le service civil, ou celle qui limite les dépenses électorales, réformes précieuses non seulement pour leur propre Etat, mais

aussi pour les autres Etats qui ne manqueront pas de suivre l'exemple. Mais comme, en général, on ne peut se faire élire que dans le district où l'on habite, il est difficile de maintenir toujours dans une législature un parti favorable aux réformes. Aussi, ceux qui aiment mieux pousser à la roue que hausser les épaules, préfèrent ordinairement porter leur énegrie dans le champ de la politique nationale, parce qu'ils croient que l'on peut obtenir dans ce champ des résultats plus importants et plus rapides. En effet, ceux que l'on remporte dans le gouvernement national ont une influence morale immédiate sur tout le pays.

L'observateur européen, sympathique au but des réformateurs, est porté à croire qu'il faudrait lutter partout pour avoir un gouvernement honnête, dans les législatures d'Etat et dans les Conseils des villes aussi bien qu'aux élections nationales et dans la presse. Il est d'abord surpris qu'il faille tant d'efforts pour obtenir ce pour quoi travaillent sans doute tous les bons citoyens de tous les partis. Mais il aurait beaucoup de confiance en lui-même l'européen qui s'imaginerait avoir découvert quelque chose que les Américains n'eussent pas déjà trouvé ; et plus il étudiera le problème, mieux il se rendra compte des difficultés que le système de partis, que je décrirai bientôt, dresse sur le chemin des réformateurs.

NOTE A L'ÉDITION DE 1910

Tendances récentes dans la politique des Etats.

En passant en revue les vingt dernières années, je suis amené à croire que les législatures d'Etats qui avaient dans la plupart des régions de ce pays perdu quelque peu du respect qu'on avait jadis pour elles, n'ont pas baissé

davantage en qualité intellectuelle et sont, dans l'ensemble, moins sujettes à critique, sous le rapport de la moralité, qu'en 1888. Dans quelques Etats, en particulier dans l'Ouest, elles passent pour s'être améliorées. Cependant, le peuple continue toujours à avoir plutôt de la méfiance à leur égard. Cela se manifeste non seulement par la restriction de leurs pouvoirs et le peu de durée de leur session, mais encore sous deux autres formes dignes de remarque.

L'une est la tendance que l'on éprouve à s'éloigner de la législature pour s'adresser au gouverneur en l'encourageant à prendre l'initiative, à se poser en pouvoir déterminant, guide et conducteur de la précédente, se tournant à son tour vers le peuple pour réclamer son appui. La difficulté qui existe à rendre responsables effectivement de grandes assemblées représentatives induit le peuple, semble-t-il, à la fois dans les Etats et dans les Villes, à investir le Chef de l'Exécutif, dans l'Etat ou dans la Ville, d'un pouvoir discrétionnaire plus large que celui qu'on lui aurait jadis reconnu ou qu'on reconnaît en Grande-Bretagne aux fonctionnaires de l'Exécutif. Cela se voit actuellement moins encore dans l'élargissement de ses fonctions légales (pourtant quelques Etats ont étendu son pouvoir de nomination aux fonctions publiques) que dans l'autorité particulière qu'un gouverneur peut déployer, quand il est capable, ferme et intègre.

L'autre forme est l'introduction de ces institutions si hautement démocratiques : le Referendum et l'Initiative. Elles n'existent encore que dans un petit nombre d'Etats de l'Ouest, mais elles prouvent le désir qui gagne cette partie du pays de voir le peuple enlever le pouvoir à la législature pour le manier lui-même. Ce désir découle, probablement, bien moins de l'ardeur des masses à pousser plus loin le principe de la souveraineté populaire que de l'impatience qu'elles éprouvent à l'égard d'assemblées représentatives soupçonnées d'être

par trop les créatures des organisations de partis et de céder trop aisément aux influences qu'exercent sur elles de puissants intérêts financiers. Ce sentiment n'est pas toujours justifié : les foules, quelquefois, attendent de la législation des bienfaits qu'aucune législation ne peut leur accorder et blâment leurs représentants alors que ce n'est pas leur faute, mais que cela tient à la nature des choses. Mais un jour viendra où le peuple, en essayant de faire par lui-même le travail qu'il voudrait voir accompli, se rend a compte, sans aucun doute, que ce travail est bien plus difficile qu'on pensait et qu'il exige une habileté bien plus grande que celle que les masses ou leurs législateurs ont jusqu'ici acquise.

CHAPITRE XLVII

LES TERRITOIRES

Depuis qu'il a été établi, le gouvernement national a toujours occupé une vaste surface de territoire en dehors des limites des différents états. La plus grande partie de ces terres demeurèrent longtemps à l'état sauvage, habitées seulement par des tribus d'indiens. Avec la marche en avan des blancs vers l'Ouest, au fur et à mesure que des régions étaient suffisamment colonisées pour mériter un gouvernement régulier et étaient suceptibles d'une certaine autonomie, on en fixait les limites et on créait ce qu'on appelle un Territoire. La plupart des Etats admis dans l'Union à la suite des treize Etats primitifs ont été pendant un temps déterminé des Territoires et sont devenus des Etats quand ils eurent atteint un certain chiffre de population. Il en fut ainsi successivement jusqu'à ce que toute la partie continentale des Etats-Unis, après avoir traversé le stade des Territoires, se trouvât répartie en Etats. De nos jours, il ne reste plus dans la partie continentale des Etats-Unis qu'un seul Territoire : celui de l'Alaska. En dehors du continent, il en existe un autre : les îles Hawaï dont je parlerai dans un chapitre suivant. Indépendamment de ces deux contrées, il est une région du pays qui n'est pas un Etat et qui n'a pas d'institutions autonomes. Le district de Columbia est un morceau de terre qui a été pris dans un Etat pour contenir la cité de Washington, siège du gouvernement fédéral. Il est gouverné par trois commissaires nommés

par le Président, et il n'a ni législature, ni gouvernement municipal ; il n'a pas d'autre autorité législative que le Congrès, où il n'est pas représenté. Comme il est bien administré, des critiques malveillants de la démocratie voient en lui le modèle des heureux résultats d'un despotisme éclairé.

L'Alaska (superficie 590.884 milles carrés, population en 1900, 63.592 habitants dont la moitié d'Indiens) (1), est sous l'autorité directe de fonctionnaires nommés par le Président, et de lois faites par le Congrès. C'est un exemple de Territoire non organisé. Sa population a augmenté avec la découverte qui y fut faite de métaux précieux, mais il est vraisemblable qu'il ne recevra pas d'ici bien longtemps d'institutions politiques régulières.

Bien que la forme de gouvernement des Territoires ait aujourd'hui disparu dans le Continent Nord Américain, elle mérite cependant qu'on s'y arrête pour la décrire : non seulement parce qu'elle subsiste aux îles Hawaï et est susceptible de s'appliquer autre part dans les possessions des Etats-Unis, mais aussi parce qu'elle a été en vigueur pendant très longtemps, dans une vaste superficie du pays, et que sa connaissance est par là même indispensable pour comprendre les phases par lesquelles a passé le développement du pays.

Jusqu'en 1889, les territoires organisés, au nombre de huit, formaient une large ceinture qui s'étendait du Canada au Nord, au Mexique au sud, et qui séparait les Etats de la vallée du Missisipi de ceux du versant du Pacifique. Cette année-là, le Congrès vota des lois par lesquelles il autorisait trois territoires, le Dakota (qui se divisa ensuite en Dakota du Sud,et Dakota du Nord),le Mon-

(1) Le nombre total des Indiens existant aux Etats-Unis (à l'exclusion de l'Alaska), était, en 1890, de 248.253, et, en 1900, de 237.224.

tana et Washington, à devenir des Etats ; en 1890, deux autres, l'Idaho et le Wyoming, en 1894 un autre, l'Utah, obtinrent la même autorisation. Finalement, en 1910 un Act du Congrès autorisa l'Arizona et le Nouveau-Mexique (New-Mexico) à entrer dans l'Union en qualité d'Etats dès qu'ils se seraient donné les constitutions voulues. Le territoire de l'Oklahoma et la région connue sous le nom de Territoire Indien, réunis pour constituer l'Etat d'Oklahoma, ont été admis dans l'Union comme Etats en 1907. La forme de gouvernement dite « Territoriale » présentait quelques traits intéressants. Différente de ce qui existe dans les divers Etats, elle se rapprochait davantage, à certains égards, de ce qu'on trouve dans les colonies autonomes de la Grande-Bretagne. Cette forme était créée dans chaque Territoire par des lois fédérales, dont la première, la grande Ordonnance pour le gouvernement du Territoire des Etats-Unis situé au nord-ouest de la rivière Ohio, fut votée par le Congrès de la Confédération en 1787. Usant du pouvoir que la Constitution fédérale lui reconnaissait, le Congrès a organisé, depuis cette année-là, par des lois différentes et sur des plans différents, plusieurs territoires particuliers.

La loi fondamentale de chaque territoire, comme celle de chaque Etat, c'est la Constitution fédérale ; mais tandis que chaque Etat a aussi sa Constitution faite par le peuple, les territoires n'en ont pas ; ils ont, pour en tenir lieu, des lois fédérales qui établissent leur gouvernement et en fixent la forme.

Dans les territoires, comme dans les Etats, le Pouvoir exécutif, le Pouvoir législatif et le Pouvoir judiciaire étaient distincts. Tout d'abord, le Pouvoir exécutif y était confié au gouverneur et aux juges ; plus tard, il fut conféré à une législature élective. Dans la forme récente, l'Exécutif comprenait un gouverneur nommé pour quatre ans par le Président des Etats-Unis, avec l'assentiment du Sénat, et révocable par le Président, d'un

Secrétaire, d'un Trésorier, d'un Censeur, et d'ordinaire aussi d'un surintendant de l'Instruction publique et d'un Bibliothécaire. Le gouverneur était le chef suprême de la milice, et avait le droit de veto sur les lois de la législature. Cependant, ce droit pouvait être annulé (dans la plupart des Territoires) par une majorité des deux tiers dans les deux Chambres. Le gouverneur était responsable devant le gouvernement fédéral, et il envoyait tous les ans au Président un rapport sur l'état du territoire ; il faisait même souvent de ce rapport une sorte de prospectus dans lequel il tâchait de faire ressortir les avantages que son pays offrait aux immigrants. Il envoyait aussi un message à la législature au commencement de chaque session. Quelque important que fût le poste de gouverneur, on l'accordait souvent à un personnage qui avait rendu des services politiques, sans se préoccuper de savoir s'il avait les aptitudes nécessaires.

La législature se composait de deux Chambres, un Conseil de douze membres, et une Chambre des représentants de vingt-quatre membres, élus par les districts. La session était limitée par les statuts fédéraux à soixante jours, et le traitement des membres était de 4 dollars par jour. Les chambres fonctionnaient à peu près comme celles des Etats, confiant la plus grande partie de leurs affaires à des comités permanents, et suspendant fréquemment leurs règlements pour voter des lois à peu près sans discussion. Les lois du territoire fixaient la franchise électorale, mais les lois fédérales ordonnaient que chaque membre résidât dans le district qu'il représentait. La sphère de la législation dont jouissait la législature était vaste ; elle était, dans la pratique, aussi vaste que celle de la législature d'un Etat, mais elle était assujettie à certaines restrictions fédérales (1). Elle était assujettie au droit encore plus impor-

(1) Lois revisées des E. U., 1876, § 1851. — « Le pouvoir légis-

tant que possède le Congrès d'annuler ou de modifier par ses propres lois toutes les lois des territoires. Dans certains territoires, toutes les lois devaient être soumises à l'approbation du Congrès, et si elles n'étaient pas approuvées, elles étaient nulles et sans effet ; dans d'autres, cette approbation n'était pas nécessaire. Mais dans tous, le Congrès pouvait exercer sans restriction son pouvoir de faire des lois qui priment celles d'une législature territoriale, comme le parlement anglais peut faire des lois qui priment celles d'une colonie autonome. Le Congrès n'usait que rarement de ce droit. L'exemple le plus remarquable nous a été fourni autrefois par l'Utah où la législation congressionnelle soutint une longue lutte pour empêcher la polygamie. Il a même été nécessaire d'imposer le serment aux électeurs.

Le pouvoir judiciaire se composait de trois juges d'une Cour suprême (quelquefois les juges étaient plus de trois), nommés pour quatre ans par le Président, avec l'assentiment du Sénat, d'un attorney de district des Etats-Unis, et d'un *marshal* des Etats-Unis. Ils appliquaient en partie les lois fédérales, faites aussi pour les territoires, toutes les fois qu'on pouvait les appliquer, et en partie des lois locales, faites par les législatures. Les appels allaient à la Cour fédérale suprême, quand le litige dépassait une certaine valeur. Quoique ces Cours

latif des territoires s'étendra à toutes les lois justes qui ne seront pas contraires à la Constitution ou aux lois des Etats-Unis. Mais il est interdit de faire des lois sur la distribution première du sol ; d'établir des impôts sur ce qui est la propriété des Etats-Unis, d'imposer les terres ou la propriété des étrangers plus que les terres et les autres propriétés des habitants du pays. »

§ 1889. — « Les Assemblées législatives des divers territoires n'accorderont ni des chartes privées ni des privilèges spéciaux, mais elles peuvent, par des lois générales sur les corporations, permettre à des individus de s'associer », pour fonder une industrie spécifiée ou une institution charitable spéciale. D'autres restrictions ont été imposées par des lois postérieures.

eussent été créées par le Congrès en vertu de sa souveraineté générale, elles ne rentraient pas dans les clauses constitutionnelles sur la magistrature fédérale, et c'est la législature territoriale qui en fixait les attributions et la procédure. Les dépenses des gouvernements territoriaux étaient à la charge du Trésor fédéral.

Les territoires n'envoyaient au Congrès ni sénateurs ni représentants, et ils ne prenaient point part aux élections présidentielles. Conformément à une loi, la Chambre des représentants permettait à un délégué de chaque territoire d'y siéger et d'y prendre la parole, mais non de voter, car au Congrès le droit de vote est fixé par la Constitution fédérale. La situation d'un citoyen des territoires était et est donc très spéciale (1). Il a complètement ce qu'on peut appeler les droits privés et passifs du citoyen : il jouit des immunités et des avantages dont jouissent tous les citoyens américains. Mais il lui manque les droits publics et actifs, au point de vue du gouvernement national, bien qu'il les ait pour toutes les affaires locales (2). Il est dans le cas de l'Australien, qui, sujet de la couronne britannique, a tous les droits civils privés du citoyen britannique et le droit de prendre part au gouvernement de sa propre colonie, mais qui ne participe pas au gou-

(1) Ceci s'applique aux personnes habitant l'Alaska et les îles Hawaï.

(2) Les Romains faisaient une distinction du même genre entre les droits privés et les droits publics des citoyens. Ces derniers comprenaient le droit de vote et l'éligibilité, mais chez eux cette distinction s'appliquait à la personne. Aux Etats-Unis et dans l'empire britannique, c'est une question de résidence, et le citoyen peut ne pas avoir le droit de vote et être cependant éligible pour certaines fonctions. Aux élections générales de 1892, en Angleterre, un Canadien distingué et un parsi de Bombay ont été élus à la Chambre des Communes, le premier par une circonscription irlandaise ; le second par un Collège londonien. Depuis, d'autres Canadiens ont siégé dans des Parlements postérieurs.

vernement de l'empire britannique en général, quoiqu'il soit personnellement éligible à toutes les fonctions politiques du Royaume-Uni ou de toute autre partie de l'empire. On peut trouver déraisonnable que des citoyens soient imposés par un gouvernement dans la législature duquel ils ne sont pas représentés. Mais ces difficultés théoriques sont sans importance quand on les compare aux raisons pratiques qui empêchent d'accorder tous les droits des Etats à ces pays relativement grossiers. Il faut se rappeler qu'un territoire qu'on pourrait appeler un Etat en formation ou rudimentaire, a toujours songé à devenir un Etat complet. Lorsqu'il avait une population égale à un district congressionnel moyen, il avait des titres sérieux pour être admis au rang d'Etats, et il était admis à moins que des raisons spéciales ne s'y opposassent. Cependant, le Congrès possédant sur ces questions un pouvoir discrétionnaire, en usait souvent pour favoriser un parti. Il admit le Névada, qui n'avait alors que 20.000 habitants, uniquement pour avoir quelques voix de plus en faveur du treizième amendement constitutionnel. La population de cet Etat s'est élevée à 62.266, mais en 1890, elle était retombée à 45.000 pour revenir en 1910 à 81.000. L'Utah se vit longtemps refuser l'admission parce que la puissante secte des Mormons, avec les institutions particulières de son Eglise, rendait impossible, pensait-on, qu'on émancipât la population de la tutelle du Congrès en faisant de ce territoire un Etat. Quand le Congrès décidait de transformer un territoire en Etat, il votait une loi par laquelle il acceptait et rectifiait la Constitution que le peuple s'était déjà donnée, et il admettait par le fait même le pays en question à figurer parmi les Etats (comme dans le cas de l'Idaho et du Wyoming), ou bien il faisait ce qu'on appelle une loi d'autorisation, en vertu de laquelle les habitants nommaient par la voie des suffrages une convention constitutionnelle, chargée d'élaborer un

projet de Constitution. Lorsque cette Constitution avait été soumise aux électeurs du territoire et acceptée par eux, la loi du Congrès avait son effet ; le territoire était transformé en Etat, et il se mettait en devoir d'envoyer au Congrès des sénateurs et des représentants comme le font les autres Etats. La loi d'autorisation pouvait exiger que certaines conditions fussent remplies par la Constitution de l'Etat, mais d'ordinaire, elle ne portait pas atteinte au droit des citoyens du nouvel Etat de modifier plus tard cette Constitution en y introduisant des amendements conformes aux clauses de la Constitution fédérale. Cependant, la loi d'autorisation en faveur des Dakotas, du Montana, de l'Etat de Washington, de l'Idaho et du Wyoming, prescrivait aux conventions d'introduire dans la Constitution par « une ordonnance irrévocable sans le consentement des Etats-Unis et du peuple des Etats en question », certaines clauses, dont l'une ordonnait la tolérance religieuse absolue et l'autre le maintien d'écoles publiques non soumises au contrôle des sectes. Les six Etats se sont conformés à ces injonctions. Mais si le peuple venait à abroger cette ordonnance le consentement du Congrès serait-il nécessaire ? voilà la question.

Les règlements que j'ai décrits ont bien fonctionné. Pratiquement, les territoires jouissaient de l'autonomie, malgré l'autorité suprême du Congrès, comme le Canada, la Nouvelle-Zélande, l'Afrique du Sud, l'Australie, malgré le droit du parlement britannique de légiférer pour toutes les parties des possessions du roi. Ils n'avaient point de voix au Congrès ni aux élections présidentielles, et le gouverneur leur était imposé par un pouvoir extérieur, mais ils ne s'en plaignaient pas, parce que c'étaient des pays jeunes, trop petits et trop occupés à développer leurs ressources naturelles pour s'intéresser vivement à la politique nationale. Leur vie politique locale ressemblait beaucoup à celle des nouveaux Etats de l'Ouest. Le parti démocratique et le parti républicain

y étaient régulièrement organisés, mais les affaires des législatures territoriales se prêtaient fort peu aux véritables controverses politiques, quoiqu'elles se prêtassent fort bien aux spéculations locales.

Avant de clore ce chapitre sur les territoires, il est bon de dire un mot du caractère et de l'avenir probable de ceux qui ont été transformés en Etats depuis 1889.

Le plus vaste, le plus peuplé et à tous les points de vue le plus avancé était le Dakota (aujourd'hui les deux Etats du Dakota du Nord et du Dakota du Sud) qui est situé à l'ouest du Minnesota, et au sud de la province canadienne du Manitoba. Il a une superficie de 147.700 milles carrés ; il est donc plus vaste que la Prusse et bien plus vaste que le Royaume-Uni (120.500 milles carrés). Le Sud et l'Est se peuplent — moins rapidement il est vrai maintenant qu'il y a quelques années, — d'une population de fermiers intelligents, pour la plupart de race scandinave. Avec leur vaste étendue de prairies accidentées, très propres à la culture du froment, et dans l'Est tout au moins, suffisamment arrosées, par la pluie, pour que la culture en soit facile sans irrigation, les deux Dakotas sont évidemment destinés à être parmi les Républiques les plus riches et les plus puissantes de l'Union.

Le Montana a une superficie immense (145.310 milles carrés), mais une grande partie de cette étendue consiste en montagnes dénudées ou en forêts peu épaisses et de peu de rapport. Il y a toutefois des vallées si riches et de si vastes pâturages (ranchs), et quelques beaux pays boisés, sans parler des mines de grande valeur qu'il renferme, que la population encore clairsemée sera bientôt nombreuse dans certains districts. La population restera longtemps faible dans d'autres districts. Mais là comme dans les parties occidentales du Dakota, l'introduction de l'irrigation et des méthodes de culture sèche promet un vaste accroissement des superficies cultivables.

Situé sur les côtes de l'Océan pacifique, entre l'Orégon et la Colombie anglaise, l'Etat de Washington avait plus de droits à être admis que le Montana, et méritait bien de prendre rang parmi les Etats autonomes. La partie qui se trouve à l'ouest de la chaîne des cascades jouit d'un climat humide et égal, assez semblable à celui de l'ouest de l'Angleterre, mais un peu moins variable. On retrouve sur les flancs de ces collines plusieurs genres et même plusieurs espèces de plantes qu'on rencontre fréquemment en Angleterre. Les forêts de cet Etat sont de beaucoup les plus belles des Etats-Unis, et, quoiqu'on les détruise très vite et inutilement, elles resteront encore pendant plus d'un siècle une source de richesse. J'ai parcouru plusieurs lieues de pays boisé dont presque tous les arbres avaient plus de 75 mètres de haut. La partie intérieure, qui se trouve de l'autre côté des montagnes, est beaucoup plus sèche, et les extrêmes de la chaleur et du froid y sont plus considérables ; mais elle renferme des vallées très fertiles. L'Etat de Washington avait, en 1870, 23.955 habitants ; en 1890 il en avait 349.390, en 1906, 525.000. Le Wyoming et l'Idaho se trouvent au sud et au sud-ouest du Montana ; ils sont traversés par plusieurs chaînes de hautes montagnes qui appartiennent au massif des Montagnes Rocheuses. Ils n'ont que très peu de terres propres à la culture, et même les pays de pâturage se ressentent de la sécheresse extrême du climat. Il y a cependant de grandes richesses minérales, surtout dans l'Idaho ; et dans certains endroits on rencontre de belles forêts, dont les arbres sont toutefois moins grands et moins gros que ceux de la côte de l'Océan Pacifique. La population de ces Etats continuera à s'accroître rapidement, surtout lorsque les terres fertiles du Dakota seront occupées. Mais cette population restera sans doute longtemps encore bien moins dense et moins stable que celle du Dakota. C'est pourquoi on s'est demandé si le Congrès, qui n'avait alors en vue que

l'intérêt d'un parti politique, n'a pas manqué quelque peu de sagesse en admettant ces deux Etats à une époque où le Wyoming n'avait que 60.589 habitants (recensement de 1890) et où l'Idaho n'en avait que 84.229.

La région qui constitue maintenant l'état de l'Utah était un désert avant l'arrivée des Mormons en 1848 ; c'était même un désert aride, dont les vallons étaient couverts de ces plantes alcalines que les Américains appellent sage-brush (brousailles de sauge) (1). Le travail patient des Saints, dirigé, du moins pendant le pontificat de Brigham Young, par une autocratie capable et vigilante, a transformé la plupart des terres qui se trouvent sur les rives des cours d'eau en fermes fertiles où l'on cultive les céréales, les légumes et les fruits. L'eau qui descend des montagnes est détournée et répandue dans les plaines ; les substances alcalines sont rapidement emportées, et l'irrigation suffit pour produire d'excellentes récoltes. A peine ce procédé avait-il donné de bons résultats, que la découverte de riches mines d'argent attira une multitude de Gentils, et maintenant la population non-mormonne de certains districts est considérable. L'Utah avait, en 1890, 207.000 habitants, et il aurait été élevé au rang d'Etat bien avant 1894 si le Congrès n'avait pas désiré conserver un contrôle législatif complet sur ce territoire, et en faire disparaître la polygamie. Finalement, on a cru pouvoir sans danger réaliser ce changement étant donné qu'aux dernières élections de l'Etat avant 1894 les Gentils furent en majorité. Quoiqu'une grande partie de cet état soit condamnée à rester stérile et inhabitée, il contient assez de

(1) Les plantes que l'on appelle sage-brush (broussailles de sauge) n'appartiennent pas à l'espèce que nous désignons sous le nom de sauge (salvia), mais à l'ordre des « compositæ », qui est particulièrement vivace en Amérique. On assure qu'un tiers environ de tous les genres de plantes phanérogames des Etats-Unis appartiennent à cet ordre.

terres propres à la culture et à l'élevage pour pouvoir nourrir une nombreuse population de colons stables. Ces dernières années de grandes étendues de terre ont été rendues utilisables grâce à l'irrigation.

L'Oklahoma (en Indien « belles terres ») était le nom du territoire qu'une loi de 1890 avait créé avec les régions centrales et non occupées du territoire indien, à l'ouest de l'Arkansas et au sud du Kansas. Le reste de ce Territoire indien a été réuni avec lui pour former le nouvel Etat de l'Oklahoma admis en 1907.

C'est un pays de prairies, dont la monotonie est rompue par des chaînes de pittoresques collines ; la partie orientale et le centre conviennent à l'agriculture sans irrigation, et produisent le coton et le tabac aussi bien que le froment et le maïs. Le sol, sablonneux dans certaines régions, est généralement fertile. Outre le charbon, le zinc et d'autres minéraux, on y trouve des nappes de pétrole de grande valeur. La population qui, en 1890, s'élevait à 61.834, et en 1908 atteignait 1.445.261 (1), se compose d'immigrants récents, venus du Kansas, dans les comtés du nord, du Texas et de l'Arkansas dans ceux du sud. Tous ont inondé le territoire comme une marée, afin de s'emparer des terres au moment où elles étaient ouvertes à la colonisation. Les Indiens, au nombre de 68.433 environ, presque tous fixés dans le pays, y sont citoyens possesseurs de terres. Tous ont des Etats-Unis un lot de terre qui varie de quarante acres à plusieurs milliers, selon la valeur du sol Les cinq nations indiennes qui sont civilisées (Cherokees, Creehs, Seminoles, Choctaws et Chickasaws) ont conservé, dans une certaine mesure, leur organisation locale et un gouvernement autonome, mais leurs membres sont, en même temps et régulièrement, électeurs. La plupart

(1) Une partie de cet important accroissement est due à la réunion de l'Oklahoma et des territoires indiens en 1907.

d'entre eux, parlent anglais, et se sont établis agriculteurs et industriels. Tous les Cherokees savent lire et écrire. On trouve encore d'autres tribus indiennes : la plus nombreuse est celle des Osages. Des 111.969 individus de couleur, quelques-uns descendent des nègres qui, avant la guerre civile, étaient esclaves des Indiens.

Le Nouveau Mexique, avec une superficie plus grande que celle du Royaume-Uni (population, en 1910, 327.396 habitants), est surtout peuplé de Mexicains indo-espagnols, qui parlent espagnol. Jusqu'en 1910, on l'a jugé peu préparé à l'autonomie qu'implique l'organisation en Etat (1). L'eau est trop rare et le sol trop accidenté pour que l'agriculture soit possible. La même remarque s'applique à l'Arizona, dont, au Sud, les belles chaînes de montagnes ont des flancs stériles, et les plaines ne sont recouvertes que d'une maigre végétation. Pourtant, on trouve de belles forêts dans les parties les plus septentrionales et en quelques endroits l'irrigation permet de cultiver le sol. Les deux territoires sont riches en minéraux, mais une population minière n'est pas seulement turbulente, elle est encore flottante, elle s'en va d'un endroit à l'autre à mesure que l'on découvre des filons plus riches ou que l'on épuise les anciens filons. L'élevage et les mines n'attirent pas beaucoup de colons permanents. Pourtant un jour viendra où la population de la région qui est à l'est des Montagnes Rocheuses s'accroîtra suffisamment pour lancer un flot d'immigrants dans ces régions moins fortunées, et pour soumettre à la culture d'irrigation de vastes terrains qui ne valent pas actuellement la peine d'être cultivés. Mais personne ne

(1) Il y avait aussi, en 1900, 13.000 Indiens, dont quelques-uns sont établis dans le pays et assez civilisés. De ces derniers, beaucoup habitent de qu'on appelle les « pueblos », villages construits sur des rochers ou creusés dans le roc. Ils ont conservé plus de traces de la civilisation américaine primitive que n'importe quels autres Indiens des Etats-Unis.

saurait dire quand ce jour arrivera. Aussi, beaucoup et parmi eux un bon nombre d'habitants les plus réfléchis de ces deux régions ont été d'avis que ces territoires auraient intérêt à se contenter de l'autonomie restreinte et spéciale dont ils jouissaient. Le Congrès, cependant, en a jugé autrement et maintenant la qualité d'Etat leur a été conférée. Il ne reste plus sur le continent américain aucun Territoire organisé.

On se demandera peut-être, en Europe, pourquoi la démocratie américaine n'accordait pas aux habitants des territoires le droit de suffrage aux élections congressionnelles et présidentielles, puisqu'elle admet en théorie que tous les citoyens ont le droit de participer au gouvernement national.

Cela est très vrai. S'il était possible, sous la Constitution fédérale, d'accorder aux habitants des territoires les avantages du citoyen fédéral, c'est-à-dire le suffrage fédéral, on les leur accorderait. Mais l'Union est une union d'Etats. Elle ne reconnaît comme représentants, au Congrès, comme électeurs pour la présidence, que ceux qui sont choisis dans les Etats par les électeurs des Etats. Le seul moyen d'accorder le suffrage fédéral aux citoyens d'un territoire, ce serait de transformer ce territoire en Etat. Mais cette transformation conférerait au territoire un droit d'autonomie garanti par la Constitution fédérale, et dont il peut ne pas être encore digne. Elle autoriserait de plus une population, qui est peut-être encore peu nombreuse et grossière, à envoyer au Sénat fédéral deux sénateurs qui auraient autant d'importance que les deux sénateurs élus par les 9.000.000 d'habitants de l'Etat de New-York. Le cas du Nevada offre un exemple frappant des dangers à redouter. Cet Etat a actuellement une population d'environ 81.000 habitants, dispersés dans un groupe de campements miniers, dont la plupart sont déjà abandonnés. Cette popula-

tion est évidemment indigne du privilège d'envoyer deux représentants au Sénat, car, au point de vue politique, elle est devenue une sorte de bourg pourri que contrôlent et achètent les chefs d'une bande de meneurs politiques. Il eût évidemment mieux valu ne pas faire du Nevada un Etat jusqu'à ce qu'une nombreuse population stable et tranquille en eût occupé le sol, qui est actuellement un désert triste et desséché, où les cours d'eau qui descendent à l'est des pentes de la Sierra-Nevada vont se perdre dans les lacs ou dans les marais.

En somme, malgré l'incompétence occasionnelle du gouverneur, on peut dire sans hésitation que le système de gouvernement territorial a bien fonctionné en Amérique au point de vue pratique, bien qu'il soit en désaccord avec la théorie démocratique, et on peut ajouter que les habitants des territoires eux-mêmes n'ont guère eu à s'en plaindre.

CHAPITRE XLVIII

GOUVERNEMENT LOCAL

Le moment est venu d'étudier le gouvernement local aux Etats-Unis, parce que ce gouvernement est fixé non par les lois fédérales mais par les Etats et par les territoires, dont chacun établit les autorités locales, rurales ou urbaines que désire le peuple de l'Etat ou du territoire, et les investit des pouvoirs nécessaires. Mais ce fait suffit pour donner une idée de l'immensité du sujet. Chaque Etat a son système de divisions et d'autorités locales, système qu'il a créé et qu'il fait fonctionner d'après ses propres lois ; et quoique ces systèmes se ressemblent sur plusieurs points, ils diffèrent sur tant d'autres, qu'il faudrait tout un volume pour donner une idée sommaire des particularités qui les distinguent. Tout ce que je puis essayer de faire ici, c'est d'indiquer les principaux types de gouvernement local qu'on rencontre aux Etats-Unis, de décrire les traits essentiels de chaque type, et d'expliquer l'influence qu'exercent sur la vie en général et sur le bien-être du peuple américain, le pouvoir très étendu et le caractère populaire de l'administration locale.

On distingue trois types de gouvernement rural local, en Amérique. Le premier est caractérisé par son unité, le Town ou le Towsnhip, et il existe dans les six Etats de la Nouvelle-Angleterre. Le second est caractérisé par une unité bien plus vaste, le comté, et c'est le type le

plus fréquent dans les Etats du Sud. Le troisième combine quelques caractères du premier et quelques-uns du second ; c'est un système mixte. On le trouve dans les Etats du Centre et du Nord-Ouest et il revêt une grande variété de formes. Les différences entre ces trois types sont intéressantes, non seulement au point de vue pratique, mais encore parce qu'elles sont nées, à l'origine, de différences dans le caractère des colons qui se sont établis sur les côtes de l'Amérique, et dans les conditions spéciales où se sont trouvées les colonies au moment de leur développement.

Les premiers colons de la Nouvelle-Angleterre appartenaient à la secte puritaine ; en politique, ils avaient quelquefois des tendances républicaines. C'étaient surtout des habitants des villes, habitués à la vie municipale et aux assemblées paroissiales. Ils établirent leurs petites colonies au bord de la mer et près des rivières, et ils les entourèrent de palissades pour les protéger contre les belliqueux Indiens. Chaque colonie devait se suffire à elle-même, parce qu'elle était séparée des autres par des rochers et des bois. Chacune avait ses prés communaux où les habitants envoyaient paître leurs troupeaux, et que surveillaient des agents élus dans ce but. Chacune formait un corps religieux, aussi bien qu'un corps civil politique, et elle avait pour centre son église autour de laquelle elle était groupée. L'égalité qui régnait dans la congrégation régnait aussi dans les affaires civiles, car tous les colons se réunissaient sous les ordres d'un président ou Modérateur pour discuter les affaires d'intérêt commun. Chaque colonie de ce genre portait le nom de town ou township et c'était réellement une République en miniature, qui exerçait une sorte de souveraineté sur la propriété et sur la personne de ses membres, — car il n'y avait pas encore d'Etat, et le gouvernement lointain de la métropole ne tenait pas à s'immiscer dans les affaires des colons. Les

principes de ces Républiques étaient entièrement démocratiques. Au centre se trouvait un groupe de maisons, souvent entourées d'une barrière ou d'un mur, mais la colonie comprenait en plus une surface rurale de plusieurs milles carrés, sur laquelle commençaient à s'élever des fermes et des hameaux dès que les Indiens se retiraient. Le mot « ville » (town) indiquait toute cette étendue, qui n'était jamais trop vaste pour que les habitants ne pussent pas se réunir à un point central. Cette organisation des *towns* resta forte et unie, parce que les colons n'étaient pas riches, et que la nécessité où ils étaient de se défendre les rapprochait. Bientôt après, les *towns* se réunirent pour former des comtés, et la législature et le gouverneur de la colonie d'abord, jusqu'en 1776, et de l'Etat ensuite, commencèrent d'exercer leur autorité supérieure ; mais les *towns* (qui sont, il ne faut pas l'oublier, des communes rurales dont l'ensemble couvre toute la surface de l'Etat) conservèrent leur importance, et elles sont restées jusqu'à ce jour les véritables unités de la vie politique de la Nouvelle-Angleterre, la base solide de ce système compact de gouvernement autonome qu'ont admiré les philosophes européens et qu'ont cherché à reproduire les nouveaux Etats de l'Ouest. Jusqu'en 1821 (1), les villes furent les seules

(1) La ville de Boston continua à être un *town* gouvernée par une Assemblée primaire de tous les citoyens jusqu'en 1822 ; et même alors l'Assemblée des citoyens de la ville ne fut pas tout à fait abolie, car dans la charte qui lui fut accordée cette année-là par une loi, on introduisit, pour satisfaire les sentiments conservateurs du peuple, une clause qui permettait au maire et aux aldermen de convoquer en réunion générale les citoyens qui avaient les titres requis pour voter au sujet des affaires de la cité. « Dans ces réunions, les citoyens devaient délibérer sur les questions qui intéressaient le bien public, donner des instructions à leurs représentants, et prendre toutes les mesures légales pour redresser les griefs. » Cependant, ces Assemblées primaires n'ont jamais été convoquées.

corporations politiques du Massachusetts, et jusqu'en 1857, elles restèrent comme elles le sont encore au Connecticut, la base de la représentation législative, car chaque ville, même la plus petite, avait le droit d'élire au moins un membre. Beaucoup de cet esprit local, étroit il est vrai, mais robuste, qui caractérise le système représentatif américain est dû à ce fait que les villes du XVIIe siècle étaient à l'origine indépendantes l'une de l'autre et qu'elles formaient des corporations autonomes. Si ces villes devaient beaucoup aux conditions qui entouraient les premiers colons et qui les forçaient à développer un patriotisme civique assez semblable à celui des Républiques de l'ancienne Grèce et de l'ancienne Italie, elles devaient aussi quelque chose aux traditions germaniques de ces groupements à moitié indépendants qui possédaient des propriétés communes, et qui étaient gouvernés par une Assemblée primaire composée de tous les habitants libres. Ces traditions, les Anglais les avaient portées avec eux des bords de l'Elbe et du Weser, et elles s'étaient transmises de père en fils dans le gouvernement de plusieurs parties de l'Angleterre jusqu'à l'époque des Stuarts.

Bien différentes étaient les circonstances dans lesqu'elles se trouvaient les colonies du Sud. Les immigrants qui allèrent en Virginie et aux Carolines n'étaient pas des Puritains, et en général, ils n'arrivaient pas avec leur famille ou avec des groupes de familles venant de la même région. Plusieurs étaient des aventuriers accidentels appartenant souvent aux hautes classes et à la religion anglicane ; ils n'avaient pas, comme les habitants du Massachusetts ou du Connecticut, l'habitude du gouvernement local et ils n'étaient pas attachés à ce genre de gouvernement. Ils se fixèrent dans une région où les tribus indiennes étaient relativement paisibles, et où il n'était guère nécessaire de se réunir pour se défendre. Sur la côte, le climat était un peu trop chaud pour les

travailleurs européens, et c'est pourquoi on importa des esclaves pour cultiver la terre. La population était clairsemée, les propriétés vastes, le sol fertile et les propriétaires s'enrichissaient très vite. Ainsi se forma une société semi-féodale, dans laquelle l'autorité échut naturellement aux propriétaires, dont chacun était le centre d'un groupe de serviteurs libres et en même temps le maître d'une foule toujours croissante d'esclaves. Il y avait donc relativement peu de communes urbaines, et la vie de la colonie prit la forme rurale. Les maisons des planteurs étaient à plusieurs milles l'une de l'autre ; quand il fallut créer des divisions locales, chacune de ces divisions dut comprendre une vaste étendue de territoire et plusieurs propriétaires terriens. Il y eut par conséquent des subdivisions rurales, des comtés faits sur le modèle des comtés anglais. Il y eut aussi des subdivisions plus petites, telles que les hundreds et les paroisses, mais le hundred disparut (1), la paroisse devint plus tard une subdivision purement ecclésiastique, et le conseil de la paroisse n'eut plus que des fonctions ecclésiastiques ; le comté, au contraire, restera dans la pratique l'unité importante de l'administration locale, l'unité à laquelle furent accordées les diverses fonctions du gouvernement, l'unité qui contrôlait les autorités inférieures, et qui n'était contrôlée que par le gouvernement de l'Etat. Les affaires du comté étaient ordinairement administrées

(1) Dans le Maryland, les hundreds, qui existent encore dans le Delaware, furent pendant longtemps la principale subdivision administrative. On entend aussi parler de « baronnies » et de « territoires de ville » (« townlands ») comme en Irlande ; et le Maryland est souvent appelé une « province » tandis que les autres régions portent le nom de colonies. Il y avait aussi dans le Maryland les cours de « pié poudré » et les cours des « Hustings ».

Le hundred est une subdivision peu importante dans le Sud de l'Angleterre, mais dans le Lancashire il a quelques fonctions importantes. Il fait réparer les ponts ; il est responsable des dommages causés par les émeutes ; et il a son grand constable.

par un conseil élu, et non pas, comme celles de la Nouvelle-Angleterre, par une Assemblée primaire ; or, dans une société aristocratique, les principaux planteurs avaient évidemment une influence prédominante. Cette forme de gouvernement était par suite moins démocratique, moins stimulante et moins instructive que celle que l'on rencontrait en général dans les Etats de la Nouvelle-Angleterre. Quoiqu'il fût bien plus étendu que le *town* de la Nouvelle-Angleterre, le comté de la Virginie ne fut jamais un organisme aussi important que le *town* vis-à-vis de l'Etat. On peut presque dire que l'Etat de la Nouvelle-Angleterre est une combinaison de *towns*, tandis que l'Etat du Sud est réellement un tout administratif aussi bien que politique, dont les divisions, c'est-à-dire les comtés, n'eurent jamais une vie réellement indépendante, et ne furent que de simples subdivisions commodes pour expédier les affaires judiciaires et financières.

Dans les Etats du centre de l'Union, dans la Pennsylvanie, dans le New-Jersey et l'Etat de New-York, colonisés et conquis par des Anglais quelque temps après la Nouvelle-Angleterre, le *town* et le *town-meeting* n'existaient généralement pas, et le comté fut à l'origine la base de l'organisation. Mais comme il ne se forma point là une aristocratie de planteurs comme dans la Virginie et aux Carolines, les événements prirent une direction différente dans les Etats du Centre. A mesure que le commerce et l'industrie se développèrent, la population devint plus dense que dans le Sud. La Nouvelle-Angleterre exerça sur eux une influence, et cette influence fut encore plus grande sur les nouvelles Républiques qui se formèrent dans le Nord-Ouest, telles que l'Ohio et le Michigan, où se porta l'excédent de la population de l'Est. Et le résultat de cette influence s'est manifesté dans les Etats du centre et de l'Ouest par le développement d'un système mixte, qui est une sorte de

compromis entre le système des comtés de l'Ouest et le système des villes du Nord-Est. Il y a d'ailleurs de très grandes différences dans les arrangements qu'ont adoptés ces divers Etats du Centre ou de l'Ouest. Mais on peut dire, d'une façon générale, que le comté y est relativement moins important que dans les Etats du Sud, le *town* moins important que dans la Nouvelle-Angleterre. Il faut peut-être, du moins en Pennsylvanie, dans l'Etat de New-York et dans l'Ohio, considérer le comté comme la véritable unité, et les villes (townships, c'est le nom qu'on leur donne) comme les subdivisions du comté. Mais les villes (townships) sont des organismes vigoureux, qui limitent considérablement les fonctions de l'autorité du comté, et qui donnent au gouvernement local, spécialement dans le Nord-Ouest, un caractère assez semblable à celui qu'il a, en général, dans la Nouvelle-Angleterre.

Voilà pour l'historique de mon sujet ; c'est une histoire dont les détails sont bien plus intéressants qu'on ne peut le supposer en lisant l'esquisse rapide dont je suis obligé de me contenter faute d'espace. Considérons maintenant la constitution actuelle et le fonctionnement des organes du gouvernement local dans les trois régions dont j'ai parlé, en commençant par la Nouvelle-Angleterre et par le système des villes (1). Je vais d'abord donner un ré-

(1) Le mot Town (ville), que j'écris avec une majuscule quand je lui donne le sens américain, est le mot islandais *tún*, anglo-saxon *tún*, allemans *zaun*, et paraît avoir eu à l'origine le sens de haie ou d'enclos entouré d'une haie. En Ecosse (où on le prononce toun), il désigne encore la ferme et ses dépendances ; en Islande, il désigne le pré fumé, entouré d'un petit talus verdoyant. Dans certaines parties de l'est de l'Angleterre, le principal groupe de maisons d'une paroisse porte le nom de « town ». Dans le nord de l'Angleterre, où les paroisses sont souvent plus étendues que dans le sud, les subdivisions civiles d'une paroisse portent le nom de townships.

sumé un peu succint mais indispensable, et je réserverai les commentaires pour le chapitre suivant.

La ville (Town) est dans les districts ruraux la plus petite circonscription électorale. Je rappellerai aux lecteurs anglais que c'est un groupement rural et non un groupement urbain, et que le principal groupe de maisons qu'elle renferme peut n'être que ce qu'on appellerait en Angleterre un hameau ou un petit village. Elle dépasse rarement en superficie cinq milles carrés ; elle a en général peu d'habitants, moins de 3.000 en moyenne, et si cette population s'élève quelquefois jusqu'à 13.000, elle tombe aussi parfois au-dessous de 200 (1). Elle est gouvernée par une Assemblée de tous les électeurs qui résident sur son territoire ; cette Assemblée se réunit au moins une fois par an à Pâques (ce qui rappelle la réunion de l'Assemblée paroissiale à Pâques en Angleterre), et de temps en temps, lorsqu'elle est convoquée. Il y a en général trois ou quatre réunions par an. Les habitants doivent être informés au moins dix jours auparavant, non seulement de l'heure et du lieu de la réunion, mais encore des affaires qui leur seront soumises. Comme les comices de Rome et comme les Landesgemeinde de trois des anciens cantons suisses, cette Assemblée a le pouvoir de choisir les fonctionnaires et de faire les lois. Elle choisit les selectmen, le comité des écoles, et les fonctionnaires exécutifs pour l'année suivante ; elle fait les règlements et les ordonnances nécessaires pour toutes les affaires locales ; elle reçoit les rapports des selectmen et des divers comités, approuve leurs comptes, voit quelles sommes il leur faut pour faire face aux dépenses de

(1) Je trouve dans le Massachusetts une Ville (New-Ashford) qui n'a que 100 habitants (recensement d'Etat, 1905), et une autre (Brookline, faubourg de Boston), qui en a 23.436, tandis que Westfield en a 13.611. Mais dans cet Etat et dans les autres Etats de la Nouvelle-Angleterre, la plupart des Villes ont de 1.200 à 2.500 habitants.

l'année suivante, vote les impôts nécessaires pour ces dépenses, et affecte aux divers besoins locaux — écoles, secours aux pauvres, entretien et réparation des routes, etc. — les sommes qu'elle ordonne de percevoir. Elle a le pouvoir d'administrer les terrains et autres propriétés appartenant au *town*, de s'occuper de toutes les questions locales, ainsi que de la police et de l'hygiène publique. Tout habitant du *town* a le droit de faire une proposition et de la défendre par la parole. La réunion est présidée par un chairman qui porte le nom de modérateur — nom qui rappelle les assemblées ecclésiastiques de l'Angleterre (1) — et elle se tient à l'Hôtel de Ville, si le *town* en possède un, ou dans la principale église, ou dans l'école, mais quelquefois en plein air. D'ordinaire, les citoyens s'y rendent en grand nombre ; les débats sont sensés et pratiques. Cela dépend d'ailleurs du caractère et du nombre des habitants. Là où la population se compose d'Américains nés dans le pays, et où le nombre des électeurs n'est pas trop grand pour que les débats soient sérieux et paisibles, on ne saurait imaginer une meilleure école de politique, ni un système de gouvernement local mieux fait pour empêcher les tripotages et le gaspillage, pour stimuler la vigilance et engendrer le contentement (2). Cependant, lorsque le *town-meeting* se compose de plus de sept ou huit cents personnes, là où les fermiers ont été remplacés par les

(1) Le président des synodes et des assemblées des églises presbytériennes d'Ecosse s'appelle encore le modérateur. C'est aussi le titre du président des synodes des églises presbytériennes d'Amérique ainsi que celui du président des conseils des Congrégationalistes et des associations des Baptistes.

(2) Voir une intéressante description des *town-meetings*, il y a quarante ans, dans *Life of Samuel Adams*, chap. XXIII, par J. K. Hosmer. On trouve une description instructive d'une Ville type de la Nouvelle-Angleterre, dans une brochure qui a pour titre : *The Town of Groton*, par Dr S. Green ancien maire de Boston.

ouvriers des fabriques, et surtout lorsqu'il y a une proportion considérable d'étrangers, par exemple des Irlandais et des Canadiens français qui sont venus en foule dans la Nouvelle-Angleterre pendant ces dernières années, cette institution fonctionne moins bien, parce que la foule trop nombreuse rend les débats impossibles, que des factions ne manquent pas de se former, et que les nouveaux immigrants, peu habitués à se gouverner eux-mêmes, deviennent la proie des meneurs politiques et des démagogues de bas étage. Les conditions sociales de notre époque dans la Nouvelle-Angleterre sont moins favorables à cette institution que celles qui lui donnèrent naissance ; et maintenant, dans les Etats populeux et manufacturiers du Massachusetts, du Rhode-Island et du Connecticut, on ne trouve que fort peu de *Towns* purement ruraux, tels que ceux dont Jefferson fit le panégyrique, lorsqu'il disait, il y a 80 ans, qu'il voudrait voir implanter ce système dans sa propre Virginie :

« Ces districts, qu'on appelle villes (townships) dans la Nouvelle-Angleterre, sont le principe vital de leurs gouvernements ; l'expérience montre que c'est là l'invention la plus sage que l'esprit de l'homme ait jamais trouvée pour se gouverner lui-même d'une manière parfaite et pour conserver son autonomie... Caton terminait tous ses discours par les mots « Carthago delenda est », moi aussi j'ajoute toujours, après avoir exprimé mes opinions : « Divisez les comtés en districts. »

L'Exécutif d'un *town* se compose des selectmen, au nombre de trois à neuf, ordinairement de trois, de cinq ou de sept. Ils sont élus tous les ans, et ils sont chargés de toutes les affaires ordinaires, naturellement d'après les instructions qui leur ont été données par l'assemblée publique précédente. Il y a aussi un secrétaire municipal (Town-Clerk), qui tient les archives, rédige le rapport de la réunion, et enregistre en

même temps les décès et les naissances ; un trésorier ; des répartiteurs qui évaluent les propriétés dans tout le territoire du *town*, en vue de la fixation des impôts ; le percepteur, qui perçoit les impôts et divers fonctionnaires d'ordre inférieur, tels que le garde chargé de juger les dégâts commis par les porcs (hog-reeve) (1), — on l'appelle aujourd'hui garde-champêtre (field-driver), — les administrateurs du cimetière, de la bibliothèque, etc., selon les besoins locaux. Il y a toujours un comité des écoles, et quelquefois des sous-comités pour les petits districts des écoles si le *town* est très étendu. Quelques-uns de ces fonctionnaires et de ces comités sont rémunérés (les selectmen le sont d'ordinaire) ; d'autres ne sont pas payés, mais ils sont autorisés à se faire rembourser les dépenses qu'ils ont faites en s'occupant des travaux du *town* : et il a presque toujours été facile de trouver, pour remplir ces fonctions, des hommes respectables et compétents. Les élections des *towns* ne sont pas ouvertement politiques, c'est-à-dire que la campagne électorale n'est pas une lutte entre les partis, quoique l'esprit de parti exerce souvent une certaine influence dans l'élection des membres les plus connus d'un parti (2).

(1) M. R. W. Emerson fut chargé de cette occupation dans sa Ville, et il l'accepta parce qu'il considérait que chaque citoyen devait s'acquitter des fonctions que la Ville lui confiait.

(2) Quand la population d'un *town* atteint un certain chiffre, il est ordinairement transformé en Cité par une loi : mais quelquefois on crée sur le territoire d'un *town* une cité avec sa corporation municipale, et le *town* continue quand même d'exister avec son organisation distincte. Le *town* et la Cité de New Haven, dans le Connecticut, en sont un remarquable exemple. Le *town* de New-Haven fut incorporé et prit le nom de cité en 1874 ; mais elle continua d'exister et elle existe toujours comme *town*. Les trois quarts du territoire du *town* et les dix-sept dix-huitièmes de la population appartiennent à la cité. Mais les deux gouvernements restent complètement distincts. La cité a son maire, ses aldermen, son conseil municipal et ses nombreux fonctionnaires exécutifs. Le *town-meeting* (Assemblée de la Ville) élit ses selectmen

Immédiatement, au-dessus du *town* se trouve le comté. Sa superficie et sa population sont très variables. Le Massachusetts, avec une superficie de 8.040 milles carrés, a quatorze comtés : Rhode-Island, avec 1.053 milles carrés, en a cinq ; le Maine, moins peuplé, avec 29.985 milles carrés, en a seize, ce qui donne en moyenne de 1.100 milles carrés à chacun des comtés de ces trois Etats, quoique dans Rhode-Island la moyenne soit seulement de 211 milles carrés.

De même, la population des comtés est de 3.000 et au dessus : la moyenne est de 30.000 à 50.000, là où il n'y a

et ses autres fonctionnaires, au nombre de 152, reçoit leurs rapports, fixe et affecte les crédits, etc. En pratique cependant, il est tellement éclipsé par la cité, qu'il attire fort peu l'attention. M. Levermore dit :

« Cette institution vénérable n'est plus aujourd'hui qu'une Assemblée de quelques citoyens qui font l'œuvre de plusieurs milliers. Les quelques individus qui s'intéressent ou qui se sont intéressés officiellement au gouvernement du *town*, se réunissent, causent en amis des affaires locales, fixent le taux de l'impôt pour l'année suivante, et s'ajournent. Il n'y a pas un citoyen du *town* sur soixante-dix qui ait assisté à une réunion ; ils savent à peine où elles se tiennent. Les journaux font sur leurs transactions quelques courtes remarques que lisent peut-être quelques abonnés. Le gouvernement est donc entre les mains d'une oligarchie qui règne au sein d'une démocratie endormie. Mais le *town* est bien gouverné. Il y a dans ce gouvernement trop peu de dépouilles pour attirer ces politiciens tarés qui infestent le conseil de la cité. Si le groupe qui gouverne se permettait de dépenser avec trop de prodigalité l'argent du *town*, il y aurait immédiatement une opposition irrésistible. Vingt citoyens quelconques pourraient forcer les selectmen à convoquer les citoyens, et l'oligarchie apparente s'effondrerait sans doute devant le peuple réveillé. » — *The Town and City Government of New Haven*, dans *J. H. U. Studies*, 4e série.

Celui qui étudie l'histoire romaine retrouvera, dans cette vieille et curieuse Assemblée, quelque chose de semblable aux « comitia curiata » de Rome sous la seconde République ; mais l'Assemblée américaine a plus de vitalité.

pas de grandes cités (1). Le comté n'était à l'origine qu'un groupe de *towns* unis ensemble pour les besoins judiciaires et, même maintenant, c'est avant tout un district judiciaire, dans lequel et pour lequel on a créé des Cours civiles et des Cours criminelles à la tête desquelles se trouve un juge de comté ou un juge d'Etat. On y trouve aussi certains fonctionnaires judiciaires élus au scrutin par le peuple, qui choisit également un shérif et un secrétaire. La police appartient aux *towns* et aux cités, non aux comtés dans lesquels ils se trouvent. Les principaux fonctionnaires administratifs sont les commissaires de comté, au nombre de trois dans le Massachusetts (élus pour trois ans, un chaque année) et le trésorier du comté (2). Ce sont des fonctionnaires payés, qui ont à s'occuper des édifices et des bâtiments du comté, c'est-à-dire des palais de justice, des prisons, etc. ; ils ont aussi le pouvoir de faire construire des routes d'un *town* à l'autre, d'accorder des licences, de faire des états estimatifs des impôts nécessaires pour couvrir les charges du comté (3) et de répartir les impôts du comté entre les *towns* et les cités qui doivent les payer. Mais, à l'exception de ce dernier cas, le comté

(1) La moyenne de la population dans les comtés du Massachusetts est de 240.000 habitants ; les deux plus petits comtés n'ont que 4.504 et 2.962 habitants respectivement, mais le plus grand en a 669. 915.

(2) Dans le Connecticut, les Commissaires sont nommés par la législation d'Etat et ils n'ont pas de pouvoirs en matière d'impôts. Dans le Rhode-Island, le comté n'a que des fonctionnaires judiciaires. Dans le Vermont, je trouve, en plus des juges, un attorney d'Etat, un grand bailli et un secrétaire du comté. Dans le Massachusetts, tous les juges sont nommés par le gouverneur.

(3) Les principales dépenses du comté vont aux Cours de justice, à l'entretien des bâtiments, aux routes et aux ponts. Mais dans quelques Etats les routes, à l'exception des routes d'Etats, — peu nombreuses — sont à la charge des *towns*.

n'a aucun pouvoir sur les *Towns*. Les commissaires du comté sont contrôlés par la législature, et leurs fonctions administratives sont parfaitement définies par les lois; d'un autre côté, il n'existe rien qui ressemble à un conseil de comté ou à une Assemblée ayant des fonctions législatives. Le comté n'a réellement que des fonctions très peu importantes : c'est surtout un district judiciaire et un district de voirie, mais ce n'est guère que cela.

Ce système de la Nouvelle-Angleterre ressemble à celui qui existait dans la vieille Angleterre pendant les siècles qui se sont écoulés entre la disparition, au point de vue pratique, des anciennes Cours de comté ou Shire Moot et la création légale relativement récente d'Assemblées et d'autorités intermédiaires, telles que les réunions de communes pour l'entretien des pauvres, les districts et les conseils d'administration des grandes routes, les conseils d'hygiène. Si nous comparons le système de la Nouvelle-Angleterre à celui de l'Angleterre d'aujourd'hui, nous sommes frappés du fait que le premier est le plus simple des deux, et aussi que ce sont les petits organismes, les *towns* qui sont les plus puissants et les plus vivants. Les *towns* ont presque tout, et il ne reste au comté que les fonctions dont un petit organisme ne pourrait évidemment pas se charger. Le système de l'autonomie des *towns* fonctionne sans doute sous la surveillance d'une Assemblée, la législature d'Etat, qui peut accorder beaucoup plus d'attention aux affaires locales que ne le peut le Parlement anglais. Mais en fait, la législature d'Etat intervient fort peu (moins, je crois, que le Bureau du gouvernement local en Angleterre) dans la conduite des affaires locales rurales, quoiqu'elle ait souvent à s'occuper des *towns* qui désirent être divisées ou qui veulent modifier leurs limites, malgré l'opposition fréquente d'une partie des habitants. Ce système des *town-meetings* est entré, si

l'on écoute les publicistes américains, dans une phase de déclin. Beaucoup de régions rurales sont devenues trop populeuses. Le flot des nouveaux immigrants (Canadiens, Français, Irlandais, Européens du centre ou du sud) ne permet pas le fonctionnement de ce système aussi bien que le faisait le pur élément anglais d'il y a un siècle.

Le système que l'on trouve dans les Etats du Sud ne saurait nous retenir longtemps, car il est moins instructif, et il n'a pas donné d'aussi bons résultats. Ici l'unité c'est le comté, excepté dans la Louisiane, où la division équivalente porte le nom de paroisse. Le comté était à l'origine une division judiciaire qui avait une Cour locale, et une division financière, pour la perception des impôts d'Etat. Il a maintenant obtenu quelques nouvelles attributions telles que la surveillance des écoles publiques, le soin des pauvres, et l'administration des routes. Dans le Sud, les comtés sont plus vastes que dans la Nouvelle-Angleterre, mais ils ne sont pas plus peuplés, car la population y est très clairsemée (1). Les fonctionnaires du comté, dont les titres et les pouvoirs varient légèrement dans les divers Etats, sont d'ordinaire : le Conseil ou la Cour des commissaires du comté, un répartiteur (qui prépare l'évaluation des biens), un percepteur (qui perçoit les impôts) (2), un trésorier, un surintendant de l'instruction publique, un inspecteur des routes, tous payés, naturellement, et maintenant élus généralement

(1) La Georgie, avec 59.475 milles carrés, a 137 comtés ; l'Alabama, avec 52.250 milles carrés, en a 66. D'une façon générale, les nouveaux Etats ont des comtés plus étendus, comme en Angleterre les plus petites paroisses se trouvent dans les parties de l'Angleterre qui furent colonisées au début, ou plutôt dans les parties où la population était relativement dense à l'époque où les paroisses prirent naissance.

(2) Quelquefois, dans la Louisiane par exemple, le shérif est en même temps percepteur.

par le peuple pour un ou deux ans (1). En plus des fonctions indiquées par leurs titres, ces fonctionnaires sont chargés de la police et de l'entretien des pauvres du comté, ainsi que des travaux publics, tels que les ponts et les prisons. Les juges du comté, le shérif, et souvent le coroner, sont également choisis par le peuple. Partout en Amérique le shérif n'est ni un personnage décoratif, comme il l'est devenu en Angleterre, ni un juge avec certaines fonctions exécutives, comme en Ecosse ; mais c'est le principal agent d'exécution attaché à l'organisation judiciaire du comté.

Dans ces Etats du Sud, il existe certaines subdivisions locales plus petites que le comté (2). Le nom et les attributions de ces divisions varient d'un Etat à l'autre, mais elles n'ont nulle part une autorité législative semblable à celle du *town-meeting* dans la Nouvelle-Angleterre ; leurs fonctionnaires n'ont que des pouvoirs très limités, et ils sont contrôlés dans tout ce qu'ils font par les autorités du comté. Le corps local le plus important est le comité de chaque district scolaire. Dans plusieurs Etats, comme la Virginie et la Caroline du Nord, par exemple, se trouvent maintenant des Villes (townships), et les Etats paraissent avoir actuellement une tendance

(1) Dans certains Etats, quelques-uns de ces fonctionnaires sont proposés par le gouverneur. Dans la Floride, le gouverneur nomme même le Conseil des cinq commissaires du comté. Les autres fonctionnaires du comté, à savoir : le greffier de la Cour de circuit, le shérif, les constables, le répartiteur des impôts, le percepteur, le trésorier, le surintendant de l'instruction publique et le conducteur des ponts et chaussées, sont élus par le peuple pour deux ans ou pour quatre ans.

(2) Dans la Caroline du Sud, la paroisse était à l'origine une forte unité locale, mais elle a perdu petit à petit de son importance à mesure que le comté se développait sous l'influence du système des plantations. Le mot « paroisse » (parish) est maintenant en pratique équivalent au mot « congrégation », et il ne désigne pas un territoire local.

à créer quelque chose de semblable au *town* de la Nouvelle-Angleterre. C'est une tendance qui se développe avec l'accroissement de la population, avec les progrès des manufactures et de la classe moyenne laborieuse qui y travaille, et surtout avec le désir toujours croissant de s'instruire. L'école, a-t-on dit très justement, devient maintenant dans le Sud le noyau du gouvernement autonome local, comme l'Eglise l'a été il y a deux cents ans dans la Nouvelle-Angleterre (1). Cependant, on n'a vu paraître nulle part une Assemblée primaire ; et l'Assemblée représentative locale est encore dans l'enfance. Dans les Etats du Sud et dans les Etats qui ont adopté le système de comtés, comme le Nevada et l'Orégon, les autorités locales ne sont en général que des fonctionnaires exécutifs et rien de plus.

Le troisième type est moins facile à caractériser que les deux précédents, et les formes sous lesquelles il se présente dans les Etats du Centre et de l'Ouest sont même plus variées que celles qui se rapportent au second type. Deux traits le caractérisent. Le premier, c'est l'importance et le pouvoir du comté qui, dans l'histoire de la plupart de ces Etats, apparaît avant les divisions moins étendues ; le second, c'est l'activité de la ville (township)(2) qui a plus d'indépendance et plus de pouvoirs qu'avec le système du Sud. Or, actuellement, de ces deux traits, le premier se retrouve plus particulièrement dans un groupe d'Etats : la Pennsylvanie, New-Jersey, New-York, l'Ohio, l'Indiana, l'Iowa ; le second dans un autre groupe : le Michigan,

(1) La Virginie a marché dans cette direction. Voir le traité de M. George E. Howard, *Local Constitutional History of the United States*, et le livre récent de Mr. Fairlie, *Local government in Counties, Towns and Villages*.

(2) Township (territoire de ville) est le terme qu'on emploie le plus fréquemment en dehors de la Nouvelle-Angleterre : dans la Nouvelle-Angleterre, c'est le mot *Town* (ville).

l'Illinois, le Wisconsin, le Minnesota, les deux Dakotas. La raison de cette différence, c'est que les immigrants de la Nouvelle-Angleterre, qui étaient toujours l'élément le plus nombreux, le plus intelligent et le plus énergique parmi les colons du groupe septentrional de ces Etats, portaient avec eux l'attachement au système du *town* et le sentiment de sa valeur, et qu'ils réussirent, quelquefois après de longs efforts, à l'établir dans les six grandes Républiques prospères qui forment ce groupe. D'un autre côté, comme la Pennsylvanie, le New-Jersey et l'Etat de New-York n'avaient pas débuté par le système du *town* (pour les raisons indiquées plus haut), ces Etats ne l'ont jamais adopté complètement ; tandis que dans l'Ohio et dans l'Indiana, les nombreux colons, qui venaient des Etats esclavagistes ou de la Pennsylvanie et de New-York, donnèrent tout d'abord au comté une prépondérance qu'il a conservée depuis. Ce conflit entre l'élément de la Nouvelle-Angleterre et l'élément méridional est surtout frappant dans l'Illinois, dont la partie septentrionale a été colonisée par des émigrants de la Nouvelle-Angleterre, et la partie méridionale par des pionniers du Kentucky et du Tennessee. Ceux-ci arrivèrent les premiers et établirent le système des comtés, mais les émigrants de la Nouvelle-Angleterre luttèrent contre ce système, et dans la Convention constitutionnelle de 1848, ils firent adopter une clause qui fut introduite dans la Constitution de cette année-là, et qui fut reproduite dans la Constitution actuelle de 1870. D'après cette clause, tout comté peut adopter le système des *towns* « lorsque la majorité des électeurs du comté se montre favorable à cette organisation dans une élection générale quelconque (1) ». A la faveur de cette autorisa-

(1) Voir la Constitution de 1870, art. 10, § 5, où a été ajoutée une clause stipulant que tout comté désirant renoncer au système du *township* peut le faire par un vote des électeurs du comté ; dans

tion, les quatre cinquièmes des 102 comtés ont maintenant adopté le système du *township* (1).

L'Illinois nous fournit un si bon échantillon de ce système, dans sa forme la plus récente, que je ne peux mieux faire que d'emprunter à un écrivain très clair et digne de foi la description suivante de tout le système de gouvernement local autonome de cet Etat. C'est d'ailleurs un type assez exact du Nord-Ouest :

« Quand les habitants d'un comté ont décidé par un vote d'adopter le *township system*, les commissaires divisent le comté en Villes *(towns)* en se conformant aux *townships* scolaires et congressionnels, sauf dans certains cas spéciaux. Toute Ville *(town)* reçoit la personnalité civile, c'est-à-dire le droit d'ester en justice, d'être propriétaire, et de contracter. Le fait principal dans ce genre de gouvernement c'est la réunion annuelle de tous les électeurs en *town meeting*, réunion qui a lieu le premier mardi d'avril, pour élire les fonctionnaires municipaux et traiter les diverses affaires. Le peuple, réuni en *town meeting* peut prendre toutes décisions touchant l'acquisition, l'emploi ou la vente des propriétés de la Ville ; donner des instructions aux fonctionnaires sur la manière dont ils doivent remplir leurs fonctions ; voter des impôts pour les routes et les ponts, et pour tous autres objets légaux ; donner l'ordre d'intenter ou de soutenir une action en justice ; faire des lois au sujet des plantes nuisibles, ou offrir des primes à la destruction des plantes et des animaux nuisibles ; régler le pâturage des bestiaux et autres animaux, établir des fourrières et ordonner la mise en fourrière et la vente des animaux perdus ou maraudeurs ; faire construire des puits et des lavoirs publics ; faire des ordonnances et règlements d'exécution ; établir des amendes et pénalités et en appliquer le montant au mieux des intérêts de la ville (2).

ce cas, le système de comté fixé dans les sections suivantes de cet article lui est appliqué.

(1) L'Illinois a 102 comtés avec une population moyenne de 53.000 habitants, en 1906 ; l'Iowa 99 comtés, avec une population moyenne de 22.000 habitants, en 1905. — L'Angleterre (non compris le pays de Galles) a 49 comtés, avec une population moyenne de 548.000 habitants, en 1901.

(2) Il existe en Angleterre des pouvoirs analogues à tous ceux-

« Les fonctionnaires municipaux sont : un inspecteur *(supervisor)* qui est, de droit, administrateur des indigents, un secrétaire, un répartiteur et un percepteur, tous élus annuellement ; trois commissaires de la voirie, élus pour trois ans, l'un d'eux se retirant tous les ans ; deux juges de paix et deux constables qui restent en fonctions pendant quatre ans.

« A le droit de voter au *Town meeting* tout citoyen mâle des Etats-Unis, majeurs de 21 ans, qui a résidé une année dans l'Etat, quatre-vingt-dix jours dans le comté et trente jours dans la Ville : mais une résidence d'une année dans la Ville est requise pour être éligible.

« L'inspecteur *(supervisor)* est à la fois fonctionnaire de la ville et fonctionnaire du comté. Il est l'administrateur général des affaires de la Ville, et il est aussi membre du bureau de comté, lequel se compose des inspecteurs des diverses villes, et a le contrôle général des affaires du comté.

« L'inspecteur est en même temps administrateur des indigents. La loi permet au peuple du comté de décider si chaque Ville aura soin de ses indigents ou si le comté doit s'en charger. Quand la Ville en est chargée, l'administrateur vient généralement en aide aux indigents par un système de secours à domicile. Si c'est au contraire le comté qui pourvoit aux besoins des indigents, le bureau de comté est autorisé à établir un asile et une ferme pour l'entretien permanent des nécessiteux, et les administrateurs accordent des secours temporaires dans leurs villes respectives, aux frais du comté. L'inspecteur, le répartiteur et le secrétaire forment le Bureau sanitaire *(Board of health)*.

« Les fonctionnaires municipaux sont rémunérés d'après un tarif de droit fixé pour les divers services, ou bien ils reçoivent tant par jour pour le temps employé à leurs fonctions. Le percepteur reçoit, pour son traitement, tant pour cent.

« Au point de vue des écoles, la Ville est une corporation distincte, avec le titre légal de : « Administration des écoles de la Ville —, Rang — » *(Trustees of Schools of Township — Range —)*, selon le numéro par lequel est désignée la Ville dans le cadastre congressionnel *(Congressional Survey)*. Les administrateurs scolaires *(School Trustees)*, au nombre de trois, sont ordinairement élus aux *town meetings* en même temps que les fonctionnaires civils et restent en fonctions pendant trois ans. Ils peuvent diviser la

là, mais en Angleterre c'est dans le *Manor Court* et non dans le *Vestry*, que quelques-uns de ces pouvoirs sont ou ont été exercés.

Ville en districts scolaires. Il faut se rappeler que la Ville a exactement six mille carrés de superficie. D'ordinaire, on la divise en trois districts de deux milles carrés, et on érige une école près du centre de chacun. Comme les routes du comté sont, dans la plupart des cas, construites sur les lignes séparatives et qu'elles vont du Nord au Sud, et de l'Est à l'Ouest, à un mille l'une de l'autre, le voyageur s'attend à rencontrer une école à tous les deux croisements. Les habitants de ces sous-districts élisent trois directeurs scolaires, qui contrôlent l'école dans leur voisinage. Ils sont obligés d'entretenir une école gratuite pendant cinq mois au moins et neuf mois au plus tous les ans, ils ont le droit de faire construire et de meubler des écoles, d'engager des maîtres d'école et de fixer leurs traitements, et d'établir les programmes des matières à enseigner. Ils ont le droit de lever des impôts sur tous les biens imposables du district, à condition de ne pas dépasser le taux de deux pour cent pour l'enseignement et de trois pour cent pour les constructions.

« Les fonds municipaux pour l'entretien des écoles proviennent de trois sources différentes : 1° Le produit des terres données par les Etats-Unis pour les écoles, et dont le revenu seul peut être dépensé ; 2° L'Etat perçoit annuellement sur tous les biens un impôt du cinquième d'un pour cent qui constitue un fonds scolaire d'Etat et qui est partagé entre les comtés en proportion de leur population scolaire, et ensuite entre les villes selon cette même proportion ; 3° Lorsque ces sommes sont insuffisantes, les directeurs font lever des impôts dans les districts jusqu'à concurrence de la somme dont ils ont besoin.

« Toute personne âgée de 6 à 21 ans a droit aux privilèges des écoles gratuites. Les femmes sont éligibles à toutes les fonctions dans les écoles de l'Etat, et on les élit fréquemment aux fonctions de *directors*.

« Les comtés de l'Illinois contiennent en moyenne seize villes. Le gouvernement du comté est établi à un endroit que désignent les électeurs et qui prend le nom de « siège du comté ». Les pouvoirs du comté, en tant que personne juridique, sont confiés au Bureau de comté, qui dans les comtés où existe l'organisation de *Township*, se compose des divers inspecteurs municipaux, tandis que dans les autres comtés il se compose de trois commissaires élus par le peuple du comté tout entier. Le Bureau administre tous les biens, fonds et affaires du comté ; il fait construire un palais de justice, une prison, un asile pour les indigents, et tous les bâtiments nécessaires ; il lève les impôts de comté, vérifie tous les comptes et réclamations dirigées contre le comté, et dans

les comtés où l'organisation de *township* n'existe pas, exerce une surveillance générale de la voirie et des indigents. Même dans les comtés qui ont laissé aux Villes l'entretien des routes, le Bureau de comté peut voter des fonds de concours pour la construction des routes les plus importantes et des ponts les plus coûteux. Le trésorier, le shérif (1), le coroner et l'inspecteur sont des fonctionnaires de comté (2).

« Le surintendant des écoles du comté *(County superintendant of schools)* a la surveillance de toutes les questions d'éducation ; il adresse des instructions aux *Town-trustees* et aux directeurs de district, et il réunit des statistiques scolaires complètes, dont il fait rapport au Bureau de comté, et qu'il transmet au surintendant de l'instruction publique de l'Etat.

« Chaque comté élit un juge, qui a pleine juridiction pour les testaments, il nomme des administrateurs et des tuteurs *(guardians)*. Sa juridiction s'étend aux procès civils *(suits at law)*, quand il s'agit de moins de 1.000 dollars, aux affaires criminelles secondaires, qui sont de la compétence du juge de paix, et aux appels des jugements prononcés par les juges de paix et par les cours de police. L'Etat est divisé en treize districts judiciaires ; dans chacun le peuple élit trois juges, qui constituent une cour de circuit. Le tribunal tient tous les ans deux ou plusieurs sessions dans chacun des comtés du circuit, et il est assisté à chaque audience d'un grand jury ou d'un petit jury. En premier ressort, il a une compétence générale ; il reçoit, en outre, les appels du juge de comté et des juges de paix.

« Pour compléter le système judiciaire de l'Etat, il y a quatre Cours d'appel, et une Cour suprême de dernier ressort.

Les impôts levés pour le compte de l'Etat, du comté ou du *town* sont calculés d'après les évaluations du répartiteur municipal et sont perçus par le collecteur municipal. Le répartiteur examine et évalue tous les biens immobiliers et il exige que chaque habitant lui remette une liste exacte de ses biens mobiliers. Le répartiteur, le secrétaire et l'inspecteur forment un Bureau municipal d'égalisation pour examiner les réclamations, revoir et corriger l'évaluation.

(1) Le shérif est le fonctionnaire exécutif des Cours importantes ; il est responsable de l'ordre dans le comté. En cas d'émeute, il a le droit de requérir la milice du comté.

(2) Le comté ne s'occupe que de la police judiciaire ; le *town* confie à ses constables la police ordinaire.

« Les registres des répartiteurs provenant de toutes ces villes vont alors devant le Bureau de comté qui y fait les corrections nécessaires pour que les évaluations d'une ville soient en rapport avec celles des autres. Le secrétaire de comté transmet un extrait de l'évaluation corrigée au vérificateur *(auditor)* de l'Etat, qui le soumet au Bureau d'Etat d'égalisation.

« Ce Bureau règle les évaluations entre les comtés. Tous les impôts sont prévus et perçus d'après cette répartition corrigée et définitive. Les autorités d'Etat, le Bureau de comté, les inspecteurs municipaux, les commissaires de la voirie, les *school trustees* municipaux et les fonctionnaires compétents des cités et des villages investis de la personnalité civile remettent tous au secrétaire de comté un état de toutes les sommes exigées pour leurs différents services. Le secrétaire prépare, pour chaque ville, un registre de perception *(collection book)* où il indique la somme qui doit être perçue pour chaque service. Après avoir perçu le tout, le percepteur donne à chaque autorité compétente la part qui lui revient. Dans toutes les élections, soit pour le Président des Etats-Unis, soit pour les représentants du Congrès, soit pour les fonctionnaires d'Etat ou de comté, le *township* constitue une circonscription électorale. L'inspecteur, le répartiteur et le percepteur siègent comme scrutateurs pour le comptage des bulletins *(judges of election)*.

« Les mots *town*, *township* signifient une division territoriale du comté, investie de la personnalité juridique pour les besoins du gouvernement local. Il reste à dire un mot d'une classe très nombreuse de corporations municipales que les lois de l'Illinois désignent sous le nom de « cités » et de « villages ». Une population d'au moins trois cents habitants n'occupant pas plus de deux milles carrés, peut demander par un vote populaire à être incorporée sous le nom de « village », conformément aux lois générales du pays. Le village élit six administrateurs *(village trustees)* qui choisissent parmi eux un Président, lequel est investi du même coup des attributions générales de maire. Les administrateurs ont le droit de nommer un secrétaire, un trésorier, un commissaire de la voirie, un constable, et d'autres fonctionnaires, comme ils le jugent nécessaire. Le peuple peut élire un juge de police dont la juridiction est égale à celle d'un juge de paix (1). »

(1) « Local Government in Illinois », par ALBERT SHAW, LL. D. dans les *J. H. U. Studies*, Baltimore, 1883.

On trouve dans un auteur récent une description semblable du *town meeting* dans le Michigan :

« Le premier lundi d'avril de chaque année, tout citoyen des Etats-Unis, majeur de 21 ans, qui réside dans l'Etat depuis six mois et dans la ville depuis dix jours, a le droit d'assister à la réunion et d'y prendre part. L'inspecteur, principal fonctionnaire exécutif du *township*, préside. Après le choix des fonctionnaires pour l'année suivante, les électeurs procèdent à la discussion des affaires municipales, Peut-être on s'est plaint que, dans une certaine partie de la ville, les bestiaux sont en train de causer des dégâts : un règlement est voté pour interdire la chose sous peine d'une amende ne dépassant pas dix dollars.

« Il peut se faire qu'un pont soit nécessaire dans une partie du *township* et que les habitants de ce district routier n'aient pas les moyens de faire cette dépense : l'Assemblée vote la somme nécessaire sans excéder toutefois les limites légales, car les lois qui restreignent le pouvoir d'imposer et d'emprunter renferment des clauses très précises.

« Les électeurs peuvent réglementer la détention et la vente de la poudre, l'autorisation d'avoir des chiens, l'entretien des hôpitaux, et ils peuvent ordonner la vaccination de tous les habitants. Ils peuvent aussi décider quelle portion de l'impôt de un millième par dollar sur l'évaluation des biens, sera consacrée à l'achat de livres pour la bibliothèque municipale, le restant allant aux écoles.

« Les rapports annuels des divers fonctionnaires municipaux chargés de débourser les deniers publics, sont aussi soumis à l'Assemblée à ce moment-là. Bref, tout ce qui a un caractère local et concerne exclusivement le *township* est soumis au contrôle du peuple assemblé en *town meeting*.

« Cependant, on peut signaler quelques légères différences entre le *town meeting* de la Nouvelle-Angleterre et celui du Michigan. Dans ce dernier Etat, les ordonnances et réglements locaux offrent moins de variété.

« Ceci provient de ce que, dans l'Ouest, la partie agglomérée du *Township*, le village pour l'administration duquel de nombreuses lois sont nécessaires, est séparé en qualité de village incorporé, comme cela a lieu dans presque dans tous les Etats du Centre et de l'Ouest. Ces villages ont le privilège de diriger, soit directement par l'Assemblée de village ou indirectement par un Conseil de cinq administrateurs ou plus, les affaires locales, la

police, les services de l'incendie, de la voirie et des eaux. Dans quelques Etats cependant, ces villages sont considérés comme partie du *township*, et comme tels, votent dans les *town meetings*, sur toutes les questions qui se rapportent aux routes, ponts, indigents et écoles municipales (1). »

Le trait caractéristique de ce système c'est la réapparition du *town-meeting* de la Nouvelle-Angleterre, sous une forme moins primitive il est vrai et aussi moins parfaite, parce que le *town* de l'Ouest est un organisme plus artificiel que la ville rurale du Massachusetts ou de Rhode-Island, où, jusqu'à ces derniers temps, tous les habitants étaient de race anglaise, tous se connaissaient, tous s'instruisaient dans les mêmes livres, et avaient les mêmes traditions d'autonomie. Cependant, tel qu'il est, le système de l'Illinois et du Michigan s'est déjà répandu et semble devoir se répandre encore davantage. Il existe dans le Wisconsin et le Minnesota. En Californie, dans le Nebraska, des lois récentes permettent de l'adopter. Il en est de même dans les deux Dakotas dont pourtant la partie occidentale n'a vu établir jusqu'ici que très peu de *townships* (2).

Une personne de grande autorité m'écrit : « L'assiduité aux *town-meetings* et l'intérêt qu'on y prend sont loin d'égaler, dans le Nord-Ouest, ce qui a lieu sous ce rapport dans les Villes de la Nouvelle-Angle-

(1) « Local Government in Michigan », par E. W. Bemis, dans *J. H. U. Studies*, Baltimore, 1883.

(2) En Suisse, la Gemeinde ou Commune rurale est la base du système d'autonomie du canton. Elle est chargée de la police, des pauvres, des écoles, et elle possède des terres. Elle a une Assemblée primaire qui se réunit plusieurs fois par an, qui discute les affaires communales et qui élit un conseil administratif. Elle ressemble à ce point de vue à un *township* américain, mais pour certaines choses elle est soumise à la juridiction d'un fonctionnaire, le Statthalter, nommé par le canton pour un district de plusieurs communes.

terre (1). Dans ces Etats, l'importance du gouvernement de *township* se trouve amoindrie par suite de l'organisation distincte des villages et des petites cités, par suite aussi du développement plus considérable qu'y ont pris les fonctions du comté. »

A mesure qu'un Etat adopte le système de *township*, le comté tend à perdre de son importance. Il a cependant plus d'importance dans l'Ouest que dans la Nouvelle-Angleterre. Il a souvent un fonctionnaire de l'instruction publique qui inspecte les écoles, et il lève un impôt pour venir en aide aux écoles des *townships* pauvres. Il est chargé, surtout dans les nouveaux Etats où ce service a plus d'importance que dans les anciens, de tracer des routes, de faire construire des ponts et divers autres bâtiments publics. Quelquefois aussi, il a la surveillance des dépenses des *townships* (2). Le Bureau des Commis-

(1) « Dans les *townships* de 500 à 600 électeurs on constate fréquemment la présence de 10 à 20 personnes. Dans de nombreux cas, d'autre part, ce sont les membres du *Township Board* qui font les affaires. Dans ces conditions on ne saurait trouver, dans les débats populaires, que bien peu de cette activité qui fait des Assemblées de la Nouvelle-Angleterre un si intéressant objet d'étude. » FAIRLIE, *Local Government in Counties, Towns, and Villages*, p. 170.

(2) M. Bemis dit : « Un grand nombre des mille ou onze cents *townships* dont se compose un Etat n'ont ni l'éducation politique, ni l'esprit conservateur nécessaire pour se gouverner eux-mêmes ; plusieurs n'ont pas non plus les moyens de se procurer assez d'argent pour leurs routes, leurs ponts, leurs écoles et leurs indigents. C'est pourquoi il faut une autorité supérieure, qui ait le pouvoir d'égaliser les évaluations des divers *towns* voisins, de les imposer tous dans l'intérêt des plus pauvres, et d'exercer un contrôle général sur les dépenses des *towns*... Tous les éducateurs demandent que le comté et l'Etat surveillent les écoles afin qu'il y ait de l'uniformité dans les méthodes, et que les districts ruraux, qui furent des pépinières de grands hommes dans le passé, ne dégénèrent pas. Mais deux difficultés s'y opposent : la peur qu'ont de la centralisation les petites villes qui

saires du Comté comprend, dans le Michigan et l'Illinois, les inspecteurs de tous les *townships* du comté. Dans le Wisconsin et le Minnesota, les commissaires sont choisis directement par une élection pour tout le comté.

L'autorité que j'ai déjà citée fait remarquer que « Le Comté a bien plus d'importance dans le Centre et dans le Nord-Ouest que dans la Nouvelle-Angleterre. En outre de l'administration de la justice, les dépenses du comté pour l'assistance, les routes, les ponts, l'instruction, sont considérables. Le Comté entretient des asiles pour les pauvres : les secours aux indigents sont, en grande partie, une fonction du comté. Le Comté construit les grandes routes, les ponts, quelquefois des fossés de drainage et d'autres travaux publics. Toutefois, les charges que le comté supporte sous ce rapport sont moindres dans des Etats comme l'Illinois et le Michigan (où existe le *town-meeting*) que dans l'Ohio et l'Indiana. Les dépenses du comté évaluées par tête d'habitant sont dans les Etats du Centre Ouest bien plus importantes que dans n'importe quel autre groupe d'Etats, à l'exception de ceux qui se trouvent dans la région des Montagnes et du Pacifique. En outre des dépenses du comté, les fonctionnaires du comté perçoivent une grande partie des revenus de l'Etat. Quelquefois, enfin ils ont la surveillance des dépenses du *township* ».

Dans le Michigan, dans la majeure partie des comtés de l'Illinois et du Wisconsin, l'administration et les finances du comté sont confiées à un Bureau d'Inspecteurs élus par les *Towns* et par les Cités, comme dans l'Etat de New-York. Dans quelques comtés de l'Illinois, et du Minnesota, dans les Dakotas et le Nebraska, on rencontre de petits bureaux de comté de 3 à 7 membres,

en ont le plus besoin, et la répugnance qu'éprouvent les cités opulentes à s'imposer au profit des campagnes. »

Local government in Michigan, *op. cit.*, p. 18.

généralement élus par les districts. Les Bureaux les plus grands sont plus représentatifs, mais il semble, par contre, qu'ils soient moins efficaces en tant qu'autorité administrative.

Dans nombre des plus grands comtés du Michigan on a transféré quelques-uns des pouvoirs de ces bureaux à des petits bureaux de vérificateurs (*auditors*). D'ordinaire, ces bureaux de comté ont des pouvoirs législatifs peu importants, mais dans le Michigan, en vertu d'un *Act* de 1909, les bureaux d'inspecteurs ont reçu, d'une façon générale, le pouvoir législatif local, pour cadrer avec l'ensemble de conditions provoqué par les restrictions que la nouvelle constitution de cet état a imposées à la législature en matière de lois spéciales.

D'autres fonctionnaires électifs de comté, dans ces Etats, sont encore : l'attorney chargé des poursuites ; le shériff, le coroner, le secrétaire du comté, le trésorier du comté, le vérificateur ou répartiteur, et l'inspecteur des ponts et chaussées.

L'importance du comté envisagée au point de vue politique, apparaît dans la place qu'occupe le comité du comté dans les organisations de parti comme aussi dans la concentration dans ce district de toute l'activité de la campagne.

Je passe au système mixte ou système de compromis tel qu'on le rencontre dans l'autre groupe d'Etats dont la Pennsylvanie, l'Ohio, l'Indiana, l'Iowa peuvent être pris comme types. Dans ses Etats, nous ne trouvons pas l'Assemblée de la ville (*Town meeting*). Le *town* a plus ou moins de pouvoir, mais ses membres ne se réunissent pas en Assemblée primaire ; elle élit ses fonctionnaires locaux et elle agit par eux et par leur intermédiaire. Dans l'Ohio il y a trois administrateurs du *town*, entièrement chargés des affaires locales, un secrétaire et un trésorier. En Pennsylvanie, le *town* est gouverné par deux ou trois inspecteurs, élus pour trois ans, un tous les ans, et

entourés d'un répartiteur (pour l'évaluation des biens), d'un secrétaire, de trois *auditors*, de six directeurs des écoles, élus pour trois ans, deux par an, et de deux administrateurs de la taxe des indigents (là où les pauvres sont à la charge du *town*). Les inspecteurs peuvent imposer au *town* une taxe, égale à un pour cent au plus de l'évaluation des biens sis dans ses limites, pour l'entretien des routes, des chemins et des ponts, et les administrateurs des pauvres peuvent exiger, en faveur des indigents, un impôt semblable, si deux juges de paix approuvent cette mesure (1). Mais comme les pauvres sont en général à la charge du comté, et que tout contribuable peut acquitter des prestations en nature, les impôts du *town* sont ordinairement peu élevés.

« Dans l'Iowa, » dit M. Macy, « la ville (*civil township*), qui a ordinairement six milles carrés, est un gouvernement local chargé d'élire ses fonctionnaires, de réparer les routes, d'évaluer les biens, de venir en aide aux indigents, et autres affaires d'intérêt local. Elle a comme fonctionnaires trois administrateurs, un secrétaire, un inspecteur des routes pour chaque district routier, un répartiteur, deux ou plusieurs juges de paix, et deux constables ou plus. En un certain sens, les juges de paix et les constables sont des fonctionnaires du comté. Cependant, ils sont élus par les *towns*, et s'ils cessent de résider dans le *town* où ils ont été choisis, ils cessent d'être fonctionnaires. Les administrateurs sont élus pour trois ans, mais la durée de leurs fonctions est organisée de façon à ce que l'un des trois soit élu tous les ans. Les autres fonctionnaires sont élus pour deux ans. S'il y a sur le territoire du *township*, une ville ou une cité incorporée, la loi exige qu'un des juges de paix au moins réside dans la ville ou dans la cité. Les électeurs de la ville ou de la

(1) Les juges de paix sont élus par le peuple pour cinq ans ; ils sont nommés par le gouverneur de l'Etat.

cité choisissent un répartiteur distinct. Les électeurs de la cité n'ont pas le droit de voter pour les inspecteurs des routes, ni pour le répartiteur de la ville (township) : ils votent pour tous les autres fonctionnaires de la ville.

« Les administrateurs du *township* exercent diverses fonctions dans l'administration de la taxe des pauvres. Quand une personne valide demande du secours, on peut exiger d'elle un certain travail pour la voirie ou pour les routes. Si une personne légalement fixée dans le comté, et n'ayant point de parents capables de lui venir en aide, demande un secours aux administrateurs, ils sont obligés d'examiner le cas et d'accorder ou de refuser ce secours. S'ils décident de l'accorder, ils peuvent le faire en envoyant l'indigent à l'asile des pauvres du comté, ou en lui donnant ce qu'ils jugent nécessaire en nourriture, en vêtements, en soins médicaux et en argent. S'ils refusent, le solliciteur peut s'adresser aux inspecteurs du comté, qui ont le droit d'obliger les administrateurs à accorder un secours ; et qui peuvent aussi leur interdire de l'accorder s'ils trouvent qu'un secours a été donné mal à propos. Dans tous les cas où un secours est donné directement au solliciteur par les administrateurs, ceux-ci sont obligés d'envoyer un relevé des dépenses faites à l'*auditor* du comté qui soumet les notes au conseil des inspecteurs. Toutes les dépenses faites en faveur des pauvres sont payées par le comté, et les inspecteurs pourraient, s'ils le voulaient, enlever aux administrateurs des villes cette partie de leurs fonctions. Mais dans les comtés où il n'y a point d'asile pour les pauvres, et où les inspecteurs n'affectent pas une somme spéciale à ce service, les administrateurs des *towns* sont obligés de s'en charger entièrement. Cependant, dans un cas comme dans l'autre, c'est le comté qui paye les frais. Les administrateurs forment le Conseil sanitaire de la ville. Ils peuvent obliger les gens à se faire vacciner ; ils peuvent ordonner l'enlèvement des

détritus nuisibles à la santé ; ils peuvent adopter des lois locales pour la préservation de la santé publique et faire observer ces lois par des amendes et par l'emprisonnement (1). »

Dans la plupart de ces Etats, le comté éclipse le *township*. Si on prend la Pennsylvanie comme exemple, on trouve que chaque comté est gouverné par un Conseil de trois commissaires, élus pour trois ans, d'après un système de représentation des minorités, qui permet aux électeurs de voter pour deux candidats seulement. En plus de ces fonctionnaires, il y en a d'autres qui sont élus par le peuple pour trois ans. Ce sont les suivants un shérif, un coroner, un greffier en chef, un greffier chargé d'enregistrer les testaments, un notaire, un trésorier, un inspecteur, trois *auditors*, un greffier du tribunal, un procureur de district. Quelques-uns de ces fonctionnaires ne reçoivent que des droits *(fees)*, mais dans les comtés qui ont plus de 50.000 habitants on leur donne, en général, un traitement fixe. Un comté qui a au moins 40.000 habitants forme un district judiciaire, et il élit un juge pour dix ans. Un nouveau comté ne doit pas avoir moins de 400 mille carrés, ni moins de 20.000 habitants (2). Outre les affaires judiciaires et la direction des prisons, outre le soin des ponts et chaussées, le comté a aussi à s'occuper de l'instruction publique et des indigents. Il fait lever les impôts du comté et ceux de l'Etat par un percepteur que le comté nomme dans chaque *township*. Il vérifie les comptes des *townships*, et il a, sur ces petites subdivisions, un droit de contrôle qui n'existe ni dans l'Illinois ni dans le Michigan. Il faut remarquer que là où un certain territoire local n'est pas gouverné par une assemblée primaire, comme dans les

(1) *Our government : a Text-book for Iowa schools*, pp. 21-23.

(2) Voir la Constitution de Pennsylvanie de 1873, art. XIV, XIII et V. La population moyenne des comtés de Pennsylvanie était, en 1907, de 105.100 habitants. Il y en a 67.

Etats où le *town-meeting* n'existe pas, et comme dans tous les Etats pour les comtés, on a souvent recours, pour connaître les sentiments des citoyens du *township* ou du comté, à un vote populaire au scrutin secret sur une question spéciale, surtout lorsqu'il s'agit de contracter un emprunt, ou de lever un impôt dépassant le taux normal. On étend ainsi aux subdivisions locales la méthode du « plébiscite » ou *referendum*, dont on a discuté dans un chapitre précédent l'application à la législation des Etats (1). Ce système semble fonctionner très bien, car en offrant un moyen exceptionnel de faire face à des cas exceptionnels, il permet de ne donner que des pouvoirs très limités aux fonctionnaires exécutifs du comté ou du *township*.

Le manque de place m'a forcé d'omettre dans cette esquisse bien des détails qui intéresseraient sans doute les Européens qui font une étude du gouvernement local. Je ne peux pas non plus essayer d'indiquer les rapports qu'il y a entre les divisions rurales, les *townships* et les comtés, et les villages incorporés et les cités qui se trouvent sur leur territoire. Tout ce que je puis dire, c'est que les cités, même les plus petites, sont ordinairement distinctes des *townships*, c'est-à-dire que le gouvernement de *township* est remplacé par le gouvernement de cité, tandis que toutes les cités font partie du comté, payent leur part des impôts du comté et prennent part aux élections du comté. Souvent, cependant, la Constitution de l'Etat renferme des clauses spéciales, quand il y a une cité assez grande pour jeter dans l'ombre ou pour absorber le comté comme Chicago le fait pour le comté de Cook, et Cincinnati pour le comté d'Hamilton. Quelquefois aussi, la cité devient à elle seule un comté.

CHAPITRE XLIX

OBSERVATIONS SUR LE GOUVERNEMENT LOCAL

Je rendrai sans doute un peu plus claire cette description naturellement compliquée en ajoutant quelques remarques générales qui s'appliquent à tous ou à presque tous les systèmes de gouvernement local que l'on trouve dans les divers Etats de l'Union.

I. — A l'exemple des écrivains qui font autorité en Amérique, j'ai considéré le système de la Nouvelle-Angleterre comme un système distinct, et j'ai classé dans le type mixte les Etats du Nord-Ouest. Mais le lecteur européen se fera peut-être une idée plus nette de ces trois systèmes, s'il divise l'Union en trois zones : celle du Nord, celle du Centre et celle du Sud. Dans la zone septentrionale qui commence à la baie de Fundy et qui s'étend jusqu'au Détroit de Puget, il trouvera une assemblée primaire, l'assemblée de la Ville *(the town or township meeting)*, qui joue un rôle prépondérant parce qu'elle est l'unité du gouvernement local. Dans la zone centrale, qui va de New-York à la Californie inclusivement, le long du quarantième parallèle de latitude, il verra que le *township* et le comté se partagent les intérêts et l'énergie du peuple. Dans quelques Etats de cette zone, le comté est l'organisme le plus important

et le *township* est au second rang ; dans d'autres, le *township* semble l'emporter sur le comté ; mais tous ont un point de ressemblance, car on ne peut, ni dans l'un ni dans l'autre, négliger un seul instant l'un des deux, et le *township*, et le comté sont gouvernés par des fonctionnaires exécutifs élus. La troisième zone comprend tous les Etats du Sud : ici le comté est l'organisme prédominant, quoique çà et là, les districts scolaires et même les *townships* soient en train d'acquérir de l'importance.

II. — Le comté et le *township* sont, comme toutes les autres institutions américaines, des institutions anglaises qui ont subi un changement en passant les mers. « Le comté du Sud est un comté anglais diminué, sans les villes (1).» Le *township* du Nord est une paroisse anglaise du XVIIe siècle, époque où la paroisse anglaise fonctionnait comme organisation civile et comme organisation ecclésiastique, où elle possédait des terrains communaux, et où elle avait souvent la même étendue que la ville. Le *town-meeting*, c'est en partie peut-être bien le Manor Court et en partie l'assemblée paroissiale anglaise. Les selectmen sont les marguilliers *(chuchwardens)* ou les fabriciens *(select vestrymen)*, auxquels les conditions de la vie coloniale donnèrent une sphère d'action plus grande que celle qu'ils avaient en Angleterre au XVIIe siècle, et bien plus grande que celle qu'ils avaient au XIXe siècle (2). En Angleterre, le gouvernement auto-

(1) Professeur MACY, *Our Government*, admirable étude élémentaire de la structure et des fonctions du gouvernement fédéral et des gouvernements d'Etats, destinée aux élèves des écoles.

(2) Il y a dans l'histoire d'Angleterre peu de choses dont l'étude soit plus profitable et qui aient exercé sur les événements une influence plus puissante que la disparition pratique dans l'Angleterre rurale de cette commune ou Gemeinde qui est encore un si puissant facteur dans la vie économique, sociale et politique de la France, de l'Italie, de l'Allemagne, de l'Autriche allemande et

nome local a eu une tendance à décliner dans les petites subdivisions locales (paroisses ou villes), sauf en ce qui concerne la loi sur les indigents. Une grande partie de l'administration de ces petites subdivisions fut confiée soit aux juges de paix en petites assises *(petty sessions)* soit à des fonctionnaires nommés par le comté ou par le gouvernement central, jusqu'au jour où la législation de notre siècle commença de créer, pour l'administration locale, des districts nouveaux plus étendus, spécialement des districts pour l'application de la loi des pauvres, et des districts sanitaires (1). Dans le comté, la division anglaise la plus étendue, la véritable autonomie disparut en même temps que l'ancien Shire Moot (assemblée du comté), et le gouvernement tomba entre les mains de personnes désignées par la couronne (les juges de paix réunis en cour trimestrielle de comté, *quarter sessions*), sur la recommandation du lord-lieutenant. C'est seulement en 1888 qu'une loi y a créé tout un système de conseils électifs. C'est seulement en 1894, qu'on a institué, dans les divisions locales les moins

de la Suisse. Si les Anglais étudiaient leurs institutions locales aussi activement que les Américains commencent d'étudier les leurs, nous aurions déjà des ouvrages nombreux sur ce sujet intéressant.

En Angleterre, l'Assemblée primaire disparut pour se fondre avec l'Assemblée paroissiale *(Parish Vestry)*, mais en 1894, le législateur a créé tout un système d'Assemblées et de Conseils de Paroisse. L'antique Assemblée primaire est donc ressuscitée sous une nouvelle forme cadrant davantage avec les conditions plus démocratiques du pays. Cf. chap. XXXIX *supra*.

(1) Cependant les constables de la paroisse et les gardiens des routes *(way-vardens)* sont encore élus à certains endroits par le peuple. Les cours seigneuriales *(manor courts)* et les cours locales dites *courts leet* (qui subsistent encore dans certains endroits) étaient des institutions semi-populaires.

Dans les comtés, le coroner continua d'être élu par les propriétaires *(freeholders)*, mais en 1888, les conseils de comté qui venaient d'être créés furent autorisés par une loi à nommer ce fonctionnaire.

peuplées, les *assemblées primaires de paroisse (primary parish meetings)* et dans celles qui sont un peu plus vastes, les *conseils de paroisse (parish councils)*.

Dans les colonies américaines, le gouverneur occupait la place qu'avait la couronne en Angleterre. Mais même à l'époque coloniale on tendait à substituer l'élection populaire au choix du gouverneur ; et le gouvernement des comtés a obéi à l'impulsion générale et a partout maintenant une forme démocratique. Cependant dans le Sud il fut, dans la pratique, aristocratique, dans son esprit et dans son fonctionnement, tant que dura le système de l'esclavage et des plantations.

III. — En Angleterre, le contrôle du gouvernement central, c'est-à-dire du Parlement, est maintenu non seulement par des lois qui définissent les devoirs et limitent les pouvoirs de ces diverses corporations locales, mais encore par le pouvoir que possèdent certains départements de l'Exécutif, le Bureau du gouvernement local, le ministère de l'Intérieur, la Trésorerie, d'annuler certains actes de ces assemblées locales, et surtout de surveiller leurs dépenses et de limiter leurs emprunts.

Dans les Etats américains, les départements de l'Exécutif n'ont pas de semblables fonctions. Les pouvoirs des autorités locales sont restreints en partie par la législature d'Etat, dont les lois les lient naturellement, mais ils le sont encore plus efficacement par les Constitutions des Etats, car les législatures ne sont pas toujours dignes de confiance. Ces lois fondamentales contiennent ordinairement (les plus récentes toujours, je le crois du moins), des clauses qui fixent la somme que peuvent emprunter un comté, un *township*, un village, un district scolaire, ou toute autre subdivision locale, et souvent aussi les impôts qu'ils peuvent lever, par rapport à l'évaluation des biens sis dans leurs limites. Elles ont servi à arrêter l'accroissement des dettes locales

qui étaient devenues un danger sérieux même dans les districts ruraux (1). La dette locale totale (moins le fonds d'amortissement) était en 1902 :

Comtés.....	196.564.619 dollars.
Districts scolaires.....	46.188.015 dollars.
Total.....	242.752.634 dollars.

Cette somme est relativement petite si on la compare à la dette totale des divers Etats et des cités, qui était alors :

Etats	234.908.837 dollars.
Cités. Villages. Townships et autres territoires.....	1.387.316.976 dollars.

Les dettes des comtés et des districts scolaires ont diminué de huit pour cent entre 1870 et 1880, tandis que les dettes des cités s'accroissaient considérablement pendant cette période. Depuis 1880, les trois sortes de dettes ont augmenté, mais lentement, excepté les dettes des districts scolaires qui ont augmenté d'une façon vertigineuse. L'ensemble de la dette des comtés et des divisions civiles de moindre importance (en y comprenant les cités) était, en 1902, de 1.630.069.610 dollars, soit 20 dollars 74 par habitant, ce qui représente une augmentation considérable depuis 1890, date où ce chiffre était de 14 dollars 79 seulement.

(1) Voir aussi chap. XLIII, sur les « Finances des Etats ». Ces clauses sont également applicables aux cités, qui en ont encore plus besoin. Elles varient beaucoup dans les détails, et dans certains cas un vote populaire peut étendre la limite fixée.

Dans l'Etat de New-York, par exemple, aucun comté, aucune cité ne peuvent contracter de dette qui porte leur dette totale à plus de dix pour cent de l'évaluation faite par les répartiteurs de leur propriété immobilière. Leurs impositions, au-delà de ce qui est nécessaire pour acquitter l'intérêt de la dette, ne doivent pas dépasser deux pour cent de l'évaluation faite par les répartiteurs de leurs propriétés immobilières et mobilières.

IV. — Les impôts des comtés, des *townships* et des districts scolaires sont des contributions directes, car il n'y a point d'*octroi* en Amérique, et ils sont perçus en même temps que les impôts d'Etat dans la petite subdivision locale, c'est-à-dire dans le *township*, là où le *township* existe (1). Les contributions locales ne portent pas seulement sur la propriété immobilière comme en Angleterre, mais encore sur les biens mobiliers, ou plutôt sur ceux de ces biens que les répartiteurs peuvent atteindre. Les terres et les maisons sont souvent estimées bien au-dessous de leur valeur réelle, parce que les répartiteurs du *township* ont intérêt à diminuer la part des impôts du *township* à laquelle le comté a droit, comme les répartiteurs du comté ont intérêt à diminuer la part des impôts qu'ils doivent à l'Etat (2). La propriété immobilière est imposée à l'endroit où elle se trouve ; les biens mobiliers le sont à l'endroit où réside le possesseur (3). Mais dans les élections locales ou nationales, ou dans celles de l'Etat, le suffrage n'a point de rapport avec la propriété ; il est lié à la résidence et aucun citoyen ne peut voter en plus d'un endroit. On peut avoir une douzaine de fermes ou de maisons dans autant de comtés, de cités, ou de *townships* ; on ne vote, même pour les élections locales, que dans l'endroit où l'on est censé avoir sa résidence.

On fait face à la plupart des dépenses locales par des impôts locaux, mais, dans quelques Etats, les comtés viennent en aide aux districts scolaires, afin que les

(1) Quelquefois, cependant ces impôts se paient au siège du comté.

(2) Voir pour ceci et pour les Bureaux d'Egalisation le chap. XLIII *supra*.

(3) Naturellement les mêmes biens peuvent être imposés à plusieurs endroits, par exemple une compagnie de mines peut être imposée comme compagnie dans le Montana, et les actions que possèdent les divers actionnaires peuvent être imposées dans les divers endroits où résident ces actionnaires.

districts riches allègent le fardeau des districts pauvres, et souvent les Etats leur accordent une subvention semblable. Les écoles publiques, qui sont gratuites partout et à tous les degrés, absorbent une partie considérable des recettes locales (1), et en plus de ce qui leur est alloué sur les impôts, elles ont les immenses revenus que produisent les terres que les lois fédérales et les lois d'Etats ont données pour l'instruction publique (2). En somme, le fardeau des impôts n'est pas lourd dans les districts ruraux, et on ne gaspille que rarement l'argent, parce que les habitants surveillent les dépenses de près, surtout là où existe le système du *(Town meeting)* (3).

V. — On croit que les Américains ont une prédilection pour les Assemblées représentatives, et cependant ils n'y ont eu recours que très rarement dans leurs systèmes de gouvernement local. Le *township* est ordinairement gouverné par une assemblée primaire de tous les citoyens, ou bien (par exemple dans l'Ohio et dans l'Iowa)

(1) La dépense totale pour les écoles primaires des Etats-Unis s'élève, d'après le Commissaire de l'Instruction publique (Résumé statistique de 1908), à 330.680.801 dollars pour 1907.

(2) Ceux qui étudient les sciences économiques ne seront pas surpris d'apprendre que dans les Etats où existent les fonds scolaires permanents les plus considérables, l'effet ait été mauvais, tant au point de vue du niveau des écoles qu'au point de vue de l'intérêt que le peuple leur porte. Dans l'enseignement, comme dans les fondations charitables ou ecclésiastiques, il semble que les dotations soient un bienfait très douteux.

(3) Les dépenses ont cependant augmenté considérablement. Dans la ville de Quincy (Massachusetts), par exemple, la moyenne des contributions annuelles de 1792 à 1800 s'est élevée à 1.000 dollars, environ un dollar par contribuable : en 1892, les impôts s'élevaient par contribuable à 12. dollars 57. En 1792, l'éducation de chaque enfant coûtait 3 dollars par an à l'école primaire ; en 1892, elle coûtait 16 dollars (*The Centennial Milestone*, par Ch. F. Adams).

par un petit bureau de trois membres au plus, assistés, l'un et l'autre, par plusieurs fonctionnaires purement exécutifs (1). On ne rencontre presque nulle part un conseil de comté qui ait le droit de faire des lois (l'Etat de New-York a une tendance à créer des conseils de ce genre) ; d'ordinaire il n'y a que trois commissaires ou inspecteurs et un certain nombre de fonctionnaires exécutifs ou judiciaires. On n'encourage pas la législation locale (sauf en ce qui concerne les règlements locaux faits par le *town-meeting* ou par les selectmen). Le peuple semble se méfier des fonctionnaires de son comté, il ne les élit que pour une courte période, et il fixe à chacun ses fonctions spéciales. C'est peut-être une autre façon de dire que le comté a toujours été, même dans le Sud, une entité artificielle, que les citoyens n'ont jamais pris beaucoup d'intérêt à cette subdivision locale et qu'ils ne l'ont jamais aimée. Dans les cinq sixièmes de l'Union, chaque comté forme un carré sur la carte, il n'a rien de distinctif, rien de naturel ; ce n'est pas une entité naturelle comme le sont les comtés anglais de Kent ou de Cornouailles. Il est trop grand pour attirer l'intérêt personnel des citoyens : cet intérêt va au *township*. Il est trop petit pour avoir des traditions qui imposent le respect à ses habitants ou qui parlent au cœur : ces sentiments vont à l'Etat (2).

VI. — On peut résumer en quelques paragraphes les principales fonctions qui incombent au gouvernement local aux Etats-Unis.

(1) Dans quelques Etats de l'Ouest, le *Town Board* peut aussi, à côté de ses fonctions administratives (comme les selectmen de la Nouvelle-Angleterre), établir des impôts dans les limites fixées par les lois.

(2) Dans la Virginie, le peuple était attaché aux comtés comme en Angleterre, mais cet attachement a disparu à la suite de la révolution sociale qui a transformé le Sud.

La construction et la réparation des routes et des ponts. — Ces travaux de première nécessité pour la vie rurale sont à la charge du *township*, du comté ou de l'Etat, selon la classe à laquelle appartient une route ou un pont. Tout le monde sait que les routes sont mal faites et mal entretenues en Amérique ; ce défaut est dû en partie au climat avec ses alternatives de froid glacial, de pluies torrentielles (surtout au Centre et dans le Sud), et de longues sécheresses ; en partie aux habitudes du peuple, qui est toujours pressé, trop occupé par d'autres travaux, et trop porté à dépenser son argent dans des entreprises particulières pour vouloir consacrer aux routes des sommes suffisantes ; en partie, enfin, au fait que la population est très clairsemée et bien moins dense que dans l'Europe occidentale, excepté dans quelques districts industriels. Dans plusieurs districts, les chemins de fer sont venus avant les routes, et, pour cette raison, les routes ont été moins utiles et moins bien entretenues (1).

L'administration de la justice. — Ce fut une des premières nécessités qui amena la formation du comté ; et les questions qui se rattachent à la justice forment encore une bonne partie des affaires du comté. Les citoyens élisent un juge ou des juges, le fonctionnaire local chargé des poursuites, que l'on appelle l'attorney de district, et le principal fonctionnaire exécutif, c'est-à-dire le shérif (2). Les prisons sont entretenues par les comtés,

(1) Dans quelques parties de la Nouvelle-Angleterre et de l'Etat de New-York, surtout dans le New-Jersey, on a, ces dernières années, beaucoup amélioré l'état des routes et plusieurs Etats ont construit des routes qui ne le cèdent en rien à celles de France.

(2) Le shérif américain est encore aujourd'hui à peu près ce qu'était le shérif anglais avant que certaines lois lui eussent rogné les ailes au début du XIXe siècle. Cependant, même à cette époque, il transmettait ses ordres à un sous-shérif. Les juges de paix et la police des comtés l'ont remplacé presque complètement depuis l'adoption de ces lois.

La police est toujours sous les ordres des pouvoirs locaux, mais dans les Etats du Nord elle dépend plutôt du *township* que du comté. Cependant, en Amérique, cette branche du gouvernement, si importante dans l'Europe continentale, n'a qu'une importance très secondaire en dehors des cités. Les districts ruraux n'ont guère d'autre gardien que le constable du *township* (garde-champêtre) (1); et le gouvernement d'Etat n'exerce un contrôle sur l'administration locale que par ses lois. Dans les régions rurales des Etats du Centre ou de l'Est, la propriété n'est pas moins en sécurité que dans n'importe quel coin du monde. Dans les régions occidentales qui sont exposées aux exploits des *dacoits* et des voleurs de grand chemin, les voyageurs se défendent eux-mêmes ; et si le shérif est éloigné ou tarde à venir, on applique utilement la loi de Lynch (2). L'entretien des pauvres est laissé presque partout aux autorités locales (3), non à l'Etat ; et il est payé avec les fonds locaux, tantôt par le comté, tantôt par le *township*. Les lois des pauvres, dans les différents Etats, diffèrent tellement les unes des autres par tant de détails qu'il est impossible d'en donner ici une idée. On donne très peu de secours à domicile ; toutefois les administrateurs de la taxe des pauvres soient autorisés à le faire, quand ils le jugent à propos, dans la plupart des Etats. Le paupérisme n'a jamais été d'ailleurs un malaise sérieux en Amérique, sauf dans un petit nombre de grandes cités où il est vigoureusement combattu par des sociétés libres compo-

(1) Ou bien un fonctionnaire correspondant dans les Etats qui n'ont point de *townships*.

(2) Pour les expériences récentes, voir page ci-dessus : Police des Etats.

(3) Dans quelques Etats, il y a des inspecteurs chargés de veiller à l'application de la loi des pauvres, et des institutions spéciales pour certaines classes d'indigents, par exemple des asiles d'aliénés pour indigents.

sées en grande partie de dames. Le nombre total des indigents de tous les asiles des Etats-Unis s'élevait, en 1880, à 73.045, et, en 1903, à 81.764. Il n'y a guère de statistiques dignes de foi en ce qui concerne le nombre d'individus recevant des secours à domicile dans toute l'étendue du pays, mais il est extrêmement restreint, soit 1.014 pour mille de la population évaluée.

La santé publique, — dont s'occupe beaucoup l'administration locale anglaise, — est assez négligée dans les districts ruraux de l'Amérique, parce que la population est assez clairsemée pour que l'utilité d'un système d'égouts et l'enlèvement des ordures se fasse fort peu sentir ; de plus, les classes pauvres sont plus à leur aise, et les habitations malsaines sont bien moins fréquentes qu'en Angleterre. Les inspecteurs et les fonctionnaires chargés des mesures sanitaires et de la santé publique n'auraient que fort peu de chose à faire dans une grande partie du comté (1).

De l'enseignement je ne peux que dire un mot en passant, parce que les différences entre les arrangements des divers Etats sont trop nombreuses pour que je puisse les décrire ici. Non seulement cette question est restée réellement locale jusqu'à ce jour, mais elle a pris une importance bien plus grande qu'en Angleterre, en France ou en Italie. Il y a ordinairement un corps administratif spécial, souvent un district administratif spécial, créé en vue de l'enseignement — le comité scolaire et le district scolaire (2). J'ai déjà parlé des

(1) Toutefois, on s'est beaucoup occupé des questions sanitaires dans les cités, et le taux de la mortalité, dans bien des villes, a été considérablement réduit.

(2) Quoique le district scolaire coïncide souvent avec le *township*, il a généralement des administrateurs distincts (en dehors de la Nouvelle-Angleterre), et lorsqu'il coïncide, il est souvent subdivisé en districts plus petits.

sommes immenses que l'on dépense pour l'instruction publique. A l'origine, la plus petite circonscription locale en était chargée, tandis que de nos jours le comté et l'Etat ont une tendance à s'intéresser à l'œuvre de l'enseignement en envoyant des inspecteurs visiter les écoles et jusqu'à un certain point en accordant des subventions en argent. Non seulement le comté nomme souvent un surintendant de comté, mais il y a dans quelques Etats des collèges de comté, et dans la plupart des Etats des bureaux de comté, chargés de l'instruction publique et un bureau de commissaires d'Etat (*State Board of Commissioners*) (1). Inutile d'ajouter que les écoles de tous genres sont plus nombreuses et meilleures dans les Etats du Nord et de l'Ouest que dans ceux du Sud. A l'époque où l'Amérique était une colonie de l'Angleterre, les commissaires anglais des plantations étrangères demandèrent aux gouverneurs de la Virginie et du Connecticut de leur donner des renseignements sur l'état de l'enseignement dans leurs colonies respectives. Le premier répondit : « Grâce à Dieu, il n'y a ni écoles gratuites ni presses à imprimer, et j'espère que nous n'en aurons pas de cent ans encore » (2) ; et l'autre fit la réponse suivante : « Nous dépensons un quart de nos recettes pour l'entretien de nos écoles gratuites et pour l'éducation de nos enfants. » Cette

(1) Dans certains Etats, plusieurs districts scolaires s'entendent pour avoir une école supérieure à peu près au centre.

(2) Le gouverneur sir William Berkeley faisait cependant partie du groupe de Virginiens qui souscrivirent, en 1660, pour faire construire en Virginie « un collège où les étudiants apprendraient les arts libéraux et les sciences ». Quant à l'enseignement primaire, il disait que la Virginie avait adopté « la méthode anglaise d'après laquelle, en dehors des villes, chacun enseigne à ses enfants ce qu'il sait lui-même. Nous avons quarante-huit paroisses, et nos ministres sont bien payés, mais tout le monde est d'avis qu'ils feraient mieux de prier davantage et de prêcher un peu moins ». *The college of William and Mary*, par le Dr H. B. Adams.

disparité a duré et s'est accrue dans le Sud tant qu'a duré l'esclavage. Maintenant que l'esclavage a disparu, le Sud fait des progrès rapides ; mais la proportion des illettrés est encore très élevée, surtout parmi les nègres (1).

Je ferai remarquer que, parmi les fonctions générales décrites ci-dessus, la police, le service de la santé publique et les secours aux indigents sont moins compliqués et coûtent moins cher qu'en Angleterre, et que dans la plupart des pays du Centre et de l'Ouest de l'Europe. Il a donc été plus facile d'en confier la direction à la même autorité locale, et de n'avoir ainsi qu'un petit nombre de fonctionnaires exécutifs spéciaux. L'instruction est la seule chose que l'on a cru devoir confier à un corps d'administrateurs spéciaux. Néanmoins, même en Amérique, la complexité croissante de la civilisation, et la tendance à demander l'aide du gouvernement, pour satisfaire des besoins qu'on n'avait pas ressentis auparavant ou auxquels on faisait face avec ses propres moyens, tendent à agrandir la sphère et à multiplier les fonctions du gouvernement local.

(1) En 1880, la proportion pour cent des illettrés âgés d'au moins dix ans (par rapport à l'ensemble de la population des Etats-Unis), était de 17,0, et, en 1900, de 10,7. Pour la population blanche, 6,2 pour cent, toujours à cette date, ne savaient pas lire. Pour les nègres, la proportion était de 44,5. La proportion la plus élevée était atteinte par la Louisiane (38,5) et l'Alabama (34,0), la plus faible par l'Iowa et le Nebraska (2,3 dans chacun des Etats).

On a, en un temps, proposé au Congrès de distribuer aux Etats une partie de l'excédent des recettes des Etats-Unis pour subvenir aux dépenses de l'enseignement. Les sommes distribuées devaient être proportionnées au nombre des écoles qui manquent dans chaque Etat, c'est-à-dire au nombre des illettrés. L'économie politique et la loi constitutionnelle s'opposaient, de toute évidence, à cette mesure qui rencontra, en fait, une très vive résistance.

VII. — Jusqu'à quel point l'esprit des partis politiques a-t-il pénétré le gouvernement rural local ? J'ai moi-même posé cent fois cette question pendant mes voyages à travers l'Amérique, et cependant il m'est difficile de donner une réponse générale, parce qu'il y a, à ce point de vue, une très grande diversité non seulement entre les différents Etats, mais entre les différentes parties du même Etat. Cette diversité est due, tantôt au caractère de la population, tantôt à l'intensité variable de l'esprit de parti, tantôt à la coïncidence plus ou moins grande entre le territoire du gouvernement local et le district électoral dans lequel sont choisis les sénateurs ou les représentants de l'Etat. En somme, il semble que les fonctionnaires de comté sont souvent choisis à cause de leurs idées politiques, non pas parce qu'ils auront à s'occuper de questions politiques, ou qu'ils exerceront une grande influence sur les élections fédérales ou sur celles de l'Etat, mais parce que ces fonctions rétribuées sont un moyen de récompenser des services politiques ou d'obtenir des adhésions politiques.

Chacun des grands partis réunit d'habitude la Convention du comté et fait une « liste de candidats pour le comté *(county ticket)* ». Le résultat fâcheux de cette tactique, c'est de mêler la politique nationale à des questions entièrement étrangères à cette politique et de rendre très difficile l'accès des fonctions administratives du comté aux bons citoyens qui n'appartiennent pas à la classe des politiciens de profession. Cependant les candidats des partis sont rarement des hommes malhonnêtes, et, en votant pour le candidat présenté par son parti, l'électeur ordinaire a moins de chance de voter en aveugle que s'il s'agissait des élections fédérales ou des élections d'Etat. Dans les villes et dans les districts scolaires ruraux, l'esprit de parti est bien moins actif. Les fonctions sont souvent gratuites, et les électeurs connaissent mieux les mérites personnels de ces

candidats que ceux des politiciens qui briguent les fonctions du comté (1). Les Rings et les Bosses (dont je parlerai plus loin) ne sont pas inconnus même dans les districts ruraux de la Nouvelle-Angleterre. Les élections des comités scolaires sont souvent influencées par des affiliations de parti. Mais, en somme, le *township* et son gouvernement restent généralement en dehors du tourbillon politique : ses fonctions sont occupées par des hommes honnêtes et assez compétents.

VIII. — La complexité apparente du système de gouvernement local que j'ai décrit dans le chapitre précédent est entièrement due aux différences qui existent entre les Etats. Dans chaque Etat, ce système est extraordinairement simple si on le compare à celui de l'Angleterre. Il y a peu de subdivisions locales, peu d'autorités ; les subdivisions et les autorités se superposent rarement. On n'a pas jugé à propos de créer, entre le *township* et le comté, une troisième division locale, et une troisième autorité locale semblable au district rural anglais avec son Conseil. La manière de percevoir les impôts est particulièrement simple. Dans la plupart des Etats, le citoyen reçoit une seule feuille de contributions, et paye en même temps, au même fonctionnaire, tous ses impôts locaux comme aussi tous les impôts qu'il doit à l'Etat, c'est-à-dire tous les impôts directs qui lui sont réclamés. L'Etat n'a pas à entretenir un personnel de percepteurs spéciaux, car il se sert des fonctionnaires locaux qui sont chargés du travail purement local. Le contribuable n'a pas l'ennui de se voir invité plusieurs fois à verser de l'argent (2). La simpli-

(1) Quelquefois la liste des candidats d'un parti contient un espace laissé en blanc où l'électeur doit inscrire les noms des candidats aux fonctions du *township* pour lesquels il vote. Cf. un spécimen de ce genre pour l'Iowa à la fin du chapitre LXVI.

(2) Quelquefois cependant, les impôts de la cité et la taxe sco-

cité et l'activité du gouvernement local ne proviennent pas de ce qu'il se charge de moins de fonctions qu'en Europe et en laisse davantage à l'Etat. Au contraire, la sphère du gouvernement local est d'habitude extrêmement vaste en Amérique (1), surtout dans les régions qui sont réellement américaines et démocratiques, c'est-à-dire dans la Nouvelle-Angleterre et dans le Nord-Ouest. Lorsque les Européens critiquent les défauts des législatures et les fautes du Congrès, les Américains se contentent de montrer leur bonne administration rurale qui leur permet de supporter tranquillement les défauts des organes supérieurs du gouvernement, défauts qui seraient moins tolérables dans un pays centralisateur, où le gouvernement national s'occupe directement des affaires locales, où les autorités locales attendent l'initiative du gouvernement.

Des trois ou quatre types ou systèmes de gouvernement local que j'ai décrits, celui du *township*, avec son Assemblée primaire populaire est certainement le meilleur. C'est le moins cher et le plus efficace ; c'est le plus instructif pour les citoyens qui y prennent part. L'Assemblée de ville *(town meeting)* n'a pas été seulement la source, elle a encore été l'école de la démocratie (2). L'action d'une si petite unité a cependant besoin d'être complétée et peut-être aussi d'être contrôlée sur quelques points par celle du comté, et, à ce point de vue, on peut affirmer que le système mixte

laire locale sont payés séparément. Quelques Etats permettent de payer tous les semestres ou tous les trimestres ; et plusieurs accordent un escompte à ceux qui payent d'avance.

(1) Les fonctions sont peut-être moins nombreuses qu'en Angleterre, mais c'est parce qu'un nombre plus petit suffit aux besoins locaux. On estime que les autorités locales ont une compétence pratique pour se charger de toutes les fonctions nouvelles qui peuvent devenir nécessaires et que l'Etat peut leur confier.

(2) Dans Rhode-Island, ce sont les *towns* qui ont fait l'Etat.

des Etats du Centre a contribué à créer un type plus parfait. Depuis quelque temps, ce type a évolué aux Etats-Unis en s'assimilant quelque chose de chaque système (1). En adoptant le système des *towns* de la Nouvelle-Angleterre, les Etats du Nord-Ouest ont emprunté quelques traits au système des comtés des Etats du Centre. Les Etats du Centre ont donné au *township* une vitalité qu'il n'avait jamais possédée dans ces régions. Quelques-uns des Etats du Sud sont en train d'introduire le système des *towns*, et d'autres suivront sans doute à mesure que la population augmentera et que l'instruction se répandra davantage. Il est possible que vers le milieu du XXe siècle il n'y ait plus dans la nation entière qu'un système, dont les lignes générales seront uniformes. Ce système aura le *township* pour base, et le comté sera l'organe appelé à s'occuper des questions qui sont trop vastes pour être confiées à l'administration du *township* et qu'il est toutefois prudent de ne pas laisser à l'atmosphère malsaine de la capitale d'un Etat.

(1) Cette tendance est surtout visible dans les systèmes d'administration des écoles. L'Association des Instituteurs nationaux des Etats-Unis a préparé, il n'y a pas bien longtemps, un rapport très consciencieux sur les divers systèmes en existence, et les Etats les plus progressistes sont sur le qui-vive pour profiter de l'expérience des autres.

CHAPITRE L

GOUVERNEMENT DE CITÉS

Le développement des grandes cités a été l'un des changements les plus significatifs et les moins heureux dans le caractère de la population des Etats-Unis pendant le siècle qui s'est écoulé depuis 1787. D'après le tecensement de 1790, 5 cités avaient plus de 8.000 habirants, et une seulement en avait plus de 33.000. En 1880, il y en avait 286 qui dépassaient 8.000, 45 de plus de 40.000, 19 de plus de 100.000 ; d'après le recensement de 1900, 545 dépassaient 8.000, 292 dépassaient 40.000, 38 dépassaient 100.000. La proportion des personnes qui demeuraient dans les villes de plus de 8.000 habitants, par rapport à la population totaie, était, en 1790, de 3,35 0/0 ; en 1840, de 8,52 ; en 1880, de 22,57 ; en 1890, de 29,12 ; en 1900, de 33,1. Et ce changement a continué de se produire avec une rapidité croissante malgré l'extension énorme de la colonisation dans les vastes régions de l'Ouest. Inutile de dire qu'une proportion encore plus grande et toujours croissante de la richesse du pays s'est accumulée dans les grandes cités. Le gouvernement de ces cités est donc une question très importante pour l'Amérique, et on ne saurait l'omettre dans une étude de la politique des Etats-Unis. Cette étude ne saurait cependant échapper à deux difficultés.

La première, c'est que le fonctionnement réel du gouvernement municipal des Etats-Unis est lié d'une manière si inextricable au système de partis qu'il est difficile de le comprendre ou de le juger sans comprendre ce système, dont je suis cependant obligé de réserver pour plus tard la description. L'autre difficulté, c'est que les lois qui règlent le gouvernement municipal sont encore plus différentes les unes des autres que celles dont j'ai tiré la description que j'ai déjà donnée des gouvernements d'Etats et du gouvernement local rural. Car non seulement chaque Etat a son système de lois pour le gouvernement des cités, mais, dans un Etat, les cités ne sont pas organisées d'une manière uniforme. Souvent les grandes cités ne sont pas gouvernées comme les petites ; et deux grandes cités ne sont pas organisées de même. Il n'est pas possible de donner une description générale des arrangements légaux des municipalités américaines comme on pourrait le faire pour les gouvernements municipaux anglais depuis l'adoption des *Municipal Corporation Acts*. C'est pourquoi je suis obligé de n'indiquer qu'un petit nombre de traits, qui sont communs à la plupart des gouvernements de cités, et de prendre de temps à autre des exemples dans la Constitution ou dans l'histoire d'une des principales municipalités.

L'histoire des cités américaines est intéressante et instructive, mais elle ne couvre qu'un petit nombre d'années. Des dix plus grandes cités actuelles, trois seulement — Baltimore, New-York et Philadelphie — étaient des corporations municipales en 1820 (1).

(1) Le terme « cité » désigne, en Amérique, ce qu'on appelle en Angleterre, un bourg municipal *(municipal borough)*, et il n'a point de rapport avec son étendue ni avec son antiquité. La Constitution ou le système de gouvernement d'une cité lui est toujours donné par une loi d'Etat, générale ou spéciale, et cette Constitution porte le nom de Charte.

Chaque cité a reçu sa forme de gouvernement de l'Etat dans lequel elle se trouve, et cette forme a été modifiée plusieurs fois. Autrefois, chaque cité obtenait une charte spéciale ; maintenant, dans presque tous les Etats, il y a des lois générales d'après lesquelles une population suffisamment nombreuse et suffisamment dense peut être incorporée. Cependant, comme je l'ai fait observer plus haut, on continue encore assez souvent de faire des lois spéciales pour certaines cités, surtout pour celles qui sont très grandes.

Si les gouvernements des cités américaines ont une ressemblance générale avec les municipalités anglaises qui furent leur premier modèle (1), leur structure actuelle montre qu'ils ont été influencés par celle des gouvernements d'Etats.

On trouve dans la plupart des grandes cités (2) :

Un maire, chef du Pouvoir exécutif, et élu directement par les électeurs de la cité.

Certains fonctionnaires ou *boards* exécutifs, dont les uns sont élus directement par les électeurs de la cité, et les autres désignés par le maire ou choisis par la législature de la cité.

Une législature, composée ordinairement de deux Chambres, quelquefois d'une seulement, élue directement par les électeurs de la cité.

Des juges, ordinairement élus par les électeurs de la cité, mais quelquefois nommés par l'Etat, ou (pour quelques-uns), par le maire.

Tout cela n'est pas autre chose que le système du

(1) Naturellement, les municipalités américaines n'ont jamais été, depuis la Révolution, des corporations fermées, comme la plupart des bourgs anglais avant la loi de 1835.

(2) Cette affirmation eut été vraie d'une manière générale avant l'adoption récente dans un nombre toujours croissant de cités du mode de gouvernement par un petit bureau de commissaires.

gouvernement d'Etat appliqué à une division plus petite : la cité. Le maire correspond au gouverneur, les fonctionnaires ou *boards* aux divers fonctionnaires et aux *boards* d'Etat (décrits au chap. XLI) élus, dans la plupart des cas, par le peuple ; les aldermen et le Conseil commun, comme on les appelle généralement, au Sénat et à l'Assemblée d'Etat ; les juges électifs de la cité aux juges électifs de l'Etat (1).

Quelques mots sur chacune de ces autorités municipales.

Le maire est de beaucoup le personnage le plus important dans les gouvernements de cités, bien plus important que le maire d'un bourg anglais ou irlandais, ou que le prévôt d'un bourg écossais. Il reste en fonctions quelquefois pendant un an, mais plus fréquemment pendant deux, trois ou même quatre ans, ce qui est la tendance générale (ex. : New-York, Baltimore, Chicago, Philadelphie, Boston, Saint-Louis). Dans quelques cités, il n'est pas rééligible. Il est élu directement par le peuple de toute la cité, et d'ordinaire il n'est pas membre de la législature de la cité (2). Il a, presque partout, le droit de veto contre toutes les ordonnances votées par cette législature, mais une majorité des deux tiers annule le veto. Dans beaucoup de cités, il nomme quelques-uns des chefs des départements et des conseils administratifs, mais d'ordinaire il faut l'approbation de la législature ou d'une branche de la législature (3). Quelques chartes récentes de cer-

(1) Les gouvernements municipaux américains sont naturellement soumis à trois règles générales : la première est qu'ils n'ont d'autres pouvoirs que ceux qui leur sont conférés par l'Etat. En second lieu, ils ne peuvent déléguer leurs pouvoirs, enfin leur législation et leur action doivent être conformes à la Constitution et aux lois des Etats-Unis et de l'Etat auquel elles appartiennent.

(2) A Chicago et à San-Francisco, le maire siège à la législature.

(3) A New-York et à Boston le maire nomme et révoque les

taines cités vont jusqu'à le rendre responsable de tous les départements (le corps législatif contrôle seulement les dépenses) et, par suite, passible de mise en accusation pour mauvaise gestion *(misfeasance)* (1). Il reçoit un traitement considérable, qui varie avec l'importance de la cité, et qui s'élève quelquefois jusqu'à 15.000 dollars, comme à New-York. Il a le devoir, en sa qualité de chef du Pouvoir exécutif, de maintenir l'ordre, de réprimer les émeutes, et, si c'est nécessaire, de convoquer la milice. Dans la pratique, il peut ne mettre une loi en vigueur que s'il le juge nécessaire ; par exemple, il lui est loisible de faire exécuter les lois et les règlements sur la fermeture des magasins le dimanche, ou de ne pas le faire.

La besogne administrative est expédiée par un certain nombre de départements dirigés tantôt par un fonctionnaire principal, tantôt par des bureaux *(boards)* ou par des commissions. Les plus importants de ces fonctionnaires sont élus directement par le peuple pour un, deux, trois ou quatre ans. Cependant quelques-uns sont choisis par la législature de la cité, d'autres par le maire avec l'approbation de la législature ou de la Chambre haute. Dans la plupart des cités, les principaux fonctionnaires exécutifs sont indépendants l'un de l'autre ; ils n'ont point de chef commun, ils ne dépendent de la législature de la cité que pour les dépenses de leur département, et ils communiquent moins avec la législature tout entière qu'avec ses comités ; enfin chacun est chargé d'une branche de l'administration, et est porté à en profiter pour spéculer.

L'instruction publique est restée, en général, dis-

chefs des divers départements et ses pouvoirs d'une manière générale tendent à augmenter.

(1) Une grande complexité résulte de la pratique consistant à octroyer des chartes spéciales à chaque ville ou à passer des bills spéciaux pour chacune.

tincte de l'administration, et ni le maire ni la législature de la cité n'ont été autorisés à s'en occuper. Elle est confiée à un Bureau de l'instruction publique *(Board of Education)*, dont les membres sont élus séparément par le peuple, ou, comme à Brooklyn, nommés par le maire. Ce Bureau lève (mais ne perçoit pas lui-même) un impôt spécial, et a un personnel spécial à sa disposition (1).

La législature de la cité se compose ordinairement d'une Chambre dans les petites villes, et quelquefois de deux dans les grandes. La Chambre haute porte le nom de Bureau des Aldermen *(Board of Aldermen)*, et la Chambre basse celui de Conseil commun *(Common Council)* (2). Tous sont élus par les citoyens, généralement par quartiers, mais la Chambre haute est quelquefois élue par districts ou bien au scrutin de liste *(general ticket)*, c'est-à-dire par un vote de toute la cité (3).

(1) Ce système, présente quelques points de ressemblance avec le gouvernement des cités anglaises, surtout avec celui de la cité de Londres. Les Conseils communs anglais élisent certains fonctionnaires et se divisent en comités pour diriger les affaires. A Londres, les shérifs et le chambellan sont élus par les électeurs municipaux *(liverymen)*. Remarquez, cependant, qu'on ne trouve dans aucun bourg ni dans aucune cité anglaise une législature composée de deux Chambres, ni des fonctionnaires élus par un vote populaire (sauf à Londres comme je viens de le dire) ni un maire qui puisse opposer un veto aux lois du Conseil. Londres (à l'exception de l'ancienne cité qui a encore un gouvernement séparé), est, de nos jours, gouvernée par une Assemblée élue appelée County Council, et par les Conseils élus des différents bourgs, entre lesquels la ville est divisée.

(2) Cependant, quelques grandes villes n'ont qu'une Chambre : par exemple, Greater New-York, Chicago avec ses 36 aldermen, San-Francisco avec ses 12 inspecteurs.

(3) Dans un petit nombre de cités, parmi lesquelles se trouvent Chicago, et (pour les juges du tribunal de police et pour les directeurs des écoles), Philadelphie, on a adopté jusqu'à un certain point un système de représentation des minorités, en permettant à l'électeur de ne voter que pour deux candidats quand il y en a

D'ordinaire, le Conseil commun est élu pour un an, ou au plus pour deux ans, et souvent la Chambre haute est élue pour une plus longue période (1). Les Conseils ne sont pas payés dans les petites cités, mais ils le sont quelquefois dans les grandes. Le Conseil ou les Conseils votent les lois de la cité, c'est-à-dire les ordonnances, les règlements locaux, les dépenses de la cité, mais, dans plusieurs cas, le maire a un droit de veto. Sauf dans quelques cités gouvernées d'après des chartes très récentes, les Conseils exercent un certain contrôle, au moins sur les fonctionnaires inférieurs. Ce sont les comités qui exercent ce contrôle, comme cela se pratique dans les législatures des Etats et de la nation. On a adopté partout cette méthode parce qu'elle est commode, mais l'expérience montre qu'elle a l'inconvénient du secret et de l'irresponsabilité et qu'elle sépare les départements les uns des autres.

Les juges de la cité font partie du gouvernement municipal seulement en ce sens que, dans la plupart des grandes cités, ils sont élus par les citoyens, comme les autres fonctionnaires principaux. Il y a ordinairement plusieurs juges supérieurs élus pour une période de cinq ans ou plus, et un plus grand nombre de juges du tribunal de police (2) *(police justices* ou *city magistrates)*, élus pour moins de temps. Quelquefois cependant l'Etat a eu la sagesse de se réserver la nomination des juges. Il en est ainsi à New-Haven, Connecticut (population en 1910 : 133.605). « Les constables, les juges de paix et

trois à élire. On a essayé aussi cette méthode à New-York, mais la Cour d'appel de l'Etat l'a déclarée inconstitutionnelle. Autant que j'ai pu m'en rendre compte, à Philadelphie elle a été plutôt favorable aux « meneurs politiques *(machine politicians)* » qui peuvent compter sur leurs masses d'électeurs bien dressés.

(1) Quelquefois, la loi exige que le conseiller réside dans le quartier qu'il représente.

(2) Quelquefois, ces juges sont présentés par le maire.

un shérif sont élus par les citoyens, mais les Cours de la cité doivent directement leur existence à la législature d'Etat... Voici comment sont choisis les juges : les délégués du comté de New-Haven qui appartiennent au parti dominant de la législature s'assemblent en caucus et présentent deux candidats du même parti politique, l'un pour le poste de juge et l'autre pour celui de juge suppléant à la Cour de cité de New-Haven. Leur choix est approuvé par leur parti, et les candidatures sont mises au voix et acceptées, le plus souvent par un strict vote de parti. Comme la législature est ordinairement républicaine et que la cité de New-Haven est invariablement démocrate, il en résulte que les fonctions judiciaires sont enlevées à la majorité locale des « affamés et des altérés », et que les communes rurales républicaines exercent un certain contrôle sur la cité démocrate (1). »

Inutile de dire que tous les fonctionnaires, depuis le maire jusqu'aux juges, sont élus, comme les fonction-

(1) « Pendant la session de la législature, en mars 1885, on fit la réponse suivante au parti démocrate qui réclamait pour des membres de son parti les postes de juge à la Cour de cité : « Les démocrates possèdent tous les autres postes de New-Haven. Il est juste que les républicains aient la Cour de cité. » Cette raison parut concluante aux deux partis. On voudrait que la discussion de cette question eut pour base des principes plus élevés, et il serait à désirer que les juges qui s'acquittent bien de leurs fonctions pussent les conserver indéfiniment sans avoir pour cela à s'affilier à un parti. Mais dans l'état actuel de la moralité des partis, les arrangements qui existent sont sans doute les plus pratiques. Il va sans dire que les districts ruraux sont, en général, plus dignes d'avoir le pouvoir politique que les grandes cités. Si les juges de la cité étaient élus dans la localité au scrutin de liste, les candidats victorieux devraient sans doute leur succès à des éléments populaires qui sont la source et la pépinière de la classe des criminels — ce qui mettrait le juge dans une situation quelque peu embarrassante. » — M. Ch. H. Levermore, dans son intéressante étude sur *Town and City Government of New-Haven* (p. 77).

naires de l'Etat, par le suffrage universel. On fait coïncider d'ordinaire leur élection avec celle des fonctionnaires d'Etat, quelquefois aussi avec celle des membres du Congrès. On évite ainsi des dépenses et de la peine. Mais ce système embrouille l'électeur dans son choix, en faisant porter son attention à la fois sur un grand nombre d'hommes et de places, et il fortifie la tendance déjà assez forte à voter pour les fonctionnaires en tenant compte de leurs idées politiques ; c'est pourquoi il s'est produit récemment, dans certaines cités, un mouvement en faveur d'une date différente pour les élections municipales et pour celles de l'Etat et de l'Union, afin que les citoyens puissent choisir librement leurs conseillers sans préoccupation de parti (1).

Aujourd'hui, dans tous les Etats, chaque parti propose ses candidats et vote pour eux, mais la fidélité au parti est moins absolue que lorsqu'il s'agit des élections de l'Etat ou de la Nation. Lorsque les deux grands partis proposent des candidats peu honorables, les hommes honnêtes des deux partis s'entendent quelquefois pour faire une liste indépendante, ce qu'on appelle « la liste des citoyens » *(citizens ticket)*. Quelquefois, cette tentative réussit. Cependant, bien que les principes des républicains et des démocrates n'aient absolument aucun rapport avec la conduite des affaires de la cité, bien que l'unique objet de l'élection d'un contrôleur ou d'un vérificateur de la cité soit de trouver un honnête homme habitué aux affaires, les quatre cinquièmes des électeurs ne songent guère aux aptitudes personnelles des candidats, et ils votent carrément pour le candidat de leur parti.

(1) D'un autre côté, il y a des cités qui espèrent attirer plus d'électeurs et, par suite, obtenir un meilleur choix en fixant à la même époque les élections municipales et les élections d'Etat.

Au début de ce siècle, une nouvelle forme de gouvernement municipal a commencé à se développer dans tout le pays. La cité de Galveston, dans le Texas, venait de souffrir d'un raz de marée qui lui causa des dommages énormes. Pour porter remède à la situation, le peuple désigna trois commissaires chargés des affaires de la ville, *ad interim*. Le procédé réussit si bien qu'on l'adopta de façon permanente : la charte de Galveston, en date de 1901, établit un Bureau de cinq commissaires, élus pour deux ans, par l'ensemble des électeurs. L'un d'eux est maire, président du Conseil et chacun des autres reçoit, pour sa part, la charge d'un département spécial dans les affaires de la ville. La Commission prise en corps rend des ordonnances, vote le budget annuel, passe les contrats, fait les principales nominations sur la proposition du Commissaire dans le département duquel rentre l'emploi à attribuer. Cette forme de gouvernement a amené de grandes améliorations dans toutes les branches des affaires municipales ; en particulier, toute la dette flottante a été acquittée. La ville est propriétaire de ses réservoirs pour la distribution des eaux et du matériel nécessaire à ses égouts et à son éclairage électrique. La grande cité de Des Moines, dans l'Iowa, en vertu d'une loi générale de l'Etat qui autorise les cités à se donner leur système de gouvernement, a, depuis, adopté une organisation semblable. Les quatre commissaires qui, avec le maire, sont à son service, se partagent respectivement : 1° la comptabilité et les finances publiques ; 2° la sécurité publique ; 3° la voirie et les embellissements publics ; 4° les parcs et le domaine de la ville. Un quart des électeurs peut réclamer un vote de révocation *(recall vote)*. Tout octroi ou concession de *franchise*, comme toutes les ordonnances qui n'ont pas un caractère d'urgence, doivent être soumis au *Referendum*. On a si largement suivi l'exemple de ces deux cités, qu'en 1910 il y en avait 73 (dont quelques-

unes dans les Etats de l'Est) où ce système existait. D'un autre côté, plusieurs Etats ont adopté des lois autorisant leurs cités à l'adopter. Jusqu'ici, il fonctionne bien, semble-t-il ; pourtant les élections générales dégagées considérablement des préoccupations de parti donnent parfois d'étranges résultats (1)

Les fonctions du gouvernement de cités peuvent être divisées en trois groupes : *a*) celles qui sont déléguées par l'Etat en vertu de ses pouvoirs coercitifs et administratifs et qui comprennent la police, la délivrance des licences, la mise en vigueur des lois relatives à la falsification et aux explosifs ; — *b*) celles qui dépendent des lois générales mais qui sont à la charge des gouvernements locaux et sujettes à une réglementation locale, telles que l'instruction et l'entretien des indigents ; — *c*) celles qui n'ont aucun caractère politique, qui sont simplement des questions d'affaires, telles que le pavage et le nettoyage des rues, l'entretien des égouts, la distribution de l'eau et de la lumière.

Au sujet du premier et, jusqu'à un certain point, au sujet du second de ces groupes, on peut dire que la cité est réellement une entité politique ; au sujet du troisième, on peut plutôt la comparer à une société ou à une compagnie d'affaires, dans laquelle les contribuables sont des actionnaires qui font faire par les fonctionnaires de la cité ce que chacun pourrait faire lui-même, mais en dépensant beaucoup plus d'argent et en se donnant plus de peine. La législation américaine ne fait aucune différence entre ces trois séries de fonctions ; elles sont confiées à des fonctionnaires et (là où le système des Commissaires n'a pas été adopté), à une législature, élus par des individus dont une grande partie ne paye point de con-

(1) Il existe de ce système de nombreuses variétés. Le nombre des commissaires est parfois supérieur à quatre. Dans quelques cités, un commissaire est élu chaque année ; de la sorte, les membres du Conseil ne se retirent jamais en même temps.

tributions directes. L'instruction publique est toutefois détachée le plus souvent du gouvernement général de la cité et confiée à une autorité distincte (1) ; dans quelques cités le contrôle de la police a été refusé ou enlevé à ce gouvernement et mis entre les mains d'un conseil distinct (2). L'exemple le plus remarquable est celui de Boston, où une loi du Massachusetts, de 1885, a confié le département de la police et le pouvoir d'accorder des licences, de réglementer et de restreindre la vente des boissons alcooliques, à un conseil spécial de trois personnes, nommé pour cinq ans par le gouverneur et par le conseil d'Etat. La loi ordonne que les deux partis politiques soient représentés dans ce Conseil (cette clause se rencontre souvent dans les chartes récentes). La cité paye, sur la demande du Conseil, toutes les dépenses du département de la police. A New-York, les commissaires de police étaient, en un temps, nommés par le maire, mais « pour que ce département fût en dehors de la politique », il existait une entente tacite d'après laquelle le maire, homme de parti, devait nommer deux commissaires démocrates et deux républicains (3). Le poste de policeman est une « dépouille » d'un ordre inférieur, mais une dépouille que les partis se partagent parfois à parts égales.

Dans les cités, comme dans les districts ruraux, on impose les biens mobiliers aussi bien que les immeubles ; et les impôts de la cité sont perçus en même temps que ceux de l'Etat et du comté par le même percepteur. Il

(1) Quelquefois cependant, comme à Baltimore, la législature de la cité nomme le Conseil de l'Instruction publique. Malheureusement, dans quelques cités, l'instruction publique est comprise « dans la politique », au grand détriment, on ne le devine que trop, de l'indépendance et même de la qualité des maîtres.

(2) Il en est ainsi à Baltimore et à Saint-Louis.

(3) Actuellement, en vertu de la Nouvelle Charte de Greater New-York, il y a un seul commissaire nommé par le maire.

y a naturellement de nombreuses différences dans les méthodes de répartition des divers Etats et des diverses cités, et dans les impôts secondaires qui s'ajoutent au *property tax*. Les biens immobiliers et les biens mobiliers sont ordinairement estimés bien au-dessous de leur valeur réelle, ceux-ci parce que les propriétaires ne les déclarent pas, ceux-là parce que les répartiteurs de la cité veulent faire supporter à leur localité une partie aussi petite que possible du fardeau du comté ou de l'Etat ; cependant, ils sont arrêtés dans cette tentative patriotique par les Conseils d'égalisation du comté et de l'Etat. Les impôts sont d'ordinaire beaucoup plus élevés dans les grandes cités que dans les districts ruraux ou dans les petites municipalités ; aussi existe-t-il, parmi les riches, une tendance à émigrer de la cité vers la banlieue pour échapper au percepteur de la cité. Quelquefois, la cité les rattrape en portant plus loin ses limites et en incorporant la banlieue ; d'autres fois, ils vont plus loin en chemin de fer et font la prospérité de certaines communautés rurales qui se trouvent à vingt ou trente milles de la cité. Il en résulte cette conséquence fâcheuse que non seulement les impôts sont plus lourds pour ceux qui restent, mais encore l'œuvre philanthropique et politique de la cité perd la participation de ceux qui auraient dû y prendre part. Car on ne vote qu'à un seul endroit, à l'endroit où l'on réside et où l'on paye l'impôt sur les biens immobiliers. Là où un citoyen ne vote pas, il n'est pas non plus éligible aux fonctions locales, et on ne lui reconnaît pas le droit de prendre part aux luttes politiques locales.

Parmi les grandes cités, Boston (population, en 1910, 670.585 habitants), est une de celles qui ont adopté récemment une nouvelle forme de gouvernement. Les principaux traits du système mis en vigueur, en 1909, sont les suivants : Le gouvernement de la cité est actuellement entre les mains d'un maire élu par les élec-

teurs pour une période de quatre ans et d'un Conseil comprenant neuf membres élus pour trois ans de la même manière. Trois des conseillers se retirent chaque année.

Le maire. — Les présentations de candidature à l'emploi de maire ne peuvent être faites que sur pétitions signées d'au moins 5.000 électeurs qualifiés de la cité. Les signatures doivent recouvrir des formules officielles et être déclarées véritables par *affidavit*. Aucun électeur ne peut signer plus d'une pétition. Les pétitions doivent être enregistrées par les Commissaires des Elections (nommés par le maire), au moins vingt-cinq jours avant la date de l'élection municipale. Les signatures sont ensuite examinées par les Commissaires des Elections et au moins seize jours avant l'élection, ces commissaires proclament les noms des candidats qu'ils jugent être régulièrement présentés. Ces noms sont alors portés sur un bulletin officiel, sans désignation de parti, et suivant un ordre tiré au sort. L'élection municipale a lieu le mardi qui suit le second lundi de janvier et l'année financière de la cité commence le premier lundi de février.

Bien que le maire soit élu pour quatre ans, il peut être révoqué au bout de deux ans. On profite des élections générales de l'Etat pour cette révocation. Mais, pour être effective, il faut, à ces élections en faveur de la révocation, une majorité du nombre total des votants inscrits, non pas une simple majorité des suffrages exprimés. Pratiquement, cela signifie qu'environ deux tiers des suffrages exprimés sont nécessaires pour qu'un maire soit révoqué. Il convient, par ailleurs, de bien faire remarquer que cette révocation ne peut avoir lieu qu'en un temps déterminé de la durée des fonctions de maire, c'est-à-dire au moment précis où ce maire a rempli la moitié de son mandat. Son traitement est de 10.000 dollars par an.

Le maire nomme tous les chefs des diverses administrations de la cité quand il n'est pas prévu pour eux d'autre procédé de nomination. Les nominations qui émanent du maire ne sont pas soumises à la ratification du Conseil municipal. Mais elles ne sont valables que moyennant la délivrance, par la Commission du Service Civil d'Etat, d'un certificat établissant « que, de l'avis de la Commission, la personne désignée est qualifiée par son éducation, son instruction et son expérience pour le dit emploi. Tout fonctionnaire nommé par le maire peut être révoqué par lui à n'importe quel moment. Mais le maire doit donner « en détail les raisons spécifiques de cette révocation ».

Toutes les indications relatives aux dépenses doivent provenir du maire et si le Conseil peut négliger ou réduire des articles de dépenses que le maire propose, il n'a pas du moins le pouvoir d'en ajouter de nouveaux ou de les augmenter. Toute résolution ou vote du Conseil peut rencontrer le veto du maire et ce veto est définitif.

Le Conseil. — Le Conseil municipal comprend neut membres élus, non par les quartiers, mais par la cité tout entière. Les candidats sont proposés uniquement par la voie de pétitions signées d'au moins 5.000 électeurs inscrits. Les règles relatives à l'enregistrement et à la vérification de ces pétitions sont, à tous égards, semblables à celles établies pour les nominations à la fonction de maire. Les noms des candidats à l'élection pour le Conseil sont portés sur un bulletin officiel dans l'ordre du tirage au sort et sans aucune désignation de parti. Aucune disposition ne permet de révoquer les conseillers avant l'expiration de leurs trois années de mandat, mais sur les neuf conseillers, trois se retirent annuellement. Leur traitement est de 1.500 dollars par an.

Les pouvoirs du Conseil comprennent l'élaboration des ordonnances de cité, l'approbation des crédits

et du budget annuel, l'autorisation des emprunts, la ratification de certains contrats s'étendant sur plus d'une année. Toutefois, l'exercice de tous ces pouvoirs est soumis au veto du maire. L'octroi de privilèges sur la voie publique, d'immunités, de permis, de locations, dépend d'un Bureau de trois Commissaires de la voirie, nommés par le maire. Mais le Conseil de la cité, avec l'approbation du maire, peut fixer les conditions générales moyennant lesquelles on accordera ces privilèges.

Le gouvernement de Boston présente un trait intéressant : c'est la Commission des Finances, corps de cinq membres nommés par le gouverneur de l'Etat. Ces Commissaires sont nommés pour cinq ans. L'un d'eux sort de fonctions chaque année. Le président de la Commission, désigné par le gouverneur, reçoit annuellement 5.000 dollars. Les autres en reçoivent 3.000 chacun. La Commission des Finances n'a aucun pouvoir de mandat, aucun pouvoir exécutif, dans aucune des branches du gouvernement de cité. Mais elle a un pouvoir d'enquête qui s'étend à tout ce qui concerne les crédits, les emprunts, les dépenses, les comptes, les méthodes d'administration. Elle consigne le résultat de ses recherches dans des rapports au maire, au Conseil de la cité, au gouverneur, à la Législature d'Etat. La Commission est autorisée à recourir à l'assistance d'experts dans ses investigations. Elle dispose, à cet effet, d'une somme annuelle de 25.000 dollars maximum. Elle a le pouvoir d'exiger la comparution des témoins et la production de papiers.

DÉPARTEMENTS ADMINISTRATIFS. — L'administration de Boston est directement entre les mains d'une trentaine de départements différents. La plupart de ces départements n'ont qu'un commissaire unique ; mais plusieurs sont constitués par des bureaux de trois membres. La majeure partie des chefs de ces départements sont payés ; quelques bureaux ne le sont pas.

Aucun n'est élu par un vote populaire, aucun n'est nommé par le Conseil. Presque tous sont désignés par le maire. Les seules exceptions importantes à cette règle sont le commissaire de police et le bureau des Commissaires des contributions indirectes, nommés par le gouverneur, d'une part, et, de l'autre, les Trustees du Fonds Franklin, nommés par la Cour Suprême de l'Etat. Tous les juges, y compris les juges municipaux, sont, dans le Massachusetts, nommés par le gouverneur d'Etat avec ratification de son Conseil.

Commissions métropolitaines. — Boston est le centre d'un district métropolitain comprenant plus de trente municipalités avec une population totale d'environ 1.250.000 habitants. Dans le but de coordonner quelque peu certains services dans toute cette étendue de territoire, on a établi un certain nombre de Commissions métropolitaines dont les membres sont nommés par le gouverneur de l'Etat. Le Bureau métropolitain des Eaux et des Egouts a la responsabilité du service général des eaux et des principales lignes d'égout dans la plus grande partie du district métropolitain. La Commission métropolitaine des Parcs a créé et entretient un vaste système de parcs et de boulevards. De manière à mener à bien les entreprises qui concernent deux municipalités ou même davantage (y compris Boston), différentes Commissions *ad hoc* ont été établies dans le genre de la Commission du Bassin de la Rivière Charles (composée de trois membres nommés par le gouverneur), et de la Commission du Transit de Boston (composée de cinq membres, dont trois sont nommés par le gouverneur et deux par le maire de Boston).

Administration scolaire. — Tout à fait distincte de l'administration régulière de la cité est le Comité des Ecoles de Boston, composé de cinq membres élus pour trois ans, avec cette régle, toutefois, qu'un ou deux de ses membres se retirent annuellement. Les membres du

Comité sont élus par un vote populaire de la cité en général. Les règles relatives à leur nomination et à leur élection sont, à tous égards, identiques à celles qui s'appliquent aux élections des conseillers municipaux.

L'administration des écoles constitue, dans les affaires de la cité, une branche dont on reconnaît de plus en plus l'importance et qui souffre, peut-être plus que toute autre, de l'application des systèmes dits de la « Machine » et des « Dépouilles ».

En ce qui la concerne on peut rappeler un changement récemment introduit dans le gouvernement de la grande cité de Saint-Louis. En vertu d'une loi d'Etat, de 1897, le Bureau de l'Instruction publique se compose de douze membres choisis pour six an , par l'ensemble des électeurs. Quatre membres se retirent tous les deux ans. Tous jurent de ne tenir compte que du mérite et des capacités dans les nominations à intervenir. Les fonctions du Bureau qui, en vertu d'un commun accord, est divisé également entre les deux partis, consistent principalement en surveillance : le travail exécutif est laissé au surintendant *(superintendent)* des écoles et autres fonctionnaires. On affirme que, grâce à cette méthode, l'instruction est soustraite à la politique et que le niveau des écoles a été relevé. Saint-Louis (population, en 1910, 687.029 habitants), a eu, dans les dernières années, des maires intègres et, fréquemment aussi, une excellente Chambre haute dans sa Législature de Cité ; mais la ville n'a pas été sans souffrir d une absence certaine d'honnêteté dans sa Chambre basse, qui est aussi la plus nombreuse. Aussi, en 1910, se préparait-elle à user du pouvoir dont jouissent les cités dans quelques Etats, de se donner une nouvelle charte.

CHAPITRE LI

FONCTIONNEMENT DES GOUVERNEMENTS DE CITÉS

Pour se faire une idée de la valeur pratique du gouvernement d'une cité, on peut l'examiner aux deux points de vue suivants : Que procure-t-il au peuple, et que coûte-t-il au peuple ? L'espace me manque pour examiner en détail la première de ces deux questions, en montrant ce que chaque cité fait et ce qu'elle ne fait pas pour ses habitants ; c'est pourquoi je devrai me contenter de dire qu'aux Etats-Unis on se plaint constamment que les rues soient mal pavées et mal tenues, qu'on ne fasse pas observer les lois interdisant le jeu et l'ivrognerie ; on se plaint aussi du contrôle de la police en général. Dans certains endroits, on se plaint aussi des mesures sanitaires et de l'entretien des édifices publics et des parcs. Il semble que, dans les grandes cités, on soit beaucoup moins satisfait de l'administration municipale qu'on ne l'est dans les cités de Glasgow, de Manchester, de Dublin, de Hambourg ou de Lyon.

L'accusation suivante contre le gouvernement de Philadelphie est exceptionnellement sévère, et quoiqu'elle soit fondée pour cette cité, il ne faudrait pas l'appliquer à toutes. Un mémoire présenté à la législature de la Pennsylvanie, il y a déjà quelque temps, par un

certain nombre des principaux citoyens de la cité des Quakers, contenait ce passage :

« Les affaires de la cité de Philadelphie sont tombées dans l'état le plus déplorable. Les sommes nécessaires au payement annuel des intérêts de la dette et des dépenses courantes sont si élevées que le taux de l'impôt ne peut plus être augmenté.

« Pendant ce temps, on a laissé tomber les rues dans un état tel qu'elles sont une honte et un déshonneur pour la cité. Il est admis que Philadelphie est la ville la plus mal pavée et la plus malpropre du monde civilisé.

« L'eau est si mauvaise que l'hiver dernier, pendant plusieurs semaines, elle a été non seulement dégoûtante et malsaine, comme boisson, mais encore impropre à l'usage des bains.

« Pendant plusieurs mois, on a renoncé à nettoyer les rues, et on n'a plus tenté la chose que le jour où quelques citoyens dévoués au bien public ont eu nettoyé, à leurs frais, un certain nombre des principales rues.

« Le système et l'état des égouts sont notoirement mauvais ; ils sont assez mauvais pour être dangereux pour la santé publique et nauséabonds pour les habitants.

« Les travaux publics ont été si mal exécutés que l'on a dû refaire des constructions presque aussitôt qu'elles ont été terminées. D'autres édifices ont été construits à grands frais et on les a laissé tomber en ruines avant de les achever.

« L'incapacité, le gaspillage, des rues sales et mal pavées, de l'eau malsaine et nauséabonde, une administration négligente et coûteuse, voilà ce qu'a donné, pendant plusieurs années, le gouvernement de la cité (1). »

A tous les points de vue relevés ci-dessus, Philadelphie

(1) *Municipal Development of Philadelphia*, MM. ALLINSON et PENROSE, p. 275.

était sans doute à cette date — et est encore, bien que, depuis, elle ait subi plusieurs réformes — une des cités américaines les plus mal administrées. Celui qui aurait interrogé un des « bons citoyens » de Cincinnati, de la Nouvelle-Orléans, de New-York, de Chicago, de San-Francisco, aurait entendu exprimer alors (et il en serait de même maintenant), les mêmes plaintes, tantôt au sujet de la condition extérieure de la cité, tantôt au sujet de la police, ce qui prouve que le but pour lequel on a créé le gouvernement municipal n'a été que partiellement atteint.

L'autre question, celle des dépenses, est facile à étudier. La dette et les impôts des cités américaines ont augmenté avec une rapidité sans précédent, et elles ont atteint un chiffre inquiétant.

Un tableau de l'augmentation de la population, des évaluations, des impôts, et de la dette dans quinze des plus grandes cités des Etats-Unis, de 1880 à 1905, nous montre les résultats suivants :

Augmentation de la population.....	88.0 0/0
» de la valeur imposable	221.6 0/0
» de la dette	186.0 0/0
» des impôts	165.5 0/0

Si nous considérons quelques cas spéciaux, nous voyons que la dette s'est élevée comme suit :

Philadelphie	54.223.850	dollars	à	69.950.640
Boston	28.244.018	»	à	99.191.856
Cleveland	6.467.046	»	à	27.685.874
Milwuakee	2.160.289	»	à	8.575.813
New-York	149.721.614 (1)	»	à	647.806.295 (2)

(1) Y compris les chiffres qui concernent le territoire incorporé en 1905 à Greater New-York.

(2) Le coût d'établissement ou d'amélioration des routes, ainsi que celui de l'aménagement d'égouts dans les rues n'est pas compris dans l'ensemble des crédits annuels et de la dette, parce que

Une grande partie de cette dette est représentée sans doute par des améliorations permanentes mais pour une partie assez grande, qui est encore plus grande dans d'autres cités, il n'y a rien à montrer ; elle provient uniquement du gaspillage et des malversations des autorités municipales.

Au point de vue des dépenses courantes, New-York a dépensé, en 1884, pour les besoins ordinaires de la cité, non compris l'intérêt de la dette, le fonds d'amortissement et l'entretien du pouvoir judiciaire, la somme de 20.232.786 dollars, c'est-à-dire 16 d. 76 par habitant (recensement de 1880). A Boston, la même année, les dépenses de la cité furent de 9.909.019 dollars, soit 27 d. 30 par habitant (recensement de 1880). En 1908 le total des dépenses ordinaires de New-York s'éleva à 156.545.148 dollars (32 d. 30 par habitant) ; celles de Boston, à 17.464.573 dollars (28 d. 75 par habitant) (1).

C'est surtout dans le gouvernement de cités que les Etats-Unis ont complètement échoué. Les imperfections du gouvernement national ne portent pas un grand préjudice au bien-être du peuple. Les défauts du gouvernements d'Etats sont insignifiants quand on les compare à la corruption, à l'extravagance, à la mauvaise gestion que l'on peut reprocher aux administrations de la plupart des grandes cités. Car ces maux ne sont pas spéciaux à une ou à deux cités. Sans doute, les Européens qui parlent de l'Amérique commettent souvent l'erreur de croire que les vices politiques de New-York se ren-

la dépense nécessitée par ces améliorations est couverte directement par voie d'impositions foncières spéciales.

A New-York, le total net de la dette consolidée était, en décembre 1908, de 735.782.594 dollars.

(1) Ces sommes de 1908 (résultats du recensement de 1905, prolongés jusqu'en 1908 au moyen des archives de la cité), représentent toutes les dépenses ordinaires, mais elles ne comprennent pas les sommes versées pour l'intérêt ni pour l'amortissement de la dette municipale.

contrent partout. Mais on commet aussi très souvent l'erreur de supposer qu'ils ne se rencontrent nulle part ailleurs. A New-York, ils se sont révélés sur une très grande échelle. Ils sont « énormes comme une montagne, visibles, palpables ». Mais il n'y a pas une cité de plus de 200.000 habitants où les germes empoisonnés n'aient déjà produit des plantes vigoureuses ; et dans quelques-unes des plus petites, jusqu'à 50.000 habitants, on n'a pas besoin du microscope pour voir combien ils ont grandi. Même dans les cités de troisième ordre, on peut quelquefois discerner des phénomènes semblables, mais là, comme quelqu'un l'a fait observer, le noir de jais de New-York ou de San-Francisco prend une teinte grise et inoffensive.

Les vices qui apparaissent partout où se trouve une immense population réunie dans une ville doivent avoir des causes générales très répandues. Quelles sont ces causes ? Pour les exposer complètement, il faudrait expliquer ici le système de partis que l'on trouvera dans le troisième volume, car c'est le système de partis qui a, sinon créé, du moins aggravé considérablement ces maux, et qui leur a imprimé un caractère particulier (1). Je suis donc obligé de me contenter ici d'une courte énumération des principales sources de la maladie, et des principaux remèdes qu'on a proposés ou appliqués. Il n'y a point de sujet politique que les publicistes américains les plus capables et les plus expérimentés aient étudié avec autant de soin pendant ces dernières années ; c'est pourquoi ce que j'ai de mieux à faire c'est de présenter les faits saillants dans les

(1) Voir tome III, Partie III, et surtout chap. LXII et LXIII. Voir aussi au tome IV, les chapitres sur le Tammany Ring dans la cité de New-York, et le Ring du gaz à Philadelphie. L'étude détaillée que je donne dans ces chapitres des phénomènes de la mauvaise administration municipale dans les deux plus grandes cités des Etats-Unis, me dispensera de décrire ici ces phénomènes.

termes mêmes qu'ont employés ces hommes parlant avec la responsabilité de leur situation.

Les Commissaires nommés à New-York, en 1876, « pour préparer un système de gouvernement de cités pour l'Etat de New-York », résument le mal comme suit (1) :

« 1° Augmentation de la dette municipale permanente : A New-York, elle était, en 1840, de 10.000.000 de dollars ; en 1850, de 12.000.000 de dollars ; en 1860, de 18.000.000 de dollars ; en 1870, de 73.000.000 de dollars ; en 1876, de 113.000.000 de dollars (2).

« 2° Accroissement excessif des dépenses annuelles ordinaires : En 1816, les impôts étaient inférieurs à

(1) Cette Commission, dont M. W. M. Evarts (depuis sénateur pour New-York) était président, comprenait quelques-uns des hommes les plus capables de New-York, et son rapport, présenté le 6 mars 1877, est devenu classique. La plupart des choses qu'il contient peuvent s'appliquer aux grandes cités, aujourd'hui aussi bien qu'en 1876 ; et je le cite non seulement à cause de sa valeur historique, mais aussi parce que, depuis lors, on n'a jamais vu ces faits mieux dénoncés.

(2) Les commissaires de New-York disent : « Le chiffre et l'accroissement rapide de cette dette ne sont pas moins remarquables que les maigres résultats que l'on peut montrer pour justifier ces énormes dépenses. Cette somme était suffisante pour faire tous les travaux publics nécessaires pendant un siècle entier à une grande métropole, et pour l'orner des splendeurs de l'architecture et de l'art. Au lieu de cela on a des ports, des quais et des jetées qui ne tarderont pas à tomber en ruines ; des rues mal pavées, des égouts très insuffisants, fonctionnant mal et en mauvais état ; des édifices publics mesquins et trop petits ; il n'y a presque rien qui soit de nature à satisfaire les citoyens, sauf l'aqueduc et ses dépendances et le parc. On ne peut pas dire, d'ailleurs, que ces travaux soient le résultat de la dette publique, car les dépenses qu'ils ont occasionnées sont ou devraient être en grande partie amorties. En fait, la plus grande partie de la dette de la cité représente une somme considérable gaspillée, détournée ou dépensée inutilement. »

1/2 0/0 de la valeur de la propriété imposable ; en 1850, ils étaient de 1,13 0/0 ; en 1860, de 1.69 0/0 ; en 1870, de 2,17 0/0 ; en 1876, de 2,67 0/0... L'accroissement des dépenses annuelles depuis 1850, comparé à l'accroissement de la population, est de plus de 400 0/0, et, comparé à l'augmentation de la propriété imposable, il dépasse 200 0/0. »

Voici les causes qu'ils indiquent :

1° Bureaux et fonctionnaires administratifs incompétents et infidèles.

« Un grand nombre de fonctions importantes ont été occupées par des hommes à peu près, sinon absolument, incapables de les remplir... Ces personnages, indignes de la confiance publique, se procurent leurs postes par leurs propres efforts. Leurs concitoyens ne leur auraient pas accordé volontairement leurs suffrages. Poussés par l'espoir de gains illicites, ils dépensent des sommes considérables pour s'emparer de ces postes, et ils promettent d'avance à leurs partisans leur protection et des places. Il faut ensuite tenir ces promesses malhonnêtes. Il faut réaliser les gains prévus. C'est pour cela qu'on renvoie les anciens subordonnés, malgré leur expérience, et que l'on crée des postes nouveaux pour satisfaire une foule d'amis et de partisans. Il faut conclure des contrats profitables et entreprendre des travaux inutiles. Les sommes nécessaires pour ces objets illégitimes entrent dans les évaluations budgétaires d'après lesquelles on fixe le taux de l'impôt ; elles prennent même le premier rang dans les affectations des crédits, et ce n'est qu'après avoir voté ces crédits que l'on s'occupe des besoins réels du public. On s'aperçoit bien vite que ces demandes illégales, jointes aux sommes nécessaires pour les besoins du public, s'élèveraient à un chiffre assez élevé pour mécon-

tenter le peuple, et exciter l'indignation, si on les prélevait toutes sous forme d'impôts. C'est pour éviter ces conséquences que les auteurs de ces projets de dépenses trouvent des prétextes pour emprunter de l'argent, afin de faire faire, disent-ils, des travaux exceptionnels ; et, en fin de compte, on réduit les impôts à un chiffre qui n'est pas de nature à soulever l'indignation du peuple, et pour se procurer les sommes qui manquent, on émet un certain nombre d'obligations... Cependant ce tableau ne saurait donner une idée exacte des systèmes compliqués de déprédation qui ont, de temps en temps, ruiné nos principales cités, sous le nom de gouvernements de cités ; mais il indique une tendance qui règne dans toutes nos cités, et qui deviendra de plus en plus forte si elle ne rencontre pas d'obstacle. On ne risquerait pas d'exagérer en affirmant que plus de la moitié des dettes actuelles des cités proviennent du gouvernement corrompu et intentionnellement mauvais que nous avons décrit. »

2° L'introduction de la politique d'Etat et de la politique nationale dans les affaires municipales.

« La formation de partis politiques généraux qui ont des idées différentes sur les principes et sur les méthodes de la politique des Etats est une chose utile ou du moins inévitable. Mais il est rare qu'il s'élève, à propos de la conduite des affaires municipales, des questions d'ordre politique ou même des questions de nature à diviser les honnêtes gens. Les honnêtes gens sont parfaitement d'accord quand il s'agit de savoir si l'on doit diminuer la dette municipale, empêcher les dépenses extravagantes et confier les affaires municipales à des fonctionnaires compétents et fidèles. Pourquoi confier le contrôle des travaux publics d'une cité à un démocrate plutôt qu'à un républicain ou inversement ? C'est comme si l'on nommait un homme directeur d'une

Compagnie d'affaires parce qu'il appartient à l'un ou à l'autre des deux grands partis. Les citoyens honnêtes intéressés à avoir un bon gouvernement municipal, n'y réussiront qu'en agissant de concert. Les divisions politiques les séparent en deux camps au moment du départ, et les empêchent les uns et les autres d'atteindre le but. Cet obstacle, qui désunit les bons citoyens, paralyse tous leurs efforts en vue d'un bon gouvernement municipal... Les places et le pouvoir que l'on obtient dans les vastes champs de la politique Nationale et d'Etat sont de grandes récompenses qui stimulent les ambitieux. Or, dans ces champs de la politique, l'élévation personnelle ne va pas sans l'accomplissement de grandes œuvres, et on ne peut atteindre ni l'un ni l'autre de ces deux buts sans le succès du parti politique auquel on est attaché. La lutte ainsi engagée se transforme en une bataille générale dans laquelle chaque côté sent bien qu'il ne peut pas donner à l'autre le moindre avantage. Si l'un cherche à acquérir à son profit le patronage des fonctions municipales, l'autre est obligé de porter la lutte sur le même terrain. Il est certain qu'ils ne peuvent résister ni l'un ni l'autre à cette tentation. Les hommes qui occupent le premier rang dans la Nation ont donc un intérêt direct à tenir toujours leurs forces en ordre de bataille, et ces forces il faut les mener, entre autres moyens, par l'appât des places dont on dispose quand on est à la tête des affaires locales. A côté de ce petit nombre de chefs de parti, il y a une classe importante d'individus qui sont honnêtes et dévoués au bien public, mais qui sont portés par habitude ou par tempérament à mêler la politique aux affaires de la cité. Ils se réjouissent tant des luttes de parti, ils sont si dévoués à ceux qui partagent leurs triomphes et leurs défaites dans le jeu de la politique, qu'ils finissent par perdre de vue l'objet pour lequel les partis existent ou devraient exister, et qu'un grand

nombre d'entre eux s'adonnent entièrement à la politique, abandonnent leurs travaux réguliers, et n'ont plus enfin pour vivre que les places dont disposent leurs chefs. A ceux-là se mêle un très grand nombre d'hommes pour qui la politique n'est qu'un moyen de gagner leur vie ou de faire fortune. Ceux-ci prennent part aux luttes politiques sans enthousiasme, souvent aussi sans s'intéresser au bien public, et ils s'efforcent ouvertement d'organiser les éléments vicieux de la société et de former des groupements assez puissants pour l'emporter dans une élection fortement contestée, pour vaincre les chefs politiques et pour se faire accorder une bonne part des places municipales, ou bien pour extorquer l'impunité aux exécuteurs de la loi... Les autres citoyens, qui forment la majorité des classes aisées, n'aiment pas s'engager dans ce qu'ils appellent « le vil métier » de la politique, ou bien n'espèrent pas pouvoir faire beaucoup de bien en présence de puissants intérêts opposés l'un à l'autre ; aussi se contentent-ils de voter avec leurs partis respectifs... C'est par l'intermédiaire des grands partis politiques, organisés et fonctionnant comme il a été dit, que sont choisis depuis longtemps nos fonctionnaires municipaux. On ne peut donc pas s'étonner que nos affaires locales se trouvent dans un si mauvais état. »

3° Le fait que la législature d'Etat s'est emparée du contrôle direct des affaires locales.

« L'intervention législative a nécessairement entraîné l'abandon d'un des principes fondamentaux du gouvernement républicain (l'autonomie des municipalités)... Les représentants de la législature centrale (d'Etat) n'ont pas assez de temps pour s'occuper des affaires locales des municipalités... Ils ne connaissent pas suffisamment les détails... Quand un bill local est à l'étude dans la législature, les représentants de la localité en question sont exclusivement chargés de le défendre et

de l'expliquer ; quelquefois même, grâce à une entente expresse ou plus souvent tacite, les bills locaux sont votés d'après le système du « log-rolling » (aide-moi et je t'aiderai). Ainsi, les devoirs législatifs sont délégués aux représentants locaux, qui s'entendent fréquemment avec les éléments pervers de leurs collèges électoraux et font retomber la responsabilité de leurs méfaits sur la législature. Mais ce qui est plus important, c'est que les représentants législatifs n'éprouvent pas, à l'égard de leurs électeurs, l'intérêt personnel ou le sentiment de responsabilité qui sont indispensables pour administrer intelligemment les affaires locales. Et cependant ces législateurs, qui se trouvent à une distance d'une centaine de milles, détruisent par leurs votes les décisions des corps gouvernants des diverses parties de l'Etat, et ne tiennent aucun compte des désirs de leurs électeurs... Pour se faire une idée de l'étendue du mal qui résulte du fait que la législature s'occupe d'une multitude d'affaires locales dont quelques-unes sont bonnes et la plupart mauvaises, on n'a qu'à prendre au hasard les lois d'une année quelconque et à voir les sujets auxquels elles se rapportent. Sur 808 lois votées en 1870, par exemple, 212 ont rapport aux cités et aux villages, dont 94 aux cités, et 36 à la seule cité de New-York. Il y en a un plus grand nombre encore pour Brooklyn. Ces 212 lois occupent plus des trois quarts des 2 000 pages des lois de cette année-là... La multiplicité des lois de ce genre sur le même sujet est en soi un très grand mal. Quelle est la loi relative à ce qui intéresse le plus nos principales cités, voilà ce que les jurisconsultes de profession peuvent seuls savoir après de longues et patientes recherches ; et, dans plusieurs cas, les hommes de loi eux-mêmes n'y réussissent pas. Voici ce que dit le *Chief-Justice* Church : « Il serait très imprudent de se prononcer catégoriquement sur les lois concernant les travaux publics des cités

de New-York et de Brooklyn. Ces lois ont été modifiées, abrogées et refaites tant de fois et si complètement qu'il est difficile de savoir exactement quelles sont les lois en vigueur à une époque déterminée. L'incertitude qui résulte de ces lois multiples et contradictoires est une source de procès incessants avec toutes les dépenses publiques et privées qu'ils entraînent »... Mais ceci n'est pas tout et ce n'est pas le pire. Peut-être est-il vrai que les bons citoyens ont été les premiers à essayer de faire intervenir la législature dans les affaires locales de nos principales cités afin de provoquer des réformes, d'obtenir un bon gouvernement et de contre-balancer les projets de fonctionnaires corrompus. L'idée que le contrôle législatif était le meilleur remède fut une grande erreur. Les partis politiques et les rings corrompus que l'on cherchait ainsi à faire échouer s'aperçurent bien vite que, pour faire voter des lois spéciales sur les affaires locales, il leur était facile de l'emporter sur les tentatives passagères et maladroites de citoyens désintéressés. Le transfert du contrôle des ressources municipales des localités au capitole de l'Etat produisit simplement un transfert analogue des méthodes et de l'art de la corruption, et, comme conséquence, la fortune de nos principales cités ne fut plus que le trafic des couloirs. La corruption municipale, reléguée jadis dans les territoires des cités, franchit toutes les barrières et se répandit dans toutes les parties de l'Etat. Des cités furent forcées par la législation à acheter des terrains pour faire des parcs et des places parce que les propriétaires voulaient les vendre ; forcées de niveler et de paver des rues sans habitants et de faire les égouts de ces rues, uniquement pour permettre à des entrepreneurs corrompus d'obtenir l'adjudication. Des cités furent forcées d'acheter, avec les deniers publics, et à des prix extravagants, des propriétés nécessaires pour faire des rues et des avenues qui ne pouvaient servir qu'à procurer

une plus-value aux propriétés voisines. On promulgua des lois qui supprimaient un poste et en créaient un autre avec mêmes fonctions, uniquement pour faire passer le traitement d'un homme à un autre ; des lois qui modifiaient les fonctions de certains fonctionnaires, à seule fin de distribuer à nouveau des faveurs ; pour prolonger la durée de certaines fonctions dont les titulaires n'auraient été ni réélus ni nommés une seconde fois sans ce subterfuge. »

Cette dernière source de maux provient, sans doute, de ce qu'on a abandonné le principe du contrôle populaire local et de la responsabilité locale qui est la base des gouvernements d'Etats et des gouvernements locaux ruraux. Cet abandon a été suivi du châtiment qu'il méritait. Mais les maux qui en résultent ont été considérablement aggravés par les vices des législatures dans certains Etats, dans celui de New-York et dans la Pennsylvanie, par exemple.

Les deux premières causes sont surtout dues à ce qu'on appelle le système des dépouilles, d'après lequel les fonctions deviennent la récompense des services politiques, et tout le mécanisme du gouvernement de parti sert avant tout à se procurer des places et à les garder. Or, le système des dépouilles, avec le mécanisme des partis qu'il ne cesse de graisser et de faire fonctionner à haute pression, est bien plus puissant et plus pernicieux dans les grandes cités que dans les districts ruraux. Car, dans les grandes cités, on trouve une multitude ignorante, composée surtout d'émigrants récents, peu habitués à l'autonomie ; on trouve un grand nombre d'électeurs qui ne payent point de contributions directes, et qui, par suite, n'ont aucun intérêt à ce que les impôts soient modérés, et l'administration économe : on trouve des citoyens capables, absorbés par leurs propres affaires, des citoyens cultivés qui

éprouvent du dégoût pour la vulgarité de la politique journalière, et ces deux groupes ne veulent pas sacrifier leur temps, leurs goûts et leur bien-être pour lutter avec de vils meneurs politiques ou de bruyants démagogues. Dans les grandes cités, les forces qui attaquent et qui pervertissent le gouvernement démocratique sont particulièrement nombreuses, et les forces qui le protègent sont très mal placées pour opposer une réelle résistance. Satan a tourné ses plus lourdes batteries vers les fortifications les plus faibles.

En dehors des trois causes sur lesquelles insistent les commissaires, et dont les inconvénients se font sentir dans les grandes cités de certains autres Etats aussi bien qu'à New-York, il y a dans la structure des gouvernements municipaux ce qu'on peut appeler des défauts mécaniques, dont la description du chapitre précédent peut donner une idée. On n'a aucun moyen de faire retomber la responsabilité publique sur les fonctionnaires ou sur les assemblées qui gouvernent la cité. Si le maire trafique de son patronage, il ne peut plus, d'après les chartes récentes, comme celle de New-York, rejeter une bonne partie du blâme sur les aldermen ou sur tout autre conseil qui approuve ses propositions, en alléguant qu'il aurait choisi de meilleurs candidats s'il avait supposé que les aldermen approuveraient son choix. Mais s'il n'a pas réussi à faire faire aux départements les travaux dont ils sont chargés, il peut affirmer que la législature de la cité a entravé son action et n'a point voulu adopter les ordonnances nécessaires. Chacune des deux Chambres, s'il y en a deux, peut donner comme excuse l'action de l'autre, ou de ses propres comités, et la responsabilité est tellement divisée entre les nombreux membres des Chambres, même s'il n'y en a qu'une, qu'elle cesse de retomber sur qui que ce soit. Les divers Bureaux ou les divers fonctionnaires n'ont presque pas de rapports

entre eux (1) ; et ceux qui sont élus directement par le peuple se croient indépendants du maire et de la législature. La multiplicité des postes électifs divise l'attention du peuple, et prive le vote au scrutin de son efficacité comme réprimande ou comme éloge (2).

Il était relativement facile de découvrir les causes du mauvais gouvernement municipal. Mais il était plus difficile de montrer comment on pourrait faire disparaître ces causes, bien que tous les réformateurs fussent d'accord sur certains remèdes. Ce qui paraissait à peu près impossible, c'était de décider les hommes qui avaient produit ces maux, qui en profitaient et en bénéficiaient, qui s'y étaient si bien habitués que les plus honnêtes d'entre eux n'en voyaient pas la turpitude, à accepter les mesures nécessaires pour mettre fin à leur pouvoir abusif et à leurs gains illicites. C'était aux bandes de politiciens de la cité et à leurs alliés de la législature qu'il fallait demander des réformes et arracher le consentement de leur propre destruction. En vain, devait-on tendre le filet sous les yeux de ces oiseaux.

Il est inutile d'énumérer les remèdes recommandés par la Commission de New-York : les oiseaux ont vu le filet et se sont refusés à ce qu'on proposât les amen-

(1) A Philadelphie, on a remarqué qu'il y avait quatre autorités distinctes et indépendantes qui avaient le droit de faire défoncer les rues, et que personne n'était chargé d'une manière spéciale de les remettre en état.

(2) M. Seth Low dit dans un discours sur le gouvernement municipal : « Quand on multiplie les postes électifs importants, on n'augmente pas le contrôle populaire, mais au contraire on le diminue. L'expression de la volonté populaire au scrutin ressemble à un grand coup que frappe une machine d'une puissance énorme. Elle peut frapper assez fort pour renverser un fonctionnaire, quelque puissant qu'il soit. Mais, de même qu'en mécanique il faut diviser la force pour faire des travaux délicats, de même le peuple qui est obligé, quand il exprime sa volonté, de choisir entre une multitude de fonctionnaires peu importants, perd une partie de son pouvoir.

dements nécessaires. Aussi à l'époque rien ne fut-il fait. Toutefois, les réformateurs l'ont finalement emporté, car, par étapes, presque toutes les mesures qu'ils avaient suggérées ont été en substance adoptées. En 1902, la cité a été agrandie par suite de l'incorporation de la grande cité de Brooklyn, des districts de Quenn's et du Bronx, et de Staten Island, en sorte que Greater New-York comprend maintenant les cinq bourgs de Manhattan (l'île sur laquelle est bâtie New-York City), Brooklyn, Queen's, Richmond et Bronx. Chacun de ces bourgs a son président et ses autorités administratives locales, qui toutes sont soumises à l'autorité générale du maire de la Greater City. Le pouvoir législatif se divise entre les aldermen et le Bureau des Evaluations et Répartitions, comprenant le maire, le contrôleur, le président du Bureau des aldermen et les maires des cinq bourgs. C'est la principale autorité financière. La constitution de l'Etat a été amendée de manière à limiter le pouvoir de la législature d'adopter des lois spéciales relatives aux cités. Les élections d'Etat et de cité sont désormais distinctes. On a restreint les pouvoirs de la cité en matière d'emprunts et étendu ceux du maire en matière de nomination et de révocation des fonctionnaires. Ainsi, la nouvelle charte, cependant loin d'être parfaite, est reconnue bien préférable à celle de 1876 (1).

La plus neuve des propositions faites par les commissaires de 1876, celle qui a soulevé les plus hostiles

(1) Le mouvement en faveur de la Réforme municipale continue à être actif dans certaines directions. D'importantes économies ont été effectuées à New-York, et une organisation qui s'intitule le Bureau des Recherches municipales, travaille énergiquement à réduire le prix de revient de l'administration de la cité et à en augmenter la valeur pratique.

Voyez encore, sur le gouvernement municipal de New-York, les observations de Mr. Seth Low, ancien maire de Greater New-York, au chapitre LIII.

critiques et qui consisterait à créer un conseil élu par des électeurs censitaires, payant un certain impôt (ou un certain loyer), n'a jamais été essayée dans aucune grande cité. On la juge contraire aux principes démocratiques, et les hommes d'expériences prétendent qu'il est inutile de la soumettre à un vote populaire (1). Elle a pourtant encore des défenseurs qui invoquent en sa faveur l'exemple de l'Australie où, prétend-on, le système a bien fonctionné.

Parmi les autres réformes que l'on demande en Amérique pour le gouvernement de cités, je citerai les suivantes :

a) La réforme des services civils, c'est-à-dire la création d'examens que l'on devrait subir pour être nommé à une place de la cité ; un règlement d'après lequel ces postes seraient accordés pour une durée fixée d'avance, ou tant que le titulaire s'en montrerait digne, au lieu de laisser le fonctionnaire à la merci d'un chef de parti qui peut le déplacer pour donner sa place à un de ses partisans ou à un de ses amis personnels.

(1) Cependant, on s'est conformé aux indications de la Commission sur un point (Rapport, p. 33) ; on a appliqué, dans les chartes des villages de l'Etat de New-York et même dans celles de quelques petites cités, le principe d'après lequel personne ne devait voter sur une proposition tendant à établir un impôt ou à en affecter les recettes, s'il n'était lui-même obligé de payer une part de cet impôt. On accusa cette proposition d'être contraire à l'esprit du suffrage universel ; à cette accusation la Commission répondit dans son rapport : « Il n'est point de méthode plus sûre pour discréditer le suffrage universel et en préparer l'abolition que celle qui consiste à le pervertir en le faisant servir à des usages auxquels il n'était pas destiné ou en lui demandant des services qu'il ne peut pas rendre... Attendre l'économie en matière de finances du fonctionnement du suffrage universel dans les grandes cités, où la moitié des électeurs n'a aucun intérêt à cette économie, c'est soumettre le principe du suffrage universel à une trop forte tension. Tous les amis de ce système devraient s'unir pour le soustraire à ce péril. » P. 40.

b) La prolongation du mandat du maire et des chefs des départements, afin de donner à ces personnages une position plus sûre et de diminuer la fréquence des élections. C'est ce qui a été réalisé, jusqu'à un certain point, dans les chartes récentes.

c) La nécessité de donner au maire un pouvoir exécutif presque absolu et d'obliger la législature à se contenter de faire des lois et de voter les crédits. Cette réforme se trouve également dans quelques chartes, en particulier dans la nouvelle charte de New-York, et, en somme, elle donne de bons résultats. Naturellement, c'est là un remède désespéré. Si le peuple est suffisamment réveillé pour choisir un homme capable et honnête, on ne saurait lui donner trop de pouvoir ; le pouvoir est mieux placé entre ses mains qu'entre celles des Conseils de la cité. Mais si les électeurs sont apathiques et laissent passer un homme malhonnête, tout peut aller mal jusqu'à l'élection suivante. Je ne dis pas que « tout ira mal », car on a vu des gens malhonnêtes à qui le pouvoir et la responsabilité ont donné un caractère plus sérieux et des sentiments plus nobles. Le proverbe grec « les fonctions montreront ce qu'est l'homme », était ordinairement pris dans un mauvais sens. Le proverbe des Allemands plus réfléchis « les fonctions donnent de l'intelligence » *(Amt gibt Verstand)*, présente la nature humaine sous un jour moins défavorable, et l'expérience des Américains montre qu'il est souvent l'expression de la vérité.

d) L'élection de la législature de la cité ou d'une des deux Chambres ou d'un Comité scolaire au scrutin de liste et non par quartiers. Lorsque les aldermen ou les membres du Conseil sont élus par les citoyens d'un petit district local, il est entendu, aux Etats-Unis, qu'ils doivent résider dans ce district ; le choix des bons citoyens est ainsi très limité. Il s'ensuit que les élus considèrent que leur premier devoir est d'obtenir tout ce qu'ils peuvent pour leur propre quartier ; ils ne se

préoccupent guère de l'intérêt général de la cité, et quand il s'agit des adjudications et des travaux publics, ils font une sorte de commerce d'échanges avec les représentants des autres quartiers. Voilà pourquoi le scrutin de liste est préférable.

e) La limitation du droit d'établir des impôts et de contracter des emprunts en tenant compte de l'évaluation de la propriété imposable de la cité. Des restrictions de ce genre ont été imposées aux cités, aux comtés et aux autres autorités locales. D'ordinaire, les résultats ont été bons, mais non pas partout, car il est possible de tourner les lois. La Commission de New-York dit : « Il est facile d'éluder la prohibition apparente qui s'applique à l'impôt et à la limitation de la dette en augmentant les évaluations des répartiteurs. Ces restrictions n'ont pas pour but d'empêcher le gaspillage ou les détournements des fonds publics, elles limitent seulement la somme des fonds qui sont sujets au gaspillage. Ces mesures auraient simplement pour effet immédiat de laisser à la cité des sommes insuffisantes pour ses travaux (1). » Et MM. Allinson et Penrose font les remarques suivantes :

« Il est stipulé par la Constitution de 1874 que la dette d'un comté, d'une cité, d'un bourg, d'un *townhisp* ou d'un district scolaire ne doit jamais dépasser 7 0/0 de la valeur de la propriété évaluée par les répartiteurs. Cette clause avait pour but d'empêcher de grever la propriété d'un individu, pour des objets publics, au-delà de 7 0/0. Dans la pratique, les résultats de cette clause ont été mauvais. Dans toutes les cités de l'Etat, excepté Philadelphie, la cité fait partie du gouvernement du comté. Le comté a le pouvoir d'emprunter jusqu'à concurrence de 7 0/0 ; il en est de même de la cité, du district scolaire de quartier ; cela

(1) Un autre désavantage, c'est que cette restriction peut quelquefois forcer une municipalité à faire faire par morceaux des travaux publics qui coûteraient moins cher si on les faisait en une fois. Voir chapitre XLIII.

fait en tout 28 0/0, somme qui peut être légalement imposée et qui a été autorisée par la loi de 1874. Mais il y a encore une autre cause d'insuccès qui s'applique plus spécialement à Philadelphie. Afin d'échapper à la clause de la Constitution qui limite à 7 0/0 le pouvoir de contracter des dettes, la valeur des biens fixée par les répartiteurs a été considérablement augmentée dans presque toutes les cités de l'Etat ; dans certains cas, et bien que la chose paraisse incroyable, on l'a augmentée de 1.000 0/0. Il est, par conséquent, évident que les clauses constitutionnelles et législatives de ce genre ne peuvent protéger d'une manière suffisante les citoyens contre un accroissement irrégulier de la dette municipale. » — Philadelphia, *a History of municipal development* (1887), p. 276.

Néanmoins, on trouve souvent maintenant, dans les Constitutions, des restrictions de ce genre, et, d'ordinaire, elles ont diminué le mal qu'elles visaient.

f) L'introduction de méthodes consistant à renvoyer les questions au vote direct des citoyens, au moyen des trois formes: *a*) de l'Initiative, dans laquelle une certaine proportion d'électeurs soumettra une ordonnance déterminée à l'adoption des citoyens ; *b*) du *Referendum*, dans laquelle le Conseil de la cité est requis, par pétition d'une proportion prescrite d'électeurs, de soumettre aux citoyens réunis en scrutin une ordonnance qu'il a adoptée ; *c*) de la Révocation, procédé par lequel une proportion prescrite d'électeurs peut demander l'élection d'un successeur au titulaire d'un emploi électif qu'ils veulent restituer. Le détenteur de la fonction est autorisé à poser sa candidature pour la nouvelle élection. S'il obtient la majorité, il est réélu. On espère, grâce à ces procédés, prévenir tout tripotage dans les contrats de la part des législatures de cité, et assurer l'honnêteté des fonctionnaires.

Ce sont là des remèdes énergiques et on observe avec un vif intérêt la manière dont ils opèrent (1).

(1) La Charte de la cité de Los Angeles, telle qu'elle se trouvait

g) Le remplacement du système habituel de gouvernement par un maire et un Conseil au moyen de la création d'un Bureau de Commissaires en petit nombre, élus au scrutin de liste dans tout le territoire de la cité. On a déjà mentionné plus haut ce procédé, dit procédé

revisée et amendée en 1909, fournit un bon exemple de ces dispositions.

En 1909, on réclama, à Los Angeles, un vote de Révocation contre le maire. Le vote eut lieu ; le titulaire de l'emploi disparut et un successeur fut élu. Un ardent défenseur des votes de Révocation, très au courant des désordres municipaux, a exposé, dans les termes suivants, à quels maux ce remède devait parer :

« Vingt-cinq à quarante pour cent du revenu de la plupart de nos grandes villes est dissipé dans de folles dépenses, dilapidé par la mauvaise gestion et la corruption. Ce qui est encore plus grave que tout cela, c'est l'abaissement de la moralité qui en est la conséquence chez l'ensemble des citoyens. »

Ce sont là les résultats que produit la règle des « machines » politiques.

Ces machines sont créées et entretenues par les sociétés d'utilité publique, par les débitants de boissons, par les joueurs et les autres éléments décriés de la société, aidés par quelques hommes d'affaires éminemment respectables qui retirent des privilèges spéciaux de l'existence d'un gouvernement corrompu, aidés aussi par un grand nombre d'honnêtes électeurs qui, malheureusement, sont des adhérents strictement disciplinés d'un parti et remettent toujours leur bulletin de vote sans modification *(the straight ticket)*.

Tous ces éléments, certes, ne sont qu'une minorité dans le corps électoral ; mais, par suite d'un système compliqué de nominations, d'une organisation parfaite, de vastes fonds de corruption fournis en grande partie par les sociétés d'utilité publique, la machine conserve toute sa force en dépit de ce fait que la majorité des électeurs comprend des hommes honnêtes, partisans d'un bon gouvernement.

Ces panacées diverses : élargissement du pouvoir des maires, réforme du service civil, élection des membres du Conseil en masse, sont de peu d'utilité ; là où la machine atteint son maximum d'autorité, ces mesures ne font qu'accroître sa puissance ; vient-on même à élire des hommes honnêtes aux fonctions publiques (cela n'arrive que par crise et après des efforts d'hercule), bien

de Galveston ou de Des Moines. (Supra, p. 322). Actuellement (1910), il se propage rapidement à travers l'Union entière sous différentes formes ; on espère que sous sa forme la plus avancée il réduira la puissance de la machine, d'une part, au moyen des nominations par assemblées primaires publiques (cf. la note au chap. LX, *infra*) ; d'autre part, grâce aux élections au scrutin de liste (et non plus par quartiers), lesquelles assureront le caractère effectif de la responsabilité en concentrant le pouvoir dans un très petit nombre de mains, maintiendront les fonctionnaires dans les limites du droit chemin par la menace d'une révocation, empêcheront les tripotages et la corruption, en laissant au peuple, en général, le soin de voter sur l'octroi des franchises, assureront enfin l'efficacité du contrôle populaire en soumettant au *Referendum* les ordonnances de la cité. C'est là le plus hardi de tous les projets de réformes proposés ou appliqués jusqu'ici. Toutefois, il n'a pas encore fonctionné assez longtemps pour permettre à ses défauts possibles de se révéler pleinement.

Il ne faut pas que j'essaie de discuter la question intéressante des résultats que l'on peut obtenir en confiant aux gouvernements de cités la distribution de

souvent il ne s'ensuivra aucun effet appréciable, car fréquemment, ces hommes honnêtes cesseront de l'être.

Alors on trouve en présence : une minorité qui commande à tout par la corruption, une majorité d'électeurs intègres. Le remède est clair et très simple. Veut-on avoir des représentants qui soient des représentants fidèles et un gouvernement capable et probe ? qu'on laisse cette majorité d'honnêtes gens prendre l'initiative d'une législation que leurs Assemblées législatives peuvent leur refuser : c'est l'initiative. Qu'on donne à cette majorité le pouvoir d'opposer son *veto* aux actes des législateurs qui méconnaissent ses désirs : c'est le *Referendum* ; qu'on donne enfin à cette majorité honnête le pouvoir de révoquer à tout moment n'importe quel fonctionnaire incapable ou incompétent : c'est le droit de Révocation. »

l'eau, du gaz, de l'électricité, peut-être aussi l'administration des tramways des rues. Les cités américaines accumulent sur ce sujet un si grand nombre de renseignements, qu'on est obligé de le traiter très longuement, et les hommes expérimentés ne sont pas encore d'accord sur les conclusions générales de cette enquête (1). Les objections qui s'opposent à ce que ces fonctions soient confiées aux hommes qui gouvernent la plupart des municipalités sont très claires. On trouvera l'explication d'un groupe de ces objections dans un chapitre postérieur où je décris le ring du gaz à Philadelphie. Il y a cependant des réformateurs assez confiants pour croire que lorsque les Conseils de la cité obtiennent des fonctions qui ont un très grand intérêt pour les citoyens, ceux-ci ne manquent pas d'exercer un contrôle plus actif et plus vigilant et de chasser du pouvoir les politiciens corrompus. Il ne faut pas non plus oublier que si on laisse cette fonction à des Compagnies privées, on est exposé à des maux aussi certains que ceux qui résultent de la mauvaise administration publique. En effet, lorsque ces Compagnies prospèrent et se développent, elles profitent de leur richesse pour influencer les autorités municipales ; on en a vu qui distribuaient des sommes d'argent à un très grand nombre d'électeurs pour les corrompre et pour conserver et étendre ainsi leur monopole. Tout système a ses dangers. La corruption des gouvernements de cités produit encore un autre mauvais effet qui n'est pas des moindres, c'est que les citoyens, qui se plaignent des prix élevés que font payer les Compagnies pour fournir une quantité insuffisante d'eau ou de gaz, préfèrent souvent supporter ces ennuis

(1) Sur 160 cités dont la population dépasse 20.000 habitants, 59 laissent le soin de fournir l'eau à des compagnies privées et 101 en ont chargé la municipalité.

Cf. sur ce sujet le Rapport (1907) du Comité de la Fédération civique sur la propriété municipale.

et fermer les yeux sur la malhonnêteté de quelques Compagnies plutôt que de courir le risque de donner aux rings qui gouvernent les grandes municipalités cette nouvelle matière à patronage et à spéculation qu'offrent les entreprises de l'eau et du gaz.

La question du gouvernement de cités est celle qui, en Amérique, préoccupe le plus les publicistes pratiques, parce que c'est, de l'aveu de tous, le point le plus faible du gouvernement du pays. Les étrangers judicieux ont souvent admiré aux Etats-Unis l'adaptabilité des institutions au caractère et à la condition du peuple, et le fait que le peuple est satisfait de ses institutions, tandis que les nations européennes sont mécontentes des leurs ; mais cette observation ne peut pas s'appliquer à l'administration municipale. Partout où il y a une grande cité, on entend des plaintes violentes, et les Américains, qui se considèrent comme un modèle pour le Vieux-Monde sous tous les autres rapports, étudient soigneusement les modèles du Vieux-Monde à ce sujet, surtout les modèles que fournissent les cités de la Grande-Bretagne. La meilleure preuve qu'ils ne sont pas satisfaits, c'est qu'ils changent souvent de système et de méthode.

Ce que disait le Dante de sa propre cité, on peut le dire des cités américaines : elles ressemblent au malade qui ne peut point trouver le repos sur son lit, mais qui cherche à apaiser sa douleur en se tournant tantôt d'un côté tantôt de l'autre. De temps à autre, le malade se trouve soulagé par un remède violent, tel que la promulgation d'une nouvelle charte ou l'expulsion d'une bande de coquins au moment des élections. Bientôt après cependant, on découvre les points faibles de la charte, la législature recommence à faire des lois spéciales ; le zèle civique se refroidit et permet à de mauvais citoyens de se glisser dans les postes importants ; les questions fédérales font oublier aux élections municipales ce que

l'on devrait toujours considérer comme la question unique, c'est-à-dire le caractère et l'intelligence des candidats aux diverses fonctions. Tout cela est décourageant. Cependant, parmi ceux qui étudient l'histoire municipale des dernières décades, personne ne mettra en doute les progrès faits depuis vingt-cinq ans. Les nouveaux systèmes de gouvernement sont supérieurs aux anciens. Les coquins sont moins audacieux. Les bons citoyens sont plus actifs. L'esprit de parti peut encore être prédominant et pervertir la politique municipale, mais on voit plus clairement le mal qu'il fait, et le nombre des citoyens qui le combattent s'accroît de jour en jour. C'est dans l'accroissement de ce nombre et dans le développement d'un sentiment plus fort des devoirs civiques, plus encore que dans un changement du mécanisme, que l'on trouvera enfin —, du moins il faut l'espérer —, la réforme des gouvernements de cités.

CHAPITRE LII

LE GOUVERNEMENT MUNICIPAL AUX ÉTATS-UNIS CONSIDÉRÉ DU POINT DE VUE AMÉRICAIN

Par l'Honorable SETH LOW, *ancien maire de New-York City.*

En Angleterre, il y a, dit-on, trois sortes de cités : les cités par prescription, comme Londres et Exeter, qui ont été des cités de temps immémorial ; les cités qui sont des cités parce qu'elles ont été le siège d'un évêché, et les cités organisées conformément à la loi moderne sur les Corporations municipales *(Municipal Corporations Act).* Aux Etats-Unis, vingt corporations municipales ont reçu des chartes en qualité de cités pendant la période coloniale. Pour être valables, ces chartes ont dû être confirmées, après la Révolution, par la législature de l'Etat où était située la cité. Autrement dit, aux Etats-Unis, la cité est une création de la législature de l'Etat où elle se trouve. Le pouvoir de la législature sur la forme du gouvernement de la cité est, en substance, absolu, avec cette exception pourtant que le pouvoir législatif peut être limité par la Constitution d'Etat... Il y a quarante-huit Etats dans l'Union. D'autre part, le recensement de 1900 faisait ressortir, pour les Etats-Unis, cinq cent quarante-cinq cités, avec

une population de 8.000 habitants ou plus. On comprendra donc aisément pourquoi on ne saurait rencontrer, même pour les cités les plus modernes, un type uniforme de charte municipale. La cité de Washington (dans le district de Columbia), qui appartient à la nation, est soumise à la législation directe du Congrès. A cet égard. elle est unique. Ses habitants n'ont pas, même en ce qui concerne les affaires locales, le pouvoir de vote. La cité est administrée par une Commission de trois membres, nommée par le Président des Etats-Unis, nomination soumise à la confirmation du Sénat. C'est probablement la seule cité des Etats-Unis qui n'ait pas de maire.

Les Européens qui étudient les systèmes politiques et qui désirent comprendre le problème du gouvernement aux Etats-Unis, qu'il s'agisse de gouvernement de cités ou de toute autre forme de gouvernement, doivent d'abord se placer, s'ils le peuvent, à un point de vue entièrement opposé à celui auquel ils sont habitués. Ceci ne s'applique guère moins aux Anglais qu'aux habitants du continent. En Angleterre, comme sur le continent, le gouvernement est toujours passé, depuis plusieurs siècles; des hautes classes de la société aux plus basses. Jusqu'à ces dernières années, les peuples de l'Europe ont accepté, presque sans protestation, l'idée qu'il faut des classes dirigeantes, et que la grande majorité des hommes doit être gouvernée. La Révolution française a sans doute modifié partout cette idée, et surtout en France, mais même en France le sentiment public est encore sur cette question la résultante d'un conflit d'opinions. Aux Etats-Unis, cette idée n'existe pas, et, ce qui n'est guère moins important, elle n'a jamais existé. On n'admet aucune distinction entre les classes dirigeantes et les classes dirigées, et le problème du gouvernement n'est ici qu'un effort, de la part de la société en masse, pour apprendre

et pour s'appliquer à elle-même l'art du gouvernement. Quand on a cette idée présente à l'esprit, on comprend facilement que le flot de l'immigration aux États-Unis soit une cause de trouble. Les immigrants viennent de plusieurs pays, et ils appartiennent en grande partie aux classes qui ont été gouvernées depuis des siècles dans leur pays d'origine. Arrivés en Amérique, ils ne tardent pas à devenir citoyens d'une société qui se charge de se gouverner elle-même. Quelque bien disposés qu'ils soient en général, ils n'ont pas été habitués à se gouverner eux-mêmes, et ils ne partagent pas toujours les idées exprimées par la Constitution des Etats-Unis. Cet élément étranger s'établit en majorité dans les cités. On estime qu'il y a dans la cité de New-York 80 0/0 des habitants qui sont nés à l'étranger ou qui descendent de parents étrangers. Par conséquent, dans une cité comme New-York, on propose le problème de l'étude et de l'application de l'art du gouvernement à une population qui n'a presque pas d'expérience. Dans beaucoup de cités des Etats-Unis, dans presque toutes même, la population n'est pas seulement inexpérimentée en fait de gouvernement autonome, elle n'est même pas homogène. Ainsi, une cité américaine se trouve dans la nécessité d'instruire dans l'art du gouvernement une population nombreuse et qui s'accroît rapidement; et de plus, elle est obligée de s'assimiler en même temps des éléments très divers pour en faire un groupement américain. Une seule de ces tâches n'irait pas sans de grandes difficultés ; lorsqu'elles se trouvent côte à côte, le problème devient encore plus difficile pour chacune des deux. Mais quand elles sont réunies, les cités américaines ont à résoudre un problème que ne connaissent point les cités du Royaume-Uni ou de l'Europe.

La cité américaine a eu aussi à résoudre des problèmes d'ordre matériel, tout différents de ceux qu'ont rencontrés les cités du Vieux-Monde. A l'exception de Bos-

ton, de Philadelphie, de Baltimore, de la Nouvelle-Orléans et de New-York, il n'y a point de cité américaine importante dont l'origine remonte même au commencement de la colonisation du pays. Les cités américaines se sont accrues avec une rapidité dont on ne trouve guère d'exemples dans le Vieux-Monde. Londres, par l'étendue de son accroissement, mais non dans les mêmes proportions, Berlin depuis 1870, et Rome pendant les dernières années, sont peut-être les seules villes d'Europe qui aient eu à compter avec cet accroissement rapide à un degré à peu près équivalent. Mais Londres, Berlin et Rome sont le siège du gouvernement national, qui les aide et les guide plus ou moins dans leur développement. Dans toutes ces villes, il y avait un immense noyau de richesse avant le commencement de ce grand et rapide accroissement. En Amérique, il a fallu faire de rien et en quelques années une grande cité. Il n'y a pas eu un noyau de richesse pour servir de base à l'édifice que chaque nouvelle année agrandissait. Dans ces conditions, on s'est naturellement adressé au crédit public dont on a usé et abusé. La cité de Chicago, par exemple, avec sa population de 2.000.000 d'habitants, n'était, il y a quatre-vingts ans, qu'un petit poste commercial placé sur la frontière. Pendant cette période, tout a été construit sur des terrains qui étaient des champs auparavant. Les maisons où l'on habite, les travaux nécessaires pour la distribution de l'eau, les rues pavées, les égouts, tout ce qui constitue la partie permanente d'une cité, tout a été fait à mesure que la ville croissait, d'année en année, avec une rapidité fabuleuse. A ces travaux il faut ajouter les écoles, les parcs publics, de nombreux monuments municipaux de toute sorte. Les cités américaines, en général, sont bien mieux alimentées en eau que les cités européennes. D'habitude aussi, elles cherchent bien plus à se procurer maintes choses, qu'en Europe on appellerait les objets de luxe

de la vie municipale, mais qui, en Amérique, sont si courantes, qu'on les considère comme de première nécessité. Ceci est vrai, en particulier, de tout ce qui exige l'emploi de l'électricité. Par exemple, il y a moitié plus de téléphones, à New-York seul, que dans tout le Royaume-Uni. La nécessité de faire tant de choses si vite a été désavantageuse pour la cité américaine de deux manières. D'abord, on a été forcé de dépenser sans compter pour obtenir rapidement des résultats dont l'urgence était évidente. C'est précisément dans des cas analogues que les hommes d'affaires les plus expérimentés font de grandes erreurs, et sont exposés aux folles dépenses et au gaspillage. Les Américains sincères avouent généralement que leurs cités ont eu beaucoup à souffrir, non seulement des folles dépenses, mais aussi de la malhonnêteté. Cependant, pour réduire ce reproche à sa juste valeur, il faut tenir compte des conditions générales dans lesquelles les cités se sont trouvées pour faire leurs travaux. Le second inconvénient dont ont souffert les cités américaines par suite de cet état de choses, a été l'impossibilité de faire face aux dépenses courantes au moment où elles escomptaient largement l'avenir pour exécuter leurs travaux permanents.

Lorsque les grandes cités américaines auront payé les travaux permanents qui se sont accumulés pendant les cinquante dernières années, et qu'elles n'auront plus à s'occuper que des besoins courants de la population, on peut s'attendre à de grands progrès dans ces questions secondaires. D'une façon générale, les villes américaines sont, aujourd'hui, bien mieux pavées, leurs rues bien mieux nettoyées qu'elles l'étaient quand parut, en 1888, la première édition de ce livre. En d'autres termes, le temps est un élément nécessaire pour créer une cité, comme il l'est pour tous les autres grands travaux durables. On juge les cités américaines d'après leur gran-

deur plutôt que d'après le temps qu'il leur a fallu pour arriver à leur développement actuel. On ne saurait nier que l'on aurait pu produire de meilleurs résultats avec l'argent qui a été dépensé, si l'on avait eu affaire à des hommes parfaitement honnêtes et d'un jugement sûr. Mais pour apprécier intelligemment les imperfections de la cité américaine au point de vue matériel, il faut tenir compte de ces diverses difficultés. En envisageant la question sous ce jour, ce qui étonne, c'est moins les nombreux défauts que l'on peut reprocher justement aux cités américaines, que les merveilleux résultats obtenus en si peu de temps.

New-York City, par exemple, finit en ce moment, le dernier des trois ponts suspendus, dont chacun, en taille et en dimension, surpasse tous les autres ponts suspendus du monde. La cité a également construit un quatrième pont du type « cantilever », qui dépasse de beaucoup, en capacité, le Grand Pont sur le Forth, bien que la portée en soit moins longue. New-York, en tant que personne juridique, a également construit, avec la coopération d'organisations privées, et sous leur direction, un musée d'histoire naturelle qui ne le cède en rien à aucun autre, un musée d'art que l'on compte, à juste titre, parmi les plus grands du genre, un jardin botanique qui gagne rapidement le premier rang, un jardin zoologique qui, par son étendue et son aménagement, se distingue entre tous les autres, un aquarium digne aussi de la première place. Toutes ces créations sont publiques, et des millions d'individus les visitent annuellement. Elles sont en étroit rapport avec le système municipal d'écoles publiques et servent autant à l'utilité scientifique qu'à l'agrément public. La cité de Boston achève rapidement, en ce moment, un des plus remarquables ensembles de parcs municipaux et de boulevards qu'on puisse trouver au monde. Et pourtant, c'est une cité pauvre qui ne peut se taxer librement pour

pourvoir sa population de parcs. Berlin est, probablement, la seule ville des grandes cités d'Europe qui soit aussi bien éclairée que New-York et pourtant quelques cités du Centre et de l'Extrême-Ouest sont, toutes proportions gardées, encore mieux éclairées que New-York même. La cité de Saint-Louis, avec ses 687.000 habitants, a organisé, avec un complet succès, il y a quelques années, la plus gigantesque foire mondiale dont on ait jamais fait l'essai. Et ce ne sont là que des exemples de ce que les cités américaines ont accompli dans de nombreux et importants champs d'activité.

Il y a un point particulier sur lequel on peut trouver que la cité américaine n'a pas donné tout ce qu'on espérait : elle a, d'une façon générale, manqué de prévoyance. Il eût été relativement facile de conserver, dans toutes les cités, de petits parcs publics et de les embellir, si l'on avait su en apprécier l'utilité et si l'on avait prévu le développement que ces cités allaient prendre. Les cités de l'Ouest ont probablement moins de reproches de ce genre à se faire que celles qui bordent la côte atlantique. Mais, si l'on doit regretter vivement que les Américains ne se soient pas montrés prévoyants, ils n'ont fait, après tout, que répéter chez eux ce qui s'est fait en Europe. Au lieu de pourvoir longtemps à l'avance aux besoins de l'avenir, on embellit partout les cités en démolissant et en remplaçant, à grands frais, ce qui existait déjà. En Amérique, ces résultats fâcheux proviennent, en grande partie, de la tendance fréquente de la population à augmenter précisément du côté où l'on supposait qu'elle n'augmenterait pas. On trouve un exemple curieux de ce dernier facteur dans la cité de Washington. On tourna le Capitole du côté du levant, avec l'idée que la population se porterait dans cette direction. En réalité, la cité s'est accrue du côté de l'Ouest, de sorte que le Capitole tourne le dos à la cité et fait face à un district qui est presque inhabité.

Toutes les difficultés qui ont accompagné le développement des cités des Etats-Unis ne sont cependant pas dues à ces causes. Les cités sont d'origine relativement récente aux Etats-Unis, comme les formes de gouvernement. La cité de Boston, par exemple, dans l'Etat de Massachusetts, n'a obtenu sa charte qu'en 1822, et cependant la colonie fut fondée il y a plus de deux cent cinquante ans. La cité de Brooklyn a reçu sa charte de l'Etat de New-York, en 1835. En d'autres termes, le gouvernement de village ou de *town* s'est transformé en gouvernement de cité, à mesure que les petites localités devenaient de grands centres. Et ceci nous fait penser à une autre différence entre les cités des Etats-Unis et celles de la Grande-Bretagne. Les grandes cités de l'Angleterre et de l'Europe, à peu d'exceptions près, ont leurs racines dans un passé lointain. Beaucoup de leurs privilèges et des droits que leur donnent leurs chartes furent arrachés à la Couronne au temps de la féodalité. Quelques-uns de ces privilèges existent encore et contribuent à la richesse, à la fierté et à l'influence de la municipalité. La charte d'une cité américaine n'a aucun prestige et n'inspire aucun sentiment particulier. Ce n'est que l'acte juridique qui donne à la population le droit de former une corporation et d'agir en conséquence, et qui définit les devoirs des fonctionnaires. Le motif pour passer du gouvernement de ville au gouvernement de cité a été, en général, le même partout : on a voulu acquérir le droit d'agir promptement et de profiter du crédit de la localité pour pourvoir à son développement. L'Assemblée primaire de la ville *(town meeting)*, à laquelle chaque citoyen prend part, joue admirablement son rôle dans les localités où la population ne dépasse pas un certain chiffre, et quand il ne faut point diriger des affaires publiques trop importantes. Mais, dans tous les Etats, la nécessité de pourvoir efficacement aux besoins de leur développe-

ment a poussé les communautés, qui croissaient rapidement, à réclamer les pouvoirs que confèrent la transformation en cité, et la création du gouvernement de cité.

On comprendra que l'énorme accroissement des cités aux Etats-Unis ait abouti de la sorte à transformer rapidement une population rurale en une population habitant en grande partie dans les villes. Or, cette population, aussi rapidement changée en population urbaine, a été appelée, sans qu'elle eût aucune expérience qui la désignât pour ce rôle, à résoudre le difficile problème du gouvernement de cité. Pendant longtemps les Américains ont appliqué aux cités les théories qu'ils avaient fait pénétrer avec succès dans le gouvernement de leurs Etats. C'est parce quelques-unes de ces théories se sont écroulées, une fois qu'on les eût appliquées aux cités, que les Américains ont commencé à s'apercevoir qu'ils avaient devant eux un problème nouveau à résoudre, pour ainsi dire, par des règles spéciales. Ceux qui se contentent d'observer les choses à la légère se figurent avoir dit tout le nécessaire quand ils ont posé cette question : « Comment peut-on espérer avoir un bon gouvernement de cité tant qu'on aura le suffrage universel ? » A coup sûr, le suffrage universel est un élément du problème, et le problème doit être résolu avec le suffrage universel comme facteur. Mais le suffrage universel, même dans les cités, n'est pas qu'une source de difficultés. Toute cité d'Europe comparable par son importance à n'importe laquelle d'une demi-douzaine de cités américaines fourmille de soldats. A part Londres, cette affirmation est moins vraie pour l'Angleterre que pour le Continent. La population des cités américaines est bien plus hétérogène que la population des cités d'Europe. Cependant, les cités américaines sont indemnes de tout soldat, et, bien qu'elles aient une force de police moindre que les cités d'Europe d'importance correspondante, l'ordre public y est tout

aussi bien sauvegardé. Le fait est que, dans les cités américaines, la population se tient tranquille parce qu'elle sent que la cité est sa chose. Le suffrage universel, dans les cités américaines, comme partout ailleurs aux Etats-Unis, réveille le peuple et produit une population dont les qualités moyennes sont déjà très élevées.

Pourquoi donc les Américains sont-ils moins fiers de leurs institutions, telles qu'on les rencontre dans le gouvernement de cité que partout ailleurs ? Autrement dit, pourquoi les cités américaines, malgré tout ce qu'il y a de bon en elles, ont-elles tant de mal à s'assurer un gouvernement qui n'ait pas besoin qu'on prenne sa défense ? Au moins peut-on indiquer quelques-unes de ces raisons. Emergeant par leur développement intense de simples villages et de villes, et obligées de recourir à la législature de l'Etat pour leurs Chartes, ces cités américaines se sont rarement vu octroyer, tout d'abord relativement à leurs affaires locales, des pouvoirs suffisants qui leur permissent de se développer sans recourir constamment à la législature pour lui demander des pouvoirs complémentaires. Les Etats, de leur côté, se sont servi de la cité, dans bien des cas, comme agent de l'Etat. Ces deux circonstances ont donné naissance, pour ainsi dire dans chaque Etat, à l'habitude de se mêler, par l'intermédiaire de la législature, des dépenses de la cité et de son administration jusque dans leurs détails. L'histoire de la réforme municipale aux Etats-Unis est partout l'histoire des efforts réalisés, par amendement à la Constitution, en vue de limiter le pouvoir des législatures d'Etat de s'occuper des détails du gouvernement de cités.

La Constitution des Etats-Unis donne au Président un grand pouvoir administratif, comprenant le pouvoir considérable de nomination. Les Constitutions des Etats, d'autre part, — à coup sûr celle de tous les Etats

primitifs — considéraient la division des pouvoirs comme une source vive de sécurité,et au lieu d'élire un gouverneur investi du pouvoir de nommer les fonctionnaires administratifs de l'Etat, comme c'est le cas du Président pour les Etats-Unis, les principaux fonctionnaires administratifs de l'Etat, tout comme le gouverneur, sont tous élus par le peuple. Malheureusement, cette façon de faire a été presque uniformément copiée dans l'organisation des cités. On a multiplié le nombre des fonctionnaires électifs et abrégé la durée des fonctions. Résultat : impossibilité d'avoir une administration efficace, impossibilité d'assurer vis-à-vis des électeurs une responsabilité effective. Il a fallu — et il faudra encore beaucoup de temps — pour que les Américains comprennent que cette responsabilité devant le peuple est mieux assurée quand les fonctionnaires électifs sont en petit nombre, mais ont une vaste autorité, et que l'administration est plus efficace quand les fonctionnaires élus ont le pouvoir nécessaire pour faire le bien, même s'ils font quelquefois le mal. La nouvelle charte de Boston, octroyée en 1909, témoigne du mouvement en faveur de la réduction du nombre des fonctionnaires élus de la cité. La charte en question réduit le nombre des fonctionnaires élus, à Boston, de 97 à 10.

L'inefficacité du gouvernement de cité s'est trouvée encore largement accrue par le fait de cette maxime démoralisatrice qui a fait son entrée dans la vie politique du pays en 1834 : « Aux vainqueurs, les dépouilles ! » Sous l'influence de ce cri de guerre, adopté par tous les partis politiques, le service civil inférieur de la cité lui-même est devenu aussi instable que la mer.

Pour empêcher l'intervention de l'Etat dans les affaires locales de la cité, les Etats, les uns après les autres, ont adopté des amendements constitutionnels dirigés contre ce mal. Dans l'Etat de New-York, aucune loi affectant une cité ne peut passer si elle n'a pas, au

préalable, été soumise aux autorités locales, c'est-à-dire au maire dans les cités les plus importantes et dans les plus petites, au maire et au Conseil commun. Des audiences publiques ont lieu dans chaque cité avant que les autorités locales prennent parti. Le Bill est ensuite retourné, avec ou sans l'approbation de la cité à la chambre de la législature où il a pris naissance.

La législature peut adopter de nouveau le Bill, malgré la protestation de la cité. Accepté par la cité, ou adopté pour la seconde fois par la législature, le Bill est ensuite adressé au gouverneur, aux fins d'approbation ou de désapprobation, de la même façon que toute autre loi d'Etat. Si un Bill est adopté pour la première fois par la législature à une date si proche de la fin de la session que le temps accordé à la cité pour l'examiner ne permette pas à la législature de le passer à nouveau au cas où la cité le repousserait, la non acceptation du Bill par la cité porte un coup mortel au Bill en question. Autrement dit, en vertu de l'amendement apporté en 1894 à la Constitution de l'Etat de New-York, la législature de l'Etat ne peut prendre aucune mesure sans en aviser la cité. Dans la plupart des cas, la décision prise par la cité est définitive. Ce n'est que dans les matières de première importance que la solution adoptée par la cité est parfois rejetée par la législature.

Au moment de la révision de ce chapitre, en 1906, les Etats de Missouri, Californie, Washington, Minnesota et Colorado, avaient adopté des Constitutions accordant aux cités de ces Etats, sous diverses restrictions, le pouvoir d'élaborer leurs chartes particulières lesquelles, une fois faites, peuvent difficilement être réformées par la législature. En Californie, les chartes émanées des cités doivent être confirmées par la législature, mais celle-ci, jusqu'à présent, a toujours ratifié l'œuvre de la cité. Depuis 1906, les Etats d'Orégon, Oklahoma, Michigan ont suivi la même voie. En

d'autres termes, le mouvement qui tend, dans tous les Etats de l'Union, à empêcher les législatures d'Etats d'intervenir dans les affaires locales des cités, a déjà acquis une grande force, et il est vraisemblable que peu d'années nous séparent de l'époque où cet obstacle à la bonne administration des cités aura disparu dans toute l'Union.

Pour ce qui est d'assurer aux cités une administration plus efficace, il est évident qu'un grand facteur du problème consiste à maintenir de façon permanente, dans leurs emplois, les fonctionnaires subordonnés. L'adoption formelle de la politique de la Réforme du Service civil par les Etats-Unis, en 1883, a été imitée, très généralement, par les Etats de l'Union en ce qui concerne le Service civil des Etats et même celui des Cités de ces Etats. Dans l'Etat de New-York, cette politique a été inscrite dans la Constitution de l'Etat et s'applique non seulement à l'administration d'Etat, mais à l'administration de toutes les cités et subdivisions locales de l'Etat. Il reste encore beaucoup à faire pour réaliser, dans toute l'Union, une situation idéale, mais on est entré, du moins, dans la bonne voie, et il est vraisemblable qu'on la suivra jusqu'au bout.

On a cherché, de deux façons principales, à organiser la responsabilité devant le peuple, en matière d'administration des cités. Dans les cités de New-York et de Philadelphie, et aujourd'hui à Boston (en vertu de sa nouvelle charte), le maire de la cité possède un pouvoir absolu de nomination et de révocation des chefs des départements administratifs. La charte récente de la cité de Boston prévoit une limitation nouvelle au pouvoir de nomination dont, en théorie, on doit attendre beaucoup de bien. Aussi sera-t-il intéressant d'observer comment fonctionnera, dans la pratique, cette limitation. La Charte exige que, pour remplir les postes de responsabilité, le maire désigne des individus ex-

perts reconnus dans le genre de travail incombant aux titulaires de ces emplois, ou de personnes spécialement préparées à ce travail par leur instruction, leur savoir et leur expérience. » Ces fonctionnaires doivent être « nommés indépendamment de toute considération d'affiliation à un parti, ou de résidence, au moment de la nomination ». La nomination émanant du maire ne produit son effet que si la majorité au moins des membres de la Commission du Service Civil de l'Etat certifie, dans les trente jours, qu'une enquête minutieuse sur l'aptitude du nouveau promu leur a donné l'assurance que son instruction, son savoir, son expérience le « rendent bien apte à remplir l'emploi auquel il a été nommé ». On remarquera que cette disposition donne à l'Etat un certain contrôle administratif sur les nominations faites par le maire de Boston, mais le contrôle administratif de l'Etat se heurte à bien moins d'objections que le controle législatif. Car ce contrôle administratif de l'Etat est de nature, comme c'est le cas en Angleterre, non pas à embarrasser la cité, mais à l'aider. Il est de toute évidence que l'Etat a un droit indiscutable à exiger, pour suivre une politique uniforme, que, dans l'Etat, toutes les nominations aux emplois comportent la condition d'aptitude telle qu'elle est déterminée par une règle fixée par l'Etat lui-même.

C'est tout un commentaire de l'administration des cités, comme on l'a vu pour Boston, que l'Etat de Massachusetts ait senti la nécessité de légiférer sur la capacité technique de ses fonctionnaires. Mais nul familiarisé avec la façon dont fonctionne, aux Etats-Unis, le gouvernement des grandes cités, n'ira s'imaginer un instant que Boston ait, plus que les autres cités, particulièrement péché à cet égard. L'importance spéciale de la disposition de la charte en question réside, au contraire, dans ce fait que c'est là un effort intelli-

gent pour trouver un remède à un mal largement répandu. La manière dont fonctionnera cette clause, présentera donc un intérêt immense, non seulement pour la cité de Boston, mais pour toutes les cités de l'Union.

Les conclusions de la Commission des Finances de Boston (à l'origine, nommée par le maire et, dans la suite, dotée par l'Etat de Massachusetts d'une autorité spéciale), qui présenta la nouvelle charte, sont intéressantes comme indicatrices de la voie dans laquelle est entrée l'opinion américaine.

La Commission dit :

« Les mesures législatives que la Commission considère comme essentielles pour permettre au peuple de Boston de sauver son gouvernement peuvent être résumées de la façon suivante :

1° Un bulletin de vote simplifié portant aussi peu de noms que possible ;

2° L'abolition des présentations par les partis ;

3° Un Conseil de cité comprenant une seule Assemblée, peu nombreuse, désignée par une élection générale ;

4° La concentration du pouvoir exécutif et de la responsabilité entre les mains du maire ;

5° Des départements administrés par des individus experts entraînés à leur tâche, ou par des personnes spécialement qualifiées pour la fonction ;

6° La complète publicité assurée au moyen d'une Commission permanente des finances.

La Commission permanente des Finances, à laquelle il est fait ici allusion, est un corps de cinq membres, nommés par le gouverneur de l'Etat, avec le pouvoir « d'investigation, de publication et d'avis ». Ceci aussi est une nouveauté dans la pratique américaine, qui, si elle donne de bons résultats, sera, sans doute, largement suivie.

L'autre méthode à laquelle on a eu recours pour donner à l'administration de cité une plus grande efficacité, est celle connue sous le nom de « Commission » ou de système « Galveston ». En 1900, la cité de Galveston (Texas), souffrit d'un grand raz de marée. Le ravage causé de ce fait à la ville a été si grand qu'on a presque pu redouter sa disparition complète. Devant ce danger, le peuple de Galveston a prié la législature d'amender la charte de la cité de manière à donner à cette dernière le pouvoir de faire face à la situation. Le corps gouvernant de la cité a été réduit à un Bureau de cinq membres, présidé par un fonctionnaire ayant le titre de Maire-Président. Ce Bureau a plein pouvoir législatif et administratif pour la cité. Il crée les divers départements à administrer de la cité et par un vote, à la majorité, partage l'administration de ces départements entre les membres du Bureau, y compris le maire. Le maire, en général, n'a pas une autorité plus considérable qu'aucun de ses associés, bien qu'il soit, en un certain sens, l'administrateur général.

Les hommes qui, au début, ont été choisis pour appliquer à Galveston ce nouveau procédé d'administration, avaient une complète compétence et une parfaite honnêteté. Non seulement ils ont sauvé Galveston du désastre, mais ils ont, de plus, élevé la ville à un niveau qu'elle n'avait jamais atteint jusque-là. Le résultat a été l'adoption de ce système de gouvernement de cité non seulement au Texas, mais dans d'autres Etats de l'Union. Le Massachusetts et l'Idaho, par une charte spéciale, ont octroyé cette forme de gouvernement à certaines de leurs cités, et les Etats de l'Iowa, du Kansas, du Dakota du Nord, du Dakota du Sud, du Mississipi, ont voté des lois permettant à leurs cités, si cela leur convenait, d'avoir des chartes réunissant les principaux traits du système. Dans les cités d'une étendue moyenne, ce système, là où on en a fait l'essai, a donné

des résultats assez bons pour qu'un nombre toujours croissant de cités ait été encouragé à l'adopter.

Le rapport du secrétaire de la Ligue municipale nationale, présenté à l'Assemblée annuelle de la Ligue, en 1909, appelle l'attention sur ce fait que, dans les deux années qui précédèrent cette date, cent trente-huit cités de l'Union ont sérieusement examiné la question de la confection et de la révision des chartes. Ceci prouve que le peuple des Etats-Unis sent vivement l'importance qu'il y a pour lui à ce que ses cités possèdent des chartes promettant une pleine efficacité. Mais il est à remarquer que les grandes cités ont préféré rechercher la responsabilité administrative dans un pouvoir de nomination et de révocation des fonctionnaires administratifs, confié entièrement au maire, tandis que, seules, les cités de grandeur moyenne (c'est-à-dire de 100.000 habitants et au-dessous), ont choisi le type de Galveston. Galveston même a environ 35.000 habitants. La puissance de la machine politique croît avec l'étendue de la population. Les cités les plus vastes ont voulu concentrer le pouvoir dans les mains du maire, parce que, dans ces cités, le leader du parti politique le plus fort (habituellement dénommé le « boss »), devient si puissant que, souvent, il domine le maire de la cité lui-même, qui peut appartenir à son parti. Le « boss », en cette qualité, exerce le pouvoir sans responsabilité ; la seule façon de lui enlever son autorité sur la cité, par le mécanisme de l'élection, est de donner au maire, en vertu de la loi, le pouvoir que le « boss » exerce sans autorité légale ; ainsi, en délogeant un maire, sous-ordre du « boss », le peuple peut arracher à ce dernier le gouvernement de cité, en matière administrative du moins. Le système a été expérimenté, pour la première fois, dans la cité de Brooklyn, N. Y. qui était alors (1882), une cité indépendante. C'est maintenant un bourg de la cité de New-York et le système de Brooklyn,

à cet égard, a été adopté par Greater New-York City. Philadelphie l'a adopté en substance. On le retrouve, à Boston, dans la dernière charte octroyée à toute grande cité du pays.

Cette discussion soulève la question de savoir comment il se fait qu'aux Etats-Unis quiconque, en dehors même de tout rapport légal avec le gouvernement d'une cité, puisse acquérir un aussi grand pouvoir que celui qu'exerce dans toutes les grandes cités américaines le « boss » du parti dominant. La réponse à la question est en partie historique, en partie d'ordre philosophique. Elle est historique en ce sens que le peuple américain se compose d'individus qui, adhérents arrêtés d'un parti, votent avec leur parti, ordinairement, aussi bien pour les questions locales que pour les questions nationales. Dans l'Etat de New-York, dès 1815, à une date où les fonctionnaires locaux, y compris le maire de New-York, étaient nommés par un Bureau d'Etat de nominations *(State Board of Appointment)*, un homme de l'importance de De Witt Clinton qui avait été sénateur des Etats-Unis, et qui, plus tard, en qualité de gouverneur de l'Etat de New-York, construisit le canal Erié, se vit enlever la fonction de maire de New-York par un Bureau d'Etat de nominations qui se séparait de lui sur le terrain de la politique nationale, en exécution d'un programme de parti. L'exemple précédent illustre ce fait important que, même à cette date reculée, alors que ni le suffrage universel ni l'immigration n'étaient des éléments du problème, l'habitude existait, au moins dans l'Etat de New-York, chez ceux qui dirigeaient les partis nationaux, de se servir des cités comme de pions dans le jeu de la politique nationale.

Il est important de remarquer que cette habitude n'est pas due à l'extension du droit de suffrage ni à l'accroissement de l'immigration. Ce qui est curieux et intéressant, au contraire, c'est que l'habitude ait sur-

vécu à l'extension de ce droit de suffrage. La même disposition d'esprit, à l'égard des cités, se rencontre encore aujourd'hui, tout aussi effrénée, chez les partis politiques nationaux. C'est le fort esprit de parti américain qui a rendu ceci possible. C'est seulement dans les trente dernières années, depuis que la réalité du problème du gouvernement de cité, comme problème en lui-même, s'est imposé à l'esprit et à la conscience des Américains, qu'il a été mis trêve à cet état de choses.

Actuellement, on réclame l'autonomie pour les cités, avec tant d'intelligence et d'insistance, que, très souvent, les partis politiques trouvent avisé de tenir compte de ce sentiment. Pourtant l'habitude persiste, chez la grande majorité des Américains, de voter avec le parti national auquel ils adhèrent, même dans les élections locales. Telle est, historiquement, l'état de choses auquel, en partie, on doit le « boss ».

L'explication philosophique du « boss » se doit rechercher dans le fait que, partout où existe une forte population de votants, il faut une organisation efficace pour entraîner le vote. Dans la cité de New-York, par exemple, plus de 600.000 individus ont pris part aux élections de 1909. Le simple envoi d'une lettre à chaque votant coûterait déjà plus de 12.000 dollars. Faire connaître aux votants les questions en jeu dans la campagne, les intéresser à aller voter, veiller à ce qu'ils votent, entraîne nécessairement une organisation de premier ordre et cette organisation est coûteuse. Pour être efficace, elle doit, en outre, être composée d'hommes d'une compétence consommée. Il s'ensuit donc que l'organisation nécessaire pour le service d'un parti devient fréquemment assez forte pour dominer le parti ; de la sorte, au lieu d'être la servante de ce parti, cette organisation s'en rend la maîtresse. L'organisation elle-même, pour avoir le plus d'efficacité possible, doit être, d'une façon permanente, entre les mains d'hommes

capables. De là, pour premier résultat, le développement de ces politiciens de profession qui vivent de la politique ; de là, en second lieu, dans les cités, la domination de quelque individu qui, après avoir simplement dirigé toute la bande, en devient souvent le maître absolu.

Cette tendance se retrouve dans tous les Etats-Unis, et pour les mêmes raisons. Il est probablement vrai que dans chaque organisation d'Etat la machine politique est soumise à des tendances semblables à celles qui se sont révélées dans les cités.

Mais le « boss » politique de la cité est plus fréquemment un potentat arbitraire que le « boss » politique d'un Etat. C'est que, dans un Etat, il n'y a pas une aussi grande concentration de population. D'autre part, bien plus vaste est l'étendue des intérêts à considérer. En outre, proportionnellement, le budget de la cité est bien plus important que le budget de l'Etat. Par exemple, le budget de la cité de New-York, en 1908, a été de 143.000.000 de dollars. Celui de l'Etat de New-York était, la même année, de 34.000.000 de dollars. En sus du budget, la cité de New-York a émis, en 1908, en vue des besoins municipaux, des obligations pour 82.000.000 de dollars ; l'Etat de New-York en a émis pour 15.000.000. Il est donc évident que les motifs d'ordre pécuniaire qui rendent désirable le contrôle des dépenses de la cité et qui touchent le politicien de profession, agissent avec plus de force dans les cités que dans les Etats. Toutes ces considérations tendent à transformer de plus en plus dans la cité l'organisation politique du parti dominant en une véritable *machine*. De cette façon, dans les cités où la majorité politique est d'un seul côté, le problème consiste à savoir comment on pourrait avoir un bon gouvernement malgré la *machine* du parti dominant, bien plus que de savoir comment on pourrait avoir ce bon gouvernement au

moyen de ce parti même. Naturellement, les mêmes tendances opèrent dans le parti en minorité comme dans celui qui a la majorité. Mais l'habitude qu'ont les Américains de voter pour les questions locales en suivant strictement le mot d'ordre du parti national, fait du parti de la majorité celui qui, pour la plupart des questions, est le plus à redouter. La machine du parti en minorité dans la cité ne présente de danger que quand ses *leaders* s'entendent avec ceux du parti en majorité, en vue d'avantages réciproques. L'idée de « communauté d'intérêts » n'est pas limitée aux chemins de fer des Etats-Unis. Elle trouve tout aussi bien sa place dans la politique, en particulier dans la politique municipale, pour les raisons qui viennent d'être données.

Naturellement, on s'est aperçu de la difficulté dès le moment où les Américains ont commencé à faire l'expérience des grandes cités. Pour la réduire à son minimum, l'effort a été constant. Les cités, dans tout le pays, ont vu grandir un ensemble très considérable de votants qui se refusent à voter plus longtemps sur les questions locales en s'inspirant des programmes nationaux. Ils sont heureux de marcher avec leur parti national s'ils croient que sur la question locale en jeu leur parti national a raison ; mais cette phalange d'indépendants n'hésite pas à voter contre le candidat de leur parti, s'ils pensent que l'autre parti mérite davantage leur appui. C'est cet esprit d'indépendance locale dans le vote qui, au bout du compte, assurera aux cités américaines un bon gouvernement. Les changements de chartes que l'on a prônés valent, principalement, par l'encouragement qu'ils apportent à cet esprit d'indépendance dans le vote, en rendant le succès à une élection plus fertile en bons résultats. Evidemment, il est inutile de construire un mécanisme parfaitement organisé pour donner le *home-rule* si le peuple

même de la cité est résolu, comme il en a la vieille habitude, à laisser employer la cité comme un pion dans le jeu de la politique nationale. Si profondément enracinée qu'elle soit chez le peuple américain, cette habitude a déjà faibli et perdra encore du terrain une fois que le peuple des cités aura acquis effectivement la faculté d'exercer son contrôle sur ses affaires locales.

Pendant les dix dernières années, dans nombre de cités de peu d'importance, on s'est efforcé d'affaiblir le pouvoir de la machine municipale en recourant au système des « Assemblées primaires directes » et d'accroître le pouvoir du peuple de la cité sur ses propres affaires en adoptant l'Initiative, le Referendum, la Révocation (Recall). Le système des Assemblées primaires directes a été appliqué dans un certain nombre d'Etats, non seulement dans les cités, mais à toutes les nominations faites dans l'Etat. D'ordinaire, dans les communautés américaines, les présentations de candidats sont faites par les conventions de parti ; les délégués qui forment ces conventions sont choisis dans les différentes factions politiques. Beaucoup d'Américains pensent que les leaders politiques tirent leur pouvoir anormal du contrôle de ce mécanisme de parti, grâce auquel ils peuvent généralement exercer leur contrôle sur les présentations de parti. Le système des Assemblées primaires directes s'efforce d'obliger ces leaders à obtenir l'endossement populaire des votants de leur parti avant que les présentations soient connues comme présentations de parti. Dans le système des Assemblées primaires directes, les adhérents du même parti votent aux Assemblées primaires directement pour les personnes à choisir comme candidats du parti. De la sorte, l'Assemblée primaire devient une sorte d'élection préliminaire. Il est encore trop tôt pour dire d'une façon positive si ce système, dans son application générale, conduira à une amélioration des conditions dans leur

ensemble. Mais il y a quelque raison d'espérer qu'il en puisse être ainsi dans les petits districts. La difficulté est que ce système de Présentations directes comporte lui-même une forte dose de machine et il n'est pas du tout certain que l'élément des politiciens de profession n'apprenne pas à dominer cette machine aussi bien que celle qui existe actuellement. Il se peut que, dans les cités, la présentation par pétition remplace à la fois le système de la Convocation et celui de l'Assemblée primaire directe. C'est, à coup sûr, un indice de l'opinion populaire actuelle qu'on ait soumis au peuple de Boston, en novembre 1909, la question de savoir si les présentations à l'emploi de maire et aux autres fonctions locales devaient être faites au moyen du système de la Convention ou par pétition. A une majorité de 3.000 voix sur un vote de 74.000 suffrages, le peuple de Boston s'est prononcé en faveur de la présentation des fonctionnaires locaux par pétition, sans le recours à aucun mécanisme de parti quel qu'il soit. Il sera extrêmement intéressant d'observer les résultats de cette expérience dans une cité comme Boston ; car ce n'est pas seulement une des cités les plus importantes du pays, mais aussi une cité ancienne. S'il réussit à Boston, le système en question sera vraisemblablement adopté, sur une vaste échelle, par les autres cités. S'il n'y fonctionne pas bien, il est probable que cet échec mettra un frein à tout nouveau développement en ce sens, de la part des grandes cités du pays. L'auteur de ces lignes incline à croire que, dans les cités, pour bien fonctionner, le système de présentation par pétition devrait être complété par deux autres règles : premièrement, un vote à la majorité absolue devrait être exigé pour l'élection ; ensuite, au cas où un second tour de scrutin serait nécessaire, les suffrages ne devraient pouvoir porter que sur les deux candidats ayant obtenu le plus grand nombre de voix au premier tour. Quand pour une élec-

tion on se contente de la majorité relative, il est trop facile à la *machine* de diviser ses ennemis pour les détruire.

On ne voit pas de raison pour que le système des Assemblées primaires directes ne fonctionne pas bien dans les cités plus petites. Les difficultés du système apparaissent quand les votes à obtenir sont si nombreux qu'ils nécessitent un mécanisme extensif pour l'élection primaire, exactement comme un mécanisme de ce genre est indispensable pour obtenir les votes pour l'élection officielle. D'autre part, il est certainement vrai que, par suite de l'habitude du peuple américain de voter avec les partis nationaux, la présentation par le parti dominant, dans vraisemblablement les neuf dixièmes des circonscriptions des Etats-Unis, qu'on parle d'un Etat, d'une cité, ou d'un district donné d'un Etat ou d'une cité, équivaut à une élection. Il semble donc y avoir toutes sortes de raisons pour que le peuple soit autorisé à faire connaître efficacement ses désirs au moment où la présentation est faite. Pratiquement, la question est celle-ci : la méthode de présentation directe atteindra-t-elle ce résultat plus effectivement que la méthode de présentation par Convention ? Rien de surprenant à ce que l'on départage les deux méthodes, en quelque sorte, d'après l'étendue du vote.

Dans quelques cités de Californie dont la plus grande qui l'ait admis est Los Angeles (population de plus de 100.000 habitants), on a adopté le système de la Révocation *(Recall)*. Cela veut dire, habituellement, qu'une fois remplie, une pétition réclamant la révocation d'un fonctionnaire quelconque avant la fin de la durée légale de ses fonctions, une élection spéciale devra avoir lieu pour déterminer si oui ou non le fonctionnaire en question sera autorisé à terminer son temps de service. A l'élection spéciale en question, le fonction-

naire intéressé peut, à son choix, être ou ne pas être candidat à la réélection. Le cas le plus important dans lequel on ait recouru à la Révocation s'est présenté à Los Angeles. Il s'agissait d'un maire dont l'administration était peu satisfaisante. Il fut soumis à la procédure du *Recall*, mais refusa d'en appeler au jugement du peuple, à la suite de quoi un autre fut élu pour achever son temps de service. La nouvelle charte de Boston contient une modification à ce système. Le maire est élu pour quatre ans, mais à l'élection qui régulièrement doit avoir lieu la seconde année de ses fonctions, on pose aux votants de la cité la question suivante : « Devra-t-il y avoir une élection pour l'emploi de maire à la prochaine élection municipale ? » Si la majorité des votants se prononce pour l'affirmative, une nouvelle élection s'ensuit. D'autre part, le maire a le droit, s'il le désire, de se retirer de lui-même à la fin de la seconde année... Toutes ces manifestations sont intéressantes parce qu'elles sont une preuve des efforts constants que tente le peuple des cités aux Etats-Unis, d'abord, pour acquérir le pouvoir indispensable à l'autonomie locale intégrale, ensuite pour rendre ce gouvernement local complètement responsable devant la volonté populaire.

L' « Initiative » et le » Referendum » appliqués aux cités des Etats-Unis ne diffèrent pas, en substance, de l' « Initiative » et du « Referendum » tels qu'on les pratique en Suisse. On a prétendu qu'en matière de concessions, par exemple, le *Referendum* serait une protection puissante contre l'abus du pouvoir d'accorder des franchises.

En bien des cas ce n'est pas douteux ; mais on peut citer au moins un cas dans lequel, au dire du juge Lindsey (de Denver, Colorado), la soumission de l'octroi d'une concession au vote de la population de Denver, a eu pour résultat la corruption

et le déréglement des électeurs dans toute la cité, à un point inconnu jusqu'alors. Les particuliers intéressés à s'assurer ces concessions étaient tout prêts à payer pour les obtenir, même à ce prix. D'un autre côté, Kansas City, au moyen du *Referendum*, a récemment fait échouer un projet de franchise recommandé par son Conseil commun.

Ceci nous amène à examiner le contrôle des concessions dans l'intérêt public et leur relation avec les gouvernements de cité. Ce n'est guère qu'au moment où ce chapitre a été révisé, c'est-à-dire en 1906, qu'on a paru disposé à admettre d'une façon très générale la tendance favorable à la municipalité, de la propriété et de l'exploitation des privilèges comme remède à l'octroi déréglé de concessions à des sociétés privées. La tendance en faveur de la municipalisation de la propriété des services s'est heureusement fortifiée dans l'intervalle ; mais, à l'heure actuelle, il semble que le mouvement vers l'exploitation municipale des privilèges soit plus faible qu'alors. Cela est dû, pour une bonne partie, à l'effet du Rapport sur le *Municipal Ownership and Operation* préparé, en 1907, sous les auspices de la Fédération civique nationale. La Commission qui prépara ce rapport était complètement représentative, non seulement des partisans de la municipalisation de la propriété des services et de la municipalisation de l'exploitation des services, mais aussi des adversaires de ce système. Elle représentait également les capitalistes et le travail organisé. Or, le Rapport a eu pour effet d'affaiblir grandement la tendance du travail organisé en faveur de la municipalisation de la propriété des services et de la municipalisation de l'exploitation des services. Beaucoup des *leaders* du travail organisé aux Etats-Unis sentent qu'ils peuvent obtenir de sociétés privées exploitant ces concessions, des conditions préférables à celles qu'ils pourraient

obtenir du gouvernement lui-même. L'Américain est loin de goûter le fait d'être au service du gouvernement, *per se*, autant qu'il goûte l'indépendance que lui procure une occupation privée ; et le travail organisé reconnaît que les conditions affectant l'action gouvernementale sont moins propices à ses ambitions que celles qui s'appliquent aux sociétés privées. Les traitements des employés du gouvernement, par exemple, sont fixés par la loi et il n'y a de strictement disponible pour le paiement de ces salaires que le chiffre légal. De nombreux leaders du travail organisé se rendent compte qu'à la longue, le travail pourra obtenir une part plus large dans les profits en restant sous la direction des particuliers, qu'en passant sous celle du gouvernement.

C'est là une des raisons qui influent sur le changement de l'opinion publique. Que cette explication du fait, à tout prendre, soit parfaite ou imparfaite, ce changement de l'opinion est très réel. En attendant, dans l'Etat de New-York, on a inauguré un procédé destiné à contrôler les opérations des sociétés de service public. Jusqu'ici ce procédé a donné des résultats excellents. Deux Commissions du Service Public ont été créées par la législature, et dotées de vastes pouvoirs, l'une pour la cité de New-York, l'autre pour le reste de l'Etat. Les sociétés sont soumises à la surveillance officielle. De la sorte, les intérêts publics se trouvent protégés bien plus complètement qu'ils ne l'ont été jusqu'à ce jour dans l'Etat de New-York. Cette innovation, en outre, a affaibli le mouvement en faveur de la municipalisation de l'exploitation des services, parce qu'elle a pour effet de diminuer les abus dont le public souffrait avec le système de l'exploitation des concessions publiques par des particuliers. Dans toutes les cités des Etats-Unis se généralise la conviction que l'on ne doit pas accorder de concessions locales à perpétuité, et que le public, tout comme les bénéficiaires, doit profiter de

la concession. C'est par les restrictions constitutionnelles au droit d'octroyer des concessions par des méthodes du genre de celles dont on a montré la prédominance dans l'Etat de New-York, par le *Referendum*, que les cités du pays s'efforcent de procurer à la communauté une part de bénéfices plus grande que celle qu'elle tirait autrefois dans les centres dont la population croît rapidement, de l'exploitation des concessions. Il n'est pas exagéré d'affirmer qu'à cet égard l'ère ancienne touche à sa fin. On pourra bien encore voir, par ci par là, quelque malencontreux octroi de concessions, mais c'est maintenant la conviction générale que les concessions sont une part de l'actif public, et le public est décidé à s'assurer sa part des profits qui en découlent.

Lors de la dernière révision de ce chapitre, on y disait que le seul problème organique touchant les chartes des cités qui semblât rester aussi éloigné que jamais de sa solution, était celui relatif au système législatif du gouvernement de cité. Cette assertion n'est plus, aujourd'hui, aussi exacte qu'elle l'était alors. La difficulté n'a jamais consisté à concevoir une législature locale qui fût, en théorie, satisfaisante ; elle a toujours été d'assurer l'élection, à cette législature de cité, de personnes aptes à cette fonction. Les cités qui ont adopté le système de gouvernement de Galveston ou de la Commission, prétendent avoir réalisé de grands progrès à cet égard, en réduisant le nombre des individus que la cité, dans son ensemble, doit élire à une Assemblée peu nombreuse, et en leur donnant des pouvoirs tant exécutifs que législatifs du genre de ceux que possède le bureau des directeurs d'une société d'affaires. On prétend avoir ainsi pu s'assurer, pour le gouvernement de la cité, d'une catégorie supérieure d'individus. Comme on le faisait déjà remarquer dans la dernière révision de ce chapitre, la seule grande cité des Etats-Unis qui ait

sérieusement amélioré la qualité de ses aldermen pris dans leur ensemble est la cité de Chicago. C'est encore vrai aujourd'hui. Mr. Horace E. Deming, dans son précieux livre, sur « Le gouvernement des cités américaines », publié en 1909, et auquel l'auteur de ces lignes est redevable de bien des détails qui lui ont permis de tenir ses renseignements au courant, suggère d'intéressante façon que la raison pour laquelle Chicago a réussi là où toutes les autres grandes cités du pays ont échoué, tient à ce que, dans le cas de Chicago, le peuple devait faire ce qu'il a fait pour pouvoir faire vraiment quelque chose. Mr. Deming fait remarquer qu'un amendement constitutionnel avait privé la législature de l'Illinois du pouvoir de légiférer pour la cité de Chicago. Le peuple de Chicago comprit donc que, pour que les choses se fissent à Chicago, il fallait les faire faire par la législature locale. Mr. Deming prétend qu'ayant vu qu'il n'y avait pas d'autre alternative, le peuple de Chicago se consacra, avec une clairvoyance couronnée de succès, au problème de l'amélioration du personnel composant sa législature locale. Le résultat, assure-t-il, serait identique pour les cités qui se trouvent dans des conditions correspondantes. Il y a beaucoup à dire en faveur de ce point de vue.

Le mouvement qui tend à réclamer aux cités des comptes uniformes (mouvement auquel il a été déjà fait allusion dans la dernière édition), continue à progresser. Il y a trois ans, l'Ohio était le seul Etat qui eût adopté cette exigence. Depuis lors, les Etats du Massachusetts, de New-York, de l'Indiana, de la Virginie occidenta'e, du Colorado et du Wyoming ont marché dans ce sens, complètement ou partiellement, et, dans trois autres Etats au moins, la question est à l'examen.

Cet aperçu fait suffisamment ressortir les tendances que l'on observe actuellement en matière de gouvernement municipal et dont l'effet apparaît dans la législa-

tion. On peut affirmer, en toute vérité, que le niveau général de l'administration locale est, aujourd'hui, dans la plupart des cités, bien plus élevé qu'il l'était il y a vingt ans. Il en est incontestablement ainsi dans la cité de New-York, et aussi loin que puisse s'étendre l'observation d'un homme, cela est généralement vrai ailleurs. Mais, dans les vingt dernières années, il s'est produit, dans la forme qu'a affectée la corruption municipale, un changement qui équivaut presque à une révolution. Primitivement, les fonctionnaires malhonnêtes volaient ouvertement le trésor public, mais, avec la chute de Tweed, à New-York, en 1871, on s'aperçut que cette méthode était trop hasardeuse et ses adeptes devinrent de plus en plus rares. La méthode moderne n'a jamais été exposée plus succinctement que par un *leader* de Tammany Hall, au temps de sa plus grande force dans la cité de New-York, quand il avoua publiquement, devant un Comité législatif, « ne se mêler de politique que dans l'intérêt constant de sa bourse », voulant dire, par là que, indirectement, il faisait incessamment de son pouvoir politique une source d'avantages personnels. Avait-on, par exemple, besoin de concessions ? Il fallait faire la paix avec le boss avant de pouvoir les obtenir. Avait-on besoin de contrats ? C'était la même chose. Voulait-on un emploi, une nomination ? Il en était de même. Ce système de « greffe », comme on l'appelle couramment, a pénétré tout l'organisme politique. Récemment encore, à propos d'un autre membre éminent de Tammany Hall, on a écrit un livre où ce membre affirme ouvertement que la « greffe honnête », existe, c'est-à-dire qu'il est tout à fait légitime, de la part d'individus détenteurs du pouvoir politique, de s'en servir à leur avantage personnel, pourvu qu'ils le fassent de manière à ne pas encourir les rigueurs du droit pénal. Il semble bien que telle ait été la corruption de toute une catégorie d'hommes, en rapports étroits,

il y a encore peu de temps, avec les grandes Compagnies d'assurance des Etats-Unis, et il est difficile de dire si elle a passé d'un corps comme Tammany Hall dans les affaires privées, ou si c'est l'inverse. L'auteur penche pour la première interprétation, car il est manifestement impossible qu'une cité entretienne, d'année en année, une organisation comme Tammany Hall qui fait montre de tels principes, sans avilir le sens moral de ses citoyens dans toutes les carrières de la vie. Dans un cas comme dans l'autre, la cause s'en doit certainement chercher, pour une bonne part, dans la prospérité sans exemple que le pays a traversée ces dernières années. De 1898 à 1907, les Etats-Unis n'ont cessé de subir cette influence démoralisatrice que peut exercer une prospérité effrénée. Un fait encourageant, c'est que, lorsque cette sorte de malhonnêteté doit affronter la lumière du jour, que ce soit dans la vie privée ou dans la vie publique, elle est ouvertement, et sans hésitation, condamnée par la conscience publique. Tammany Hall a subi deux défaites, si ce n'est trois, dans les quinze dernières années ; ce sort ne lui avait été réservé qu'une seule fois dans les soixante qui avaient précédé.

Dans un pays aussi vaste que les Etats-Unis, il est impossible de généraliser et d'appliquer ces observations à toutes les cités du pays ; pourtant, il est incontestablement vrai que dans la cité de New-York les tendances qui existent partout se rencontrent poussées à l'extrême. Heureusement, on peut le dire aujourd'hui comme à l'époque où ce chapitre fut écrit pour la première fois, ceux qui étudient les problèmes du gouvernement de cité aux Etats-Unis ne sont nullement découragés ; et certes, ils trouvent dans l'intervalle écoulé plus de motifs d'espérer que de perdre courage. Il est vrai aujourd'hui, comme la chose était vraie alors, que les cités des Etats Unis constituent la partie moins réussie de l'administration américaine, mais il est encore

plus certain aujourd'hui qu'il ne l'était il y a vingt ans, que, dans des conditions d'une difficulté inouïe, qui ont été esquissées dans ce chapitre, les cités ont non seulement fait d'importants progrès, mais encore se sont montrées capables d'amélioration continue.

Jusqu'ici, l'auteur a exposé les défauts de la cité américaine, et il s'est efforcé de montrer les difficultés particulières contre lesquelles cette cité a eu à lutter. Il faut ajouter que, malgré ces difficultés, la cité américaine ne va pas en général de mal en pis. On a de bonnes raisons de croire qu'il y a, même dans les grandes cités, une certaine amélioration. Presque partout la vie et la propriété sont plus en sûreté qu'autrefois. Certainement la sécurité n'a pas diminué, comme on aurait pu s'y attendre avec l'accroissement des cités et la diversité grandissante des éléments de population. Il eût été impossible d'obtenir que les élections se fissent honnêtement à New-York ou à Brooklyn il y a quarante ans. De nos jours, avec le système actuel de lois relatives aux listes électorales, toutes les élections sont en somme honnêtes, bien que l'élection la plus récente ait démontré la nécessité d'un changement dans la forme du scrutin. L'état sanitaire ne devient pas plus mauvais ; au contraire, en général, il s'améliore. De sorte que pour les grandes questions fondamentales la marche du progrès est lente, il est vrai, mais constante dans le sens du mieux.

Il n'est pas étonnant qu'un peuple, au début purement rural, qui fait une expérience de gouvernement de cité, pour lequel il n'y a absolument pas de précédent, et qui la fait dans des conditions d'une difficulté exceptionnelle, tombe, en recherchant des méthodes vraiment bonnes et pratiques, sur des essais coûteux et malheureux. Le progrès ne s'obtient que par ce moyen. Mais il est probable que, dans dix ans d'ici, les Américains ne seront pas moins surpris en jetant un

regard en arrière sur quelques-uns des scandales de l'époque actuelle dans le gouvernement des cités, qu'ils ne le sont maintenant en présence des efforts que l'on faisait encore il y a cinquante ans, même dans la cité de New-York, pour créer un corps de pompiers volontaires et se mettre ainsi à même de maîtriser les incendies. A mesure que les cités américaines deviennent plus stables, et qu'elles se procurent les matériaux nécessaires à leur fonctionnement, elles se rapprochent de plus en plus des conditions physiques dans lesquelles se trouvent les cités européennes.

On peut donc dire avec justice que si la cité américaine mérite des reproches sévères, elle mérite aussi de grands éloges. Tout le monde admet que le suffrage universel a des défauts, et dans les cités ces défauts deviennent plus évidents. On ne saurait nier que beaucoup des problèmes des cités américaines proviennent de ce facteur, surtout parce que la population des électeurs reçoit continuellement des immigrants étrangers, à qui le temps seul peut apprendre à se mettre en harmonie avec le système américain. Les cités américaines, grâce à leur système d'écoles publiques, contribuent largement et d'une manière satisfaisante et rapide à cette américanisation du flot des immigrants aux Etats-Unis. Zangwill compare les Etats-Unis à un creuset. Mais parce qu'il y a de l'écume à la surface d'un liquide en ébullition, il ne s'ensuit pas que la matière, ou l'opération à laquelle on soumet cette matière, soit mauvaise en elle-même. Le suffrage universel, tel qu'il existe aux Etats-Unis, n'est pas seulement un grand élément de sécurité à notre époque et pendant la génération actuelle, c'est encore la force éducatrice la plus puissante à laquelle on ait jamais soumis des masses d'hommes. Le travailleur américain, intelligent et capable, est, en grande partie, le produit du suffrage universel.

Dans un pays où la richesse n'est pas une chose héré-

ditaire qui oblige le possesseur à s'intéresser à ses voisins, on conçoit difficilement quel serait l'état de la société si le suffrage universel ne forçait pas ceux qui possédent à considérer, jusqu'à un certain point du moins, le bien-être de tout le monde.

Il est probable qu'aucun autre système de gouvernement n'aurait mieux réussi, en somme, dans les conditions où se trouvaient les cités américaines. On peut dire à l'avantage des institutions américaines, que, même dans les cités, elles se prêtent avec très peu de frottement, à l'accroissement et au développement de la cité elle-même et à l'assimilation paisible des populations nouvelles et étrangères. Quels que soient les défauts qui aient accompagné le progrès de ces cités, ceux qui en connaissent l'histoire ne nieront pas que, depuis que le problème a pris sa forme actuelle, on a fait des progrès et des progrès visibles de décade en décade. Le problème sera toujours très difficile à résoudre, mais, malgré ces difficultés, on a toutes sortes de raisons d'espérer.

APPENDICE

Extraits de la Constitution d'Oklahoma (1), *adoptée en Convention dans la cité de Guthrie sur le Territoire de l'Oklahoma, le* 10 *juillet* 1907, *et ratifiée par le Peuple, le* 17 *septembre de la même année.*

PRÉAMBULE

SECTION 1. — Invoquant l'aide de Dieu tout puissant, dans le but d'assurer et perpétuer le bienfait de la liberté, d'assurer un gouvernement juste et conforme au droit, de promouvoir notre prospérité et notre bonheur mutuels, nous, le peuple de l'Etat d'Oklahoma, ordonnons et établissons cette Constitution :

SECTION 2. *Suprématie de la Constitution des Etats-Unis. Section* 1. — L'Etat d'Oklahoma est une partie inséparable de l'Union Fédérale et la Constitution des Etats-Unis est la loi suprême du pays.

(1) Cette Constitution est la dernière qu'ait adoptée un nouvel Etat jusqu'à la date de 1910. On appellera spécialement l'attention sur les dispositions suivantes données dans les extraits cités : Bill des Droits, §§ 3, 8, 10-35, 38-42 ; Vente des boissons alcooliques ; § 9 ; Assemblées primaires (primaries), § 47 ; Initiative et Referendum, § 51-62, 291-2, 415-9, 447-8 ; Limitations apportées au pouvoir de la législature (35 restrictions sont spécifiées, §§ 119-136 ; Sociétés, § 205-219, 231-42, 245, 251, 254-7, 260, 422-3 ; Dettes d'Etat, § 281, 289-93 ; Pouvoir des cités de faire leurs propres chartes. § 413-4 ; Homestead et Exemptions, § 304-5 ; Annulation des contrats, § 442-3.

SECTION 3. *Tolérance des opinions religieuses.* — La parfaite tolérance des opinions religieuses devra être garantie et aucun habitant de l'Etat ne devra être molesté dans sa personne ou dans ses biens à raison de ses pratiques religieuses. L'exercice des droits civils ou politiques ne sera subordonné à aucun serment *(test)* religieux. La polygamie ou les mariages multiples sont prohibés à tout jamais.

SECTION 7. *Ecoles publiques.* — Des règles seront prescrites en ce qui concerne l'établissement et l'entretien d'un système d'écoles publiques qui devront être ouvertes à tous les enfants de l'Etat et soustraites à tout contrôle confessionnel. Dans lesdites écoles, l'enseignement se donnera toujours en anglais. Il est entendu que cette disposition n'empêchera l'enseignement d'autres langues dans lesdites écoles publiques ; il est entendu, en outre, que cette disposition ne devra pas être interprétée comme empêchant l'établissement et l'entretien d'écoles séparées pour les enfants blancs et les enfants de couleur.

SECTION 8. *Droit de suffrage. Restriction à ce droit.* — L'Etat ne devra jamais édicter aucune loi restreignant ou supprimant le droit de suffrage à raison de la race, de la couleur ou d'une condition antérieure d'esclavage.

SECTION 9. *Introduction et vente des Boissons alcooliques*, prévues dans l'*Enabling Act.* — La fabrication, la vente, l'échange, le trafic ou la fourniture de toute autre manière que ce soit des boissons alcooliques, sous réserve des exceptions ci-après mentionnées, et dans les parties de l'Etat connues auparavant sous le nom de *Indian Territory* et de *Osage Indian Reservation*, ainsi que dans toutes les autres parties de l'Etat, qui existaient en qualité de Réserves Indiennes, au premier janvier 1906, sont prohibés pour une période de vingt-et-un ans à partir de la date d'admission de l'Etat dans l'Union, et, dans la suite, jusqu'à ce que le peuple de l'Etat en dispose autrement par voie d'amendement à la présente Constitution et de législation d'Etat appropriée. Toute personne, individu ou société, qui fabriquera, vendra, échangera, transférera ou fournira, de n'importe quelle autre façon, n'importe quelle sorte de boissons alcooliques, y compris la bière, l'ale et le vin, contrairement

aux dispositions de cette section, ou qui, dans les parties de l'Etat ci-dessus décrétées, fera de la publicité pour la vente, ou sollicitera l'achat des susdites boissons, ou qui transportera ou fera venir semblables boissons d'autres parties de l'Etat dans les parties énumérées plus haut, sera frappée, quand elle aura été reconnue coupable, d'une amende d'au moins cinquante dollars et d'un emprisonnement d'au moins trente jours pour chaque délit. Il est entendu que la législature pourra établir, par une loi, une agence sous la surveillance de l'Etat, dans chaque town incorporé d'au moins deux mille habitants, dans les parties de l'Etat ci-dessus décrites, et, s'il n'y a pas de town incorporé de deux mille habitants, dans un comté sis dans lesdites portions de l'Etat. Ce comté aura le droit d'avoir une de ces agences pour la vente des boissons alcooliques destinées à des usages médicaux ; pour la vente, dans un but industriel, des alcools qui auront été dénaturés au moyen d'un procédé approuvé par le Commissaire du Revenu Intérieur des Etats-Unis ; pour la vente de l'alcool employé dans un but scientifique à telles institutions scientifiques, universités, collèges, qui sont autorisés à se procurer ledit alcool exempt de tout impôt en vertu des lois des Etats-Unis ; pour la vente de ces boissons alcooliques à tout pharmacien qui aura souscrit un acquis à caution pour une somme d'au moins mille dollars, à condition qu'aucune de ces boissons ne serve ou ne soit employée à autre chose qu'à l'exécution des ordonnances ou à la fabrication de tous autres médicaments dont la vente ne saurait toutefois l'assujettir au paiement de l'impôt spécial exigé des débitants d'alcool par les Etats-Unis. Le paiement dudit impôt spécial par tout individu dans les parties de l'Etat plus haut définies constituera *prima facie*, une preuve de son intention de violer les dispositions de la présente section. Nulle vente n'aura lieu que si le postulant déclare, sous la foi du serment et par écrit, le but auquel devront servir lesdites boissons alcooliques, nulle vente n'aura lieu pour les usages médicaux, à l'exception des ventes consenties aux pharmaciens dans les conditions ci-dessus énoncées, si la déclaration n'est pas accompagnée d'une ordonnance

rédigée de bonne foi et signée par un médecin exerçant régulièrement, laquelle ordonnance ne pourra servir plus d'une fois. Toutes les ventes seront dûment enregistrées, et le registre, avec les déclarations et les ordonnances y relatives, pourra être examiné librement par tout fonctionnaire ou citoyen des Etats-Unis, à n'importe quel moment pendant les heures de travail. Quiconque aura sciemment fait une fausse déclaration quant au but sus indiqué, sera considéré comme coupable de parjure. Tout médecin, convaincu d'avoir prescrit n'importe laquelle de ces boissons dans tout autre but que celui de traiter une maladie qu'il jugera d'après son diagnostic personnel, devoir exiger semblable traitement, sera frappé, pour chaque délit, d'une amende d'au moins deux cents dollars, ou d'un emprisonnement d'au moins trente jours, ou des deux peines, amende et emprisonnement. Toute personne qui, faisant partie de l'agence, sera convaincue de vendre des boissons alcooliques ou d'en fournir contrairement aux présentes prescriptions, sera frappée d'un emprisonnement d'au moins un an et un jour. Dès l'admission de l'Etat dans l'Union, les présentes dispositions seront immédiatement applicables par les cours de l'Etat.

Section 10. *Tout pouvoir politique réside dans le peuple. Section* 1. — Tout pouvoir politique réside dans le peuple : le gouvernement est institué pour sa protection, sa sécurité et son avantage et pour promouvoir son bien-être général. Le peuple a le droit de changer ou de réformer ce gouvernement chaque fois que le bien public peut l'exiger, à condition, toutefois, que ce changement ne soit pas contraire à la Constitution des Etats-Unis.

Section 11. *Droit à la vie, à la liberté, etc.* — Tous les individus ont le droit inhérent à la vie, à la liberté, à la recherche du bonheur et à la jouissance des gains provenant de leur travail personnel.

Section 12. *Droit du peuple de s'assembler paisiblement.* — Le peuple a le droit de s'assembler paisiblement pour son bien, et d'adresser, pour le redressement des griefs, des pétitions, adresses ou remontrances, à ceux qui sont investis des pouvoirs de gouvernement.

SECTION 13. *Limitation du pouvoir civil et du pouvoir militaire.* — Aucun pouvoir, civil ou militaire, ne pourra jamais entraver le libre exercice du droit de suffrage par ceux qui sont régulièrement investis de ce droit.

SECTION 14. *Deniers publics : interdiction de les affecter aux besoins confessionnels, etc.* — Aucun denier public, aucun bien public, ne pourront jamais être affectés, appliqués, donnés ou employés, directement ou indirectement à l'usage, bénéfice, entretien d'aucune secte, église, dénomination religieuse ou système religieux ou pour l'usage, le bénéfice ou l'entretien d'aucun prêtre, prédicateur, ministre, ou de tout autre maître ou dignitaire religieux, ou d'une institution confessionnelle en cette qualité.

SECTION 15. *Cours de Justice ouvertes à tous. Assistance rapide.* — Les Cours de justice de l'Etat devront être ouvertes à tous, et redressement rapide et certain donné pour tous torts et dommages occasionnés aux personnes, biens ou réputation ; droit et justice seront administrés gratuitement, impartialement, sans déni ni retard.

SECTION 16. *Procédure légale régulière.* — Personne ne sera privé de la vie, de la liberté, de ses biens, sans une procédure légale régulière.

SECTION 17. *Recevabilité d'une caution pour tous délits à l'exception des crimes.* — Tous individus pourront être admis à fournir caution s'ils offrent des sûretés suffisantes, sauf pour des crimes entraînant la peine capitale quand la preuve de la culpabilité est évidente ou que grande est la présomption de culpabilité.

SECTION 18. *Caution excessive.* — On n'exigera pas de caution excessive ; on n'infligera ni amendes excessives ni peines cruelles ou extraordinaires.

SECTION 19. *Writ d'habeas corpus.* — Le privilège du *Writ d'habeas corpus* ne sera jamais suspendu par les autorités de cet Etat.

SECTION 20. *Fonctionnaires : Obligation de remplir personnellement leurs fonctions.* — Toute personne élue ou nommée à un poste ou emploi de confiance ou profit, en vertu des lois de l'Etat ou en vertu d'une ordonnance émanant d'une municipalité du présent Etat, devra remplir person-

nellement les fonctions de l'emploi auquel elle a été élue ou nommée.

SECTION 21. *Restriction ou droit d'occuper une fonction.* — Aucun membre du Congrès de cet Etat, aucune personne détenant une fonction quelconque de confiance ou de profit en vertu des lois de tout autre Etat ou des Etats-Unis, ne pourra occuper aucun poste de confiance ou de profit en vertu des lois du présent Etat.

SECTION 22. *Prohibition de l'emprisonnement pour dette.* — L'emprisonnement pour dette est prohibé, hormis le cas de non-paiement d'amendes et pénalités infligées pour violation de la loi.

SECTION 23. *Subordination de l'autorité militaire à l'autorité civile.* — Les autorités militaires seront maintenues sous la stricte subordination des autorités civiles. Aucun soldat ne sera, en temps de paix, logé chez l'habitant sans le consentement du propriétaire. En temps de guerre, la troupe n'y sera logée que de la façon prescrite par la loi.

SECTION 24. *Lois ex post facto. Contrats.* — Aucun *bill of attainder*, aucune loi *ex post facto*, aucune loi portant atteinte aux obligations résultant des contrats, ne pourront jamais être votés. Aucune condamnation n'entraînera la mort civile *(corruption of blood)* ou la confiscation des biens ; il est entendu que cette clause ne prohibe pas l'imposition d'amendes pécuniaires.

SECTION 25. *Trahison.* — La trahison envers l'Etat consistera uniquement dans le fait de faire la guerre contre lui, de s'unir à ses ennemis, de leur fournir aide et appui. Nul ne sera convaincu de trahison que sur le témoignage de deux personnes témoins du flagrant délit ou sur son aveu en pleine Cour.

SECTION 26. *Accusation. Instruction. Examen du procès.* — Nul ne sera poursuivi au criminel devant les Cours de *Record* pour crime ou délit autrement que par *presentment*, *indictment* ou *information*. Nul ne sera poursuivi, pour crime, par *information*, sans avoir subi un interrogatoire préliminaire devant un magistrat chargé de l'instruction *(examining magistrate)*, ou sans avoir renoncé à cet interrogatoire préliminaire. Des poursuites peuvent être enga-

gées, devant des Cours qui ne soient pas de *Record*, sur une plainte dûment vérifiée.

SECTION 27. *Grand Jury.* — Le grand jury comprendra douze membres. Il faudra le consentement de neuf membres pour mettre en accusation ou pour rendre un verdict de culpabilité *(to find an indictment or true bill)*. Un grand jury s'assemblera sur l'ordre spontané d'un juge d'une Cour ayant le pouvoir de juger et de statuer sur des crimes ; ou bien le grand jury sera convoqué par ce juge sur une pétition signée, à cette fin, par cent contribuables résidant dans le comté. Une fois ainsi assemblé, ce grand jury aura le pouvoir d'enquêter et de renvoyer en accusation pour tous crimes de tout genre et de toute nature, et il aura aussi tous autres pouvoirs que la Législature pourra prescrire : il est entendu que la Législature peut rendre obligatoire la convocation d'un grand jury.

SECTION 28. *Petit Jury. Jugement.* — Le droit de jugement par jury sera et demeurera inviolable. Le jury pour le jugement des affaires civiles et criminelles dans les Cours de *record*, autres que les Cours de comté, comprendra douze membres ; mais, dans les cours de comté et les Cours qui ne sont pas Cours de *record*, le jury se composera de six membres. La présente section ne pourra pas être interprétée comme empêchant que des limitations soient apportées par la loi au droit de former appel contre des jugements rendus par des Cours qui ne sont pas Cours de *record* dans les affaires civiles concernant des causes d'un intérêt de moins de vingt dollars. Dans les affaires civiles et dans les affaires criminelles de moindre gravité que les cas de crime, le consentement des trois quarts du total des jurés sera nécessaire pour rendre un verdict. Dans toutes les autres affaires, l'unanimité des jurés est nécessaire pour rendre un verdict. Dans le cas où un verdict ne serait pas rendu à l'unanimité des jurés, le verdict sera mis par écrit et signé par chacun des jurés ayant donné son consentement.

SECTION 29. *Poursuites criminelles ; changement de juridiction ; confrontation avec les témoins.* — Dans toutes les poursuites criminelles, l'accusé aura droit à être jugé, rapidement et publiquement, par un jury impartial du comté

dans lequel le crime aura été commis. Il est entendu que la juridiction pourra être transférée à quelque autre comté de l'Etat, sur la demande de l'accusé, de la façon prescrite par la loi. L'accusé devra être averti de la nature et du motif de l'accusation dirigée contre lui, en recevoir copie et être confronté avec les témoins à charge, et obtiendra le secours de la force publique pour assurer la comparution des témoins à décharge. Il aura le droit d'être entendu en personne et par l'intermédiaire de son conseil ; dans les cas entraînant la peine capitale, au moins deux jours avant que l'affaire soit appelée pour être jugée, on lui fournira une liste des principaux témoins convoqués pour prouver les allégations de l'accusation ou de l'information, avec leurs adresses postales.

SECTION 30. *Témoignage contre soi-même* ; *non bis in idem.* — Nul ne sera forcé de témoigner contre lui-même, sauf dans les cas expressément prévus par cette Constitution. Nul, après avoir été acquitté par le jury, ne pourra être remis en danger de perdre la vie ou la liberté pour ce dont il a été acquitté, et nul ne pourra être mis deux fois en danger de perdre la vie ou la liberté pour le même délit.

SECTION 31. *Droit de libre parole* ; *diffamation.* — Chacun peut librement parler, écrire ou publier ses opinions sur tous les sujets, sous sa responsabilité pour les abus de ce droit. Aucune loi ne pourra restreindre ou supprimer la liberté de la parole ou de la presse. Dans toutes les poursuites criminelles pour diffamation, la vérité du fait allégué prétendu diffamatoire pourra être prouvée devant le jury, et s'il appert au jury que le fait taxé de diffamation soit vrai et ait été écrit ou publié avec de bons motifs et dans un but justifiable, l'inculpé devra être acquitté.

SECTION 32. *Impossibilité de prendre la propriété des individus pour des usages privés.* — Aucune propriété privée ne pourra être prise ou endommagée pour un usage privé, avec ou sans indemnité, si ce n'est avec le consentement du propriétaire, sauf le droit de passage en cas d'enclave *(private ways of necessity)*, ou pour les drains et fossés creusés à travers les terres d'autrui pour les besoins de l'agriculture, des mines ou de l'hygiène, de la façon prescrite par la loi.

SECTION 35. *Port d'armes.* — Le droit de tout citoyen de garder par devers lui et de porter des armes pour la défense de sa maison, de sa personne ou de ses biens, ou pour venir en aide au pouvoir civil lorsqu'il y sera légalement requis, ne devra jamais être prohibé, mais la présente disposition n'empêchera pas la Législature de réglementer le port des armes.

SECTION 36. *Témoignage ; obligation de témoigner ; immunité.* — Toute personne ayant connaissance, ou étant en possession de faits qui tendent à établir la culpabilité de toute autre personne ou société accusée d'un manquement aux lois de l'Etat, ne sera pas dispensée de témoigner ou d'apporter des preuves, quand elle en sera légalement requise, sous prétexte que cela peut tendre à l'incriminer en vertu des lois de l'Etat ; mais nul ne sera poursuivi ou exposé à une peine ou déchéance pour ou à l'occasion de toute transaction, affaire ou objet à l'occasion desquels elle peut ainsi témoigner ou apporter une preuve.

SECTION 37. *Inspection des registres des sociétés.* — Les registres, livres et archives de toutes sociétés seront, en tout temps, soumis aux pleins pouvoirs d'inspection et d'enquête de l'Etat, nonobstant les immunités et privilèges assurés, dans ce Bill des Droits, aux personnes, habitants et citoyens de cet Etat.

SECTION 38. *Interdiction de la déportation ; procédure légale régulière.* — Aucune personne ne sera déportée pour délit commis dans l'Etat, et aucune personne ne sera déportée dans un but quelconque et sans son consentement, qu'en vertu d'une procédure légale régulière ; mais rien, dans cette disposition, ne devra faire obstacle au fonctionnement des lois sur l'extradition, ou à la déportation dans d'autres Etats, pour y être incarcérées, de personnes condamnées pour crime.

SECTION 39. *Mandats de perquisition et saisies.* — Le droit du peuple à la protection et à la sécurité des personnes, maisons, papiers et effets contre les perquisitions ou les saisies arbitraires, ne devra pas être violé ; aucun mandat de perquisition ne sera lancé sans une cause vraisemblable appuyée par serment ou affirmation, décrivant avec autant

de détails que possible l'endroit où perquisitionner et la personne ou l'objet à saisir.

SECTION 40. *Entreprises d'Etat.* — Le droit de l'Etat de se livrer à des occupations ou entreprises d'intérêt public, ne pourra être refusé ni prohibé ; toutefois l'Etat ne s'occupera pas d'agriculture, si ce n'est pour des objets d'éducation ou un but scientifique, et pour l'entretien de ses établissements correctionnels, charitables et scolaires.

SECTION 41. *Prohibition des concessions à durée illimitée et des monopoles.* — Les concessions sans limitation de durée et les monopoles sont contraires à l'esprit d'un gouvernement libre et ne seront jamais autorisés. Le droit de primogéniture, le droit sur les substitutions de biens ne pourront jamais être mis en vigueur dans le présent Etat.

SECTION 42. *Enumération de droits déterminés ne signifie pas refus des autres droits.* — L'énumération de certains droits dans la présente Constitution ne devra pas être interprétée comme un refus, une atteinte ou une diminution des autres droits retenus par le peuple.

SECTION 46. *Bureau électoral ; vote direct pour les Sénateurs.* — La Législature édictera des lois créant un bureau électoral (dont la majorité au plus des membres sera choisie dans le même parti politique), fixera les époques et opérations de toutes les élections. Et lorsque la Constitution Fédérale permettra l'élection des Sénateurs des Etats-Unis par le suffrage direct du peuple, la Législature prendra des mesures pour l'élection de ces Sénateurs comme pour l'élection du Gouverneur et des autres fonctionnaires électifs.

SECTION 47. *Désignation des candidats par les Assemblées primaires (mandatory primary).* — La Législature édictera des lois organisant un système d'Assemblées primaires *(mandatory primary system)*, chargées de désigner tous les candidats, à toutes les élections des fonctionnaires d'Etat, de district, de comté et municipaux pour tous les partis politiques, y compris les Sénateurs des Etats-Unis ; il est entendu, toutefois, que cette disposition n'aura pas pour effet de priver le peuple de son droit d'inscrire sur le bulletin de vote le nom d'un candidat n'appartenant à aucun parti.

SECTION 50. *Législatif, Exécutif et Judiciaire* (*section* 1). — Les pouvoirs du gouvernement de l'Etat de l'Oklahoma seront divisés en trois département séparés : le Législatif, l'Exécutif et le Judiciaire. Sous réserve des exceptions établies dans la présente Constitution, les départements Législatif, Exécutif et Judidiaire seront séparés et distincts. Aucun d'eux ne pourra exercer les pouvoirs appartenant en propre à l'un des autres.

SECTION 51. *Réserve du droit du peuple.* — L'autorité législative de l'Etat résidera dans une Législature composée d'un Sénat et d'une Chambre des Représentants ; mais le peuple se réserve le pouvoir de proposer des lois et des amendements à la Constitution, ainsi que celui d'approuver ou de rejeter lesdits amendements dans des scrutins, indépendamment de la Législature. Il se réserve aussi le pouvoir d'approuver ou de rejeter à son choix, au scrutin, tout *Act* de la Législature.

SECTION 52. *Droit de pétition* ; *nombre de signataires requis.* — Le premier pouvoir que le peuple se réserve, est l'Initiative. Huit pour cent des électeurs auront le droit de proposer n'importe quelle mesure législative ; quinze pour cent auront celui de proposer des amendements à la Constitution par pétition. Toute pétition de la sorte comprendra le texte complet de la mesure ainsi proposée. Le second pouvoir est le *Referendum* : il peut être ordonné, sauf pour les lois indispensables au maintien immédiat de la paix, de la santé, de la sécurité publiques, soit par pétition signée de cinq pour cent des électeurs, soit par la Législature, dans la forme où sont adoptés les autres bills. Le calcul et le nombre requis d'électeurs sus-visés seront basés sur le nombre total des suffrages émis à la dernière élection générale, pour la fonction de l'Etat, ayant obtenu plus el grand nombre de voix à cette élection.

SECTION 53. *Referendum* ; *pétition* ; *veto.* — Les pétitions à fin de *Referendum* devront être présentées au Secrétaire d'Etat dans les quatre-vingt-dix jours après l'ajournement final de la session de la Législature qui aura passé le bill à propos duquel le *referendum* est demandé. Le pouvoir de veto du gouverneur ne s'étendra pas aux mesures ayant

fait l'objet d'un vote populaire. Toutes les élections sur les mesures renvoyées au peuple de l'Etat se feront à la plus proche élection qui aura lieu dans l'Etat, sauf quand la Législature ou le gouverneur ordonneront une élection spéciale dans le but exprès de faire ce renvoi aux électeurs. Toute mesure renvoyée au peuple par l'*Initiative* aura effet et entrera en vigueur quand elle aura été approuvée par la majorité des suffrages émis à l'élection dont il s'agit. Toute mesure renvoyée au peuple par le *Referendum* produira effet et entrera en vigueur quand elle aura été approuvée par la majorité des votes émis à son propos et non autrement.

SECTION 54. *Forme des Bills.* — La forme de tous les Bills sera la suivante : « Il est édicté par le peuple de l'Etat d'Oklahoma. »

SECTION 55. *Dépôt des pétitions.* — Les pétitions et les ordres pour l'*Initiative* et le *Referendum* seront présentés au Secrétaire d'Etat et adressés au gouverneur de l'Etat qui devra les soumettre au peuple. La Législature adoptera les dispositions voulues pour assurer l'exécution des règles du présent article.

SECTION 56. *Referendum contre un ou plusieurs articles.* — Le *Referendum* peut être demandé par le peuple contre un ou plusieurs articles, sections ou portions d'un *Act* quelconque de la Législature, de la même façon que ce pouvoir peut être exercé contre un *Act* tout entier. La présentation d'une pétition à fin de *Referendum* contre un ou plusieurs articles, sections ou parties d'un *Act*, ne retardera pas la mise en vigueur du restant de cet *Act*.

SECTION 57. *Réserve en faveur du comté et du district.* — Les pouvoirs d'Initiative et de *Referendum* réservés au peuple par la présente Constitution, pour l'ensemble de l'Etat, sont, de plus, et en vertu des présentes dispositions, réservés à tous les électeurs légaux de chaque comté et district de cet Etat, quant à toute loi ou action locale touchant l'administration du comté et le gouvernement des districts dans ou pour leurs comtés et districts respectifs.

SECTION 58. *Prescription par lois générales ; pouvoirs des Commissaires de comté dans les affaires locales.* — La

façon d'exercer lesdits pouvoirs sera prescrite par des lois générales, sauf que les Bureaux de Commissaires de comté pourront fixer l'époque où s'exerceront les pouvoirs d'Initiative ou de *Referendum* en ce qui concerne la législation locale dans leurs comtés et districts respectifs.

SECTION 59. *Nombre des pétitionnaires dans le comté ou le district.* — Le nombre de pétitionnaires requis pour réclamer l'Initiative et le *Referendum*, dans les comtés et districts, sera du double de la quotité du nombre total des électeurs légaux dans ce comté ou district, requise par cette Constitution pour réclamer l'Initiative et le *Referendum* dans l'ensemble de l'Etat.

SECTION 60. *Les mesures rejetées ne peuvent pas être proposées pendant trois ans.* — Toute mesure rejetée par le peuple exerçant ses pouvoirs d'Initiative et de *Referendum* ne pourra pas être à nouveau proposée, au moyen de l'Initiative, dans les trois années suivantes, par moins de vingt-cinq pour cent du nombre des électeurs légaux.

SECTION 61. *Droit de la Législature de voter ou d'abroger des lois.* — La réserve des pouvoirs d'Initiative et de *Referendum* dans cet article ne privera pas la Législature du droit d'abroger aucune loi, de proposer ou d'adopter toute mesure compatible avec la Constitution de l'Etat et la Constitution des Etats-Unis.

SECTION 62. *Corruption en matière d'Initiative et de Referendum.* — Des lois seront faites pour empêcher la corruption en matière d'élaboration, d'obtention, de soumission de pétitions d'Initiative ou de *Referendum*.

SECTION 119. *Limitations au pouvoir de la Législature de faire des lois locales ou spéciales.* — La Législature ne pourra sauf exceptions établies à la présente Constitution, adopter aucune loi locale ou spéciale, autorisant :

SECTION 119 *a*. — La création, l'extension ou la diminution des obligations.

SECTION 119 *b*. — Réglementant les affaires des comtés, cités, towns, quartiers ou districts scolaires ;

SECTION 119 *c*. — Changeant les noms des personnes ou des localités ;

SECTION 119 *d*. — Autorisant le tracé, l'ouverture, la

modification, l'entretien des routes, grands chemins, rues ou ruelles ;

Section 119 *e*. — Relatives aux bacs ou ponts, ou conférant la personnalité à des compagnies de bacs ou de ponts, sauf pour la construction de ponts sur des cours d'eau qui forment la limite entre le présent Etat et un autre Etat ;

Section 119 *f*. — Déclassant les routes, les squares des villes, les rues ou ruelles ;

Section 119 *g*. — Ayant trait aux cimetières, ou terrains publics non possédés par l'Etat ;

Section 119 *h*. — Autorisant l'adoption ou la légitimation d'enfants ;

Section 119 *i*. — Désignant ou changeant la place des chef-lieux de comtés ;

Section 119 *j*. — Créant des cités, *towns* et *villages*, ou modifiant leurs chartes ;

Section 119 *h*. — Ayant trait à l'ouverture et à la tenue des élections, ou fixant et changeant les lieux de vote ;

Section 119 *l*. — Accordant des divorces ;

Section 119 *m*. — Créant des fonctions, ou prescrivant les pouvoirs et devoirs des fonctionnaires dans les comtés, cités, *towns*, districts électoraux ou scolaires ;

Section 119 *n*. — Modifiant les lois successorales ;

Section 119 *o*. — Réglementant la pratique ou la juridiction des tribunaux, ou changeant les règles de preuve dans les procédures judiciaires ou enquêtes devant les Cours, juges de paix, shériffs, commissaires, arbitres, ou autres tribunaux, ou bien établissant ou modifiant les méthodes de recouvrement des dettes, ou l'exécution des jugements, ou prescrivant l'effet des ventes judiciaires de biens immobiliers.

Section 119 *p*. — Réglant les salaires ou étendant les pouvoirs et devoirs des *aldermen*, juges de paix, ou constables ;

Section 110 *q*. — Réglementant l'administration des écoles publiques, la construction ou la réparation des maisons d'écoles, et la perception des fonds à ce destinés ;

Section 119 *r*. — Fixant le taux de l'intérêt ;

SECTION 119 *s.* — Touchant à la propriété des mineurs ou des personnes incapables ;

SECTION 119 *t.* — Faisant remise des amendes, peines et confiscations, et remboursant des sommes légalement payées au trésor ;

SECTION 110 *u.* — Exemptant les biens de l'impôt ;

SECTION 119 *v.* — Déclarant majeur un individu déterminé ;

SECTION 119 *w.* — Prolongeant la période de répartition et de perception de l'impôt, ou, à d'autres égards, relevant tout répartiteur ou collecteur d'impôts de l'accomplissement régulier de leurs devoirs officiels, ou déchargeant leurs cautions ;

SECTION 119 *x.* — Donnant effet aux testaments ou actes juridiques irréguliers ou nuls ;

SECTION 119 *y.* — Convoquant les grands ou petits jurys, ou dressant la liste des jurés ;

SECTION 119 *z.* — Limitant les actions civiles ou criminelles ;

SECTION 119 *z* 1. — Conférant la personnalité civile aux chemins de fer ou autres ouvrages d'amélioration intérieure ;

SECTION 119 *z* 2. — Stipulant des changements de juridiction dans les affaires civiles et criminelles ;

SECTION 120. *Interdiction d'allouer à des fonctionnaires des pensions de retraite.* — La Législature ne pourra mettre aucun fonctionnaire à la retraite avec une pension ni allouer aucune allocation au fonctionnaire ainsi mis à la retraite.

SECTION 121. *Bureau d'immigration ; interdiction d'allouer des crédits.* — La Législature n'aura pas le pouvoir d'allouer un crédit quelconque pour l'établissement et l'entretien d'un Bureau d'immigration dans le présent Etat.

SECTION 122. *Employés de la Législature ; nombre et émolument.* — La Législature ne pourra augmenter le nombre ou les émoluments de ses employés, ou des employés de l'une et de l'autre Chambre, si ce n'est en vertu d'une loi générale laquelle ne produira pas d'effets pendant la législature, au cours de laquelle cette augmentation aura été votée.

SECTION 123. *Interdiction des immunités fiscales.* — La Législature ne votera pas de loi exemptant d'impôts aucune propriété sise dans les limites du présent Etat, sauf les exceptions prévues à la présente Constitution.

SECTION 124. *Interdiction des droits exclusifs.* — La Législature ne fera aucune loi conférant à une association, une corporation, ou un individu, des droits exclusifs, privilèges ou immunités, dans le présent Etat.

SECTION 125. *Interdiction de faire revivre ou de supprimer le droit d'action.* — La Législature n'aura pas le pouvoir de faire revivre un droit ou remède juridique qui pourra se trouver éteint par le laps de temps, ou par un statut quelconque du présent Etat. Quand un procès aura été engagé pour un motif déterminé, la Législature n'aura pas le pouvoir de supprimer ce fondement de l'action ni d'anéantir un moyen de défense opposable à cette demande.

SECTION 126. *Interdiction de remettre les dettes des sociétés ou des individus.* — La Législature n'aura pas le pouvoir de remettre ou d'éteindre, d'autoriser la remise ou l'extinction, en tout ou en partie, des dettes, engagements, ou obligations, des sociétés ou des individus, vis-à-vis du présent Etat, ni de celles des comtés ou autres corporations municipales de cet Etat.

SECTION 127. *L'abrogation des lois ne doit pas affecter les droits acquis.* — L'abrogation d'une loi n'aura pas pour effet de remettre en vigueur une loi précédemment abrogée par cette loi ; l'abrogation d'une loi n'affectera pas les droits qui en sont résultés, ni les pénalités encourues, ni les procédures engagées en vertu de la loi abrogée.

SECTION 130. *Les lois ne doivent se rapporter qu'à un sujet unique* ; *amendements.* — Tout Act de la Législature ne concernera qu'un seul et unique sujet, lequel sera clairement exprimé dans le titre de l'Act, à l'exception des bills généraux de crédits, des bills généraux de recettes et des bills adoptant un Code, un Digeste, ou une revision des lois; aucune loi ne sera révisée ou amendée, le bénéfice d'aucune de ses dispositions ne sera ni étendu ni conféré, par simple référence à son seul titre ; toute partie de loi qui sera révisée, amendée, ou dont le bénéfice sera étendu

ou conféré, devra être votée à nouveau et publiée intégralement. Il est entendu qu'au cas où une matière quelconque ferait l'objet d'un Act, contrairement aux dispositions de la présente section, cet Act sera nul, seulement dans la mesure où le sujet de l'Act n'aura pas été exprimé dans le titre.

SECTION 131. *Délai de quatre-vingt-dix jours nécessaire pour que les Acts produisent leur effet ; privilèges ; urgence.* — Aucun Act ne produira effet avant l'expiration d'un délai de quatre-vingt-dix jours après l'ajournement de la session pendant laquelle il a été voté, à l'exception des dispositions destinées à mettre en vigueur les règles relatives à l'Initiative et au *Referendum*, ou s'il s'agit d'un bill général de crédit ; toutefois, en cas d'urgence, devant être déclaré dans l'Act, la Législature, par un vote des deux tiers de tous les membres élus à chaque Chambre, peut ordonner le contraire. Par mesure d'urgence on ne devra entendre que les mesures immédiatement indispensables à la préservation de la paix, de la santé ou de la sécurité publiques. Ces mesures ne comprendront pas la concession aux corporations ou aux individus, de privilèges ou de licences devant s'étendre au-delà d'une année, ni les dispositions relatives à l'achat ou à la vente des biens immobiliers, ni les locations ou charges afférant aux biens immobiliers pour une durée supérieure à un an. Les mesures d'urgence peuvent être arrêtées par le veto du gouverneur, mais les mesures de ce genre qui auront fait l'objet de ce veto, peuvent être adoptées par un vote des trois quarts des membres de chaque Chambre. Ce vote devra être régulièrement inscrit au procès-verbal.

SECTION 132. *Les lois générales doivent avoir une action uniforme.* — Les lois d'une nature générale opèreront de façon uniforme dans toute l'étendue de l'Etat, et là où on pourra rendre applicable une loi générale, aucune loi spéciale ne devra être faite.

SECTION 133. *Système de freins et balance entre les fonctionnaires publics.* — La Législature pourvoira, par la voie législative, à l'établissement et au maintien d'un système efficace de freins et balance entre les fonctionnaires de

l'Exécutif, tous les Commissaires, Inspecteurs, Bureaux de contrôle des Institutions d'Etat, et tous autres fonctionnaires chargés de percevoir, recevoir, conserver, ou débourser les revenus ou fonds de l'Etat quels qu'ils soient.

Article VI

Section 134. *Fonctionnaires constituant l'autorité exécutive.* — L'autorité exécutive de l'Etat sera confiée à un Gouverneur, un lieutenant-gouverneur, un secrétaire d'Etat, un *auditor* d'Etat, un *attorney general*, un trésorier d'Etat, un superintendant de l'Instruction publique, un *examiner* et un inspecteur d'Etat, un inspecteur en chef des mines, un commissaire du travail, un commissaire de la bienfaisance et des châtiments, un commissaire des assurances et aux autres fonctionnaires prévus par la loi et la présente Constitution. Chacun d'eux exercera ses fonctions, tiendra les registres, livres, papiers publics, dans la ville, siège du gouvernement, et devra accomplir ses fonctions comme il sera dit à la présente Constitution ou prescrit par la loi.

Section 135. *Durée des fonctions et attributions.* — Un département du travail est institué par la présente sous le contrôle d'un commissaire du travail, lequel sera élu par le peuple ; la durée de ses fonctions sera de quatre ans ; ses attributions seront fixées par la loi.

Section 154. *Bureau d'arbitrage et de conciliation.* — La Législature créera un Bureau d'arbitrage et de conciliation dans le département du travail ; le commissaire en sera président de droit.

Section 168. *Sceau de l'Etat.* — Au centre sera une étoile à cinq points avec un rayon dirigé vers le haut. Le centre de l'étoile contiendra la devise centrale du sceau du Territoire de l'Oklahoma avec les mots : « Labor omnia vincit. » Le rayon supérieur de gauche devra contenir le symbole de l'ancien sceau de la nation Cherokee, savoir : une étoile à sept pointes, entourée, en partie, d'une couronne de feuilles de chêne. Le rayon dirigé de bas en haut

contiendra le symbole de l'ancien sceau de la nation Chickasaw, à savoir : un guerrier indien, debout, avec un arc et un bouclier. Le rayon inférieur de gauche contiendra le symbole de l'ancien sceau de la nation Creek, à savoir : une gerbe de blé et une charrue. Le rayon supérieur de droite contiendra le symbole de l'ancien sceau de la nation Choctaw, à savoir : un tomahawk, un arc et trois flèches entrecroisées. Le rayon inférieur de droite contiendra le symbole de l'ancien sceau de la nation Seminole, à savoir : un village avec des maisons et une factorerie au bord d'un lac sur lequel un Indien en canot pagaie. Entourant l'étoile centrale, et groupées entre ses rayons, seront quarante-cinq petites étoiles, divisées en cinq groupes de neuf étoiles chacun, et représentant les quarante-cinq Etats de l'Union auxquels vient en ce moment s'ajouter le quarante-sixième. Dans une bande circulaire, entourant complètement tout le dessin sera écrit : « Grand Sceau de l'Etat d'Oklahoma, 1907. »

SECTION 193. *Renonciation au jugement par jury.* — Dans toutes les questions de fait engagées devant un tribunal, toutes les parties peuvent renoncer à leur droit de les faire juger par le jury. Auquel cas, la déclaration du juge, sur les faits, aura nécessairement la force et produira les effets d'un verdict rendu par le jury.

SECTION 194. *Obligation pour le jury de rendre un verdict général ; pouvoir reconnu à la Cour de porter des décisions spéciales.* — Dans tous les jugements par jury, le jury devra rendre un verdict général. Aucune loi actuellement en vigueur, aucune loi ultérieure ne pourront exiger de la Cour qu'elle ordonne au jury de rendre une décision sur des questions de fait spéciales ; mais la Cour pourra, discrétionnairement, ordonner ces décisions spéciales.

ARTICLE IX

Corporations. Définitions.

SECTION 205. *Elles ont tous les pouvoirs non possédés par les individus.* — Dans le sens où il est employé dans cet

article, le terme « corporation », ou « compagnie », comprendra toutes les associations et sociétés de capitaux, ayant les pouvoirs ou privilèges que ne possèdent pas les individus, et excluera toutes les corporations municipales et institutions publiques détenues ou contrôlées par l'Etat. Le terme « charte » signifiera sa charte d'incorporation par laquelle ou en vertu de laquelle une corporation est formée. Le terme « license » signifiera l'autorité en vertu de laquelle toutes les corporations étrangères ont l'autorisation de faire des affaires dans le présent Etat.

SECTION 206. *Transports en commun ; droit de construire et d'exploiter des lignes.* — Toutes les sociétés ou associations de chemins de fer, canalisations de pétrole, tramways, messageries, téléphone ou télégraphe, organisées ou autorisées dans le but de faire les transports ou transmissions en vertu des lois de l'Etat, chacun en ce qui les concerne, le droit de construire et d'exploiter ses lignes entre n'importe quels points du présent Etat, et, comme tel, de se relier aux lignes d'Etat avec des lignes semblables. Chacune de ces Compagnies aura le droit de couper avec ses routes ou lignes n'importe quelle voie de chemin de fer ou ligne, de s'y raccorder ou de les traverser.

SECTION 207. *Transport réciproque des voitures et voyageurs d'un réseau par un autre réseau.* — Toute Compagnie de chemins de fer, tramways, messageries, devra, réciproquement, recevoir et transporter, sans retard et sans distinction, son matériel respectif, chargé ou à vide, ainsi que les marchandises et voyageurs réciproques, en observant les dispositions et règlements que la loi pourra prescrire ou qu'édicterait toute Commission instituée par la présente Constitution ou par un *act* de la Législature.

SECTION 208. *Soumission des sociétés de canalisation de pétrole au contrôle de la Commission.* — Toutes les sociétés de canalisations de pétrole seront assujetties au contrôle raisonnable et aux règlements de la Commission des corporations. Elles recevront et transporteront leurs marchandises, huiles et produits respectifs, conformément aux règles prescrites par la loi ou par ladite Commission.

SECTION 209. *Obligation des lignes téléphoniques et télé-*

graphiques de transmettre leurs messages respectifs. — Toutes lignes téléphoniques et télégraphiques, à la disposition du public, recevront respectivement et transmettront leurs messages réciproques, sans retard et sans distinction. Elles relieront leurs lignes entre elles, conformément aux dispositions et règlements qu'auront édictés la loi ou toute Commission créée par la présente Constitution ou par Act de la Législature.

SECTION 210. *Chemins de fer. Leur caractère de voie publique. Bureau dans l'Etat. Assemblées des directeurs, etc.* — Les chemins de fer déjà construits, ou qui seront construits ultérieurement dans le présent Etat, sont déclarés, par la présente, routes publiques. Toute Compagnie de chemin de fer et toutes autres sociétés assurant un service public, organisées ou fonctionnant dans cet Etat, conformément aux lois de l'Etat, devront avoir, dans cet Etat, et y entretenir, un bureau ou une permanence publics, pour leurs transactions. On y opérera les transferts de titres. On y conservera, soumis à l'inspection des actionnaires de la société, des registres où seront inscrits le montant du capital-actions souscrit, les noms des actionnaires, avec les parts respectives de chacun, le montant des versements effectués sur le capital-actions avec indication des auteurs de ces versements, les transferts de ces versements avec la date du transfert, le total de l'actif et du passif de la Compagnie, les nom et domicile, résidence de ses agents, ainsi que tout ce qu'exigera les lois ou les ordonnances de la Commission des corporations. Les directeurs de toute Compagnie de chemins de fer, ou de toute autre société assurant un service public, devront se réunir au moins une fois par an dans cet Etat. Avis public de cette Assemblée sera donné au moins trente jours à l'avance. Le président ou supérintendant de toute Compagnie de chemin de fer ou de toute autre société assurant un service public, organisées ou fonctionnant dans le présent Etat conformément aux lois de l'Etat ou en vertu de son autorité, adresseront, sous serment, un rapport annuel, et, en outre, tous autres rapports exigés par la loi ou par une ordonnance de la Commission des corporations, à ladite Commission. Ce rapport

portera sur tout ce qui concerne les chemins de fer et autres sociétés assurant un service public, conformément à ce que pourra prescrire la loi. La Législature devra faire toutes les lois nécessaires pour assurer, par des sanctions pénales appropriées, l'exécution des dispositions contenues à la présente section.

SECTION 211. *Matériel roulant. Il est considéré comme propriété mobilière et peut être vendu.* — La matériel roulant, et tous autres biens susceptibles de déplacement, appartenant à une Compagnie de chemins de fer, de transports, de transmission, ou à toute autre corporation publique de cet Etat, seront considérés comme propriété mobilière. Les biens mobiliers et immobiliers de ces Compagnies, ainsi que toute portion de ces mêmes biens, pourront être saisis et vendus de la même manière que les biens des individus. La Législature ne pourra pas faire de loi exemptant ces biens de la saisie et de la vente.

SECTION 212. *Interdiction de fusionner avec des lignes concurrentes.* — Aucune société concessionnaire d'un service public, aucun fermier acquéreur ou administrateur de semblable société, ne pourra fusionner le capital, les propriétés ou les privilèges des dites sociétés avec ceux d'autres sociétés de même nature possédant une ligne concurrente, ou en ayant le contrôle. Défense, en outre, leur est faite de prendre à bail ou d'acheter les ouvrages ou privilèges de ces sociétés concurrentes, ou d'exercer leur contrôle sur elles de quelque autre façon que ce soit ; le tout, sauf disposition expresse de la Législature, sur la recommandation de la Commission des corporations. Il est toutefois établi que la Législature ne fera jamais aucune loi autorisant une société concessionnaire de services publics, aux fermiers, acquéreurs ou administrateurs de cette société, quand cette société concessionnaire de services publics est organisée conformément aux lois d'un autre Etat, ou des lois des Etats-Unis, soit à fusionner le capital, les propriétés, les privilèges de cette société avec ceux de toute autre société concessionnaire d'un service public, organisée conformément aux lois d'un autre Etat ou aux lois des Etats-Unis, et possédant, en pleine propriété, ou contrôlant, dans cet

Etat, des lignes parallèles ou concurrentes, soit à prendre à bail, à acheter, ou à contrôler de quelque autre façon, leurs ouvrages et leurs privilèges et aucun agent de cette société ne pourra agir comme agent d'une autre société ayant la propriété ou le contrôle d'une ligne parallèle ou concurrente.

SECTION 213. *Interdiction de fusionner avec des Compagnies organisées dans un autre Etat.* — Aucune Compagnie de chemins de fer, de transports ou de transmission, organisée conformément aux lois du présent Etat ne pourra pas davantage par vente privée ou judiciaire, ou autrement, fusionner avec une Compagnie de chemins de fer, de transports ou de transmission, organisée conformément aux lois de tout autre Etat ou conformément aux lois des Etats-Unis.

SECTION 214. *Chemins de fer sur rues : Consentement des autorités locales exigé.* — La Législature ne pourra faire aucune loi accordant le droit de construire et exploiter une voie ferrée dans les rues d'une cité, *town* ou *village*, ou sur un chemin public, sans s'être, au préalable, assurée du consentement des autorités locales ayant sous leur surveillance les rues ou chemins sur lesquels on se propose d'établir semblables voies ferrées.

SECTION 215. *Nécessité pour les Compagnies de se soumettre aux dispositions de la Constitution.* — Toute Compagnie de chemins de fer, de transports, de transmissions ou autre service public en existence à l'époque de l'adoption de cette Constitution, ne pourra bénéficier des lois futures qu'à condition de se soumettre sans réserve à toutes les règles établies par la présente Constitution, applicables aux Compagnies de chemins de fer, de transport, de transmission, et autres corporations de service public ; il demeure entendu que rien, dans cette disposition, ne pourra être interprété comme validant une charte qui serait nulle ou comme écartant une des conditions contenues dans une charte.

SECTION 216. *Interdiction aux Compagnies de chemins de fer de transporter des objets manufacturés par elle.* — Aucune Compagnie de chemins de fer ne pourra, dans les li-

mites du présent Etat, transporter des articles ou marchandises provenant de manufactures ou de mines appartenant à la dite Compagnie, produits par elle ou sous sa direction, lui appartenant en tout ou en partie ou dans la production desquels elle pourrait avoir des intérêts directs ou indirects, à l'exception, toutefois, des articles ou marchandises nécessaires et destinés à son usage dans la conduite de ses affaires en tant qu'entrepreneur de transports en commun.

SECTION 217. *Prohibition des transports gratuits ; exceptions ; sanctions pénales pour violation de la disposition.* — Aucune Compagnie, soit de chemins de fer, soit de transports, soit de transmission, ne pourra, directement ou indirectement, délivrer ou donner, dans les limites du présent Etat, des billets gratuits, des permis de circulation ou toutes autres autorisations de transport gratuit pour quelque usage que ce soit. Exception est faite pour les employés de ces Compagnies et leurs familles, pour leurs fonctionnaires, agents, chirurgiens, médecins, avoués ; pour les ministres des cultes, pour les secrétaires en voyage des associations chrétiennes de jeunes gens des chemins de fer, pour les gens de service des hôpitaux et des institutions charitables, pour les personnes se consacrant exclusivement à des œuvres de charité ou de bienfaisance, pour les individus indigents, dans le dénument et sans abri, pour toutes les personnes de cette catégorie qui seront transportées par des sociétés charitables ou par des hôpitaux, pour les agents de ces sociétés ou hôpitaux indispensables dans ces transports ou qui y seront employés, pour les gens de service des Etablissements nationaux ou d'Etat à l'usage des soldats volontaires invalides, pour ceux des « Homes » de soldats ou de marins, y compris ceux qui vont dans ces établissements et ceux qui rentrent chez eux, pour les conseils d'administeurs de ces Homes, pour les membres des services volontaires contre l'incendie (et leurs équipements) quand les dits membres voyagent en cette qualité, pour les convoyeurs d'expéditions de volailles ou de fruits, pour les employés des sleeping-cars et des express-cars, pour les ouvriers des lignes de Compagnies télégraphiques ou téléphoniques, pour les employés du service de la poste par chemins de fer,

pour les inspecteurs du *Post Office*, les inspecteurs des douanes, de l'immigration ; pour les marchands de journaux dans les trains, les préposés aux bagages, les témoins qui assisteront aux enquêtes légales intéressant les Compagnies de chemins de fer ou de transports, les personnes victimes de catastrophes, les médecins et infirmiers qui les accompagnent. Il est entendu qu'on ne pourra interpréter la présente disposition ni comme prohibant l'échange des permis entre fonctionnaires, agents et employés (ou leurs familles) desdits transporteurs en commun, ni comme interdisant à ces transporteurs de transporter gratuitement des voyageurs, dans un but d'assistance, en cas d'épidémie générale ou autres calamités, ni comme les empêchant de transporter gratuitement, jusqu'au lieu de leurs fonctions, les personnes entrant à leur service, ni comme prohibant les échanges de permis à cette fin. Toute Compagnie de chemins de fer, transports, ou transmission, comme toutes personnes autres que celles mentionnées aux exceptions ci-dessus, qui accordera ou emploiera, dans les limites du présent Etat, un permis gratuit, sera considéré comme coupable d'un crime. La Législature établira des sanctions pénales pour la violation des dispositions de cette section par les Compagnies de chemins de fer, de transports ou de transmission, ou par un individu. Il est entendu que rien, dans la présente disposition, n'empêchera la Législature d'élargir les règles précédentes de manière à exclure du bénéfice de ce transport gratuit d'autres personnes.

Section 218. *Passage des chemins de fer par les chefs-lieux de comtés.* — Toute ligne de chemin de fer qui sera construite ultérieurement dans le présent Etat ne pourra pas passer à une distance de quatre miles d'un chef-lieu de comté sans le traverser et sans y établir et maintenir un dépôt, à moins que des obstacles naturels, tels que cours d'eau, collines ou montagnes ne l'en empêchent. Le *town* ou ses citoyens devront accorder le droit de passage dans les limites de leur territoire et concéder des terrains en étendue suffisante pour l'établissement de dépôts ordinaires.

Section 219. *Election* ; *durée* ; *vacance.* — Il est créé par les présentes une Commission des corporations comprenant

trois personnes élues par le peuple dans une élection générale pour les fonctionnaires de l'Etat. La durée de leurs fonctions sera de six ans. Les Commissaires de la corporation, élus pour la première fois, en vertu de la présente Constitution, occuperont leurs fonctions de la manière suivante : un des Commissaires restera en fonctions jusqu'au second lundi de janvier 1909 ; un autre jusqu'au second lundi de janvier 1911 ; le troisième jusqu'au second lundi de janvier 1913. La durée de leurs fonctions sera déterminée par tirage au sort, immédiatement après leur nomination. En cas de vacance, le gouverneur de l'Etat remplira la dite vacance par une nomination valable jusqu'à la prochaine élection générale ; à ce moment, un successeur sera élu pour achever le terme.

SECTION 231. *Appels à la Cour Suprême. Les décisions de la Commission ne peuvent être suspendues que par la Cour Suprême.* — Contre toute décision de la Commission prescrivant des tarifs, touchant une classification du trafic, l'horaire des Compagnies de transport ou stipulant des facilités supplémentaires, des avantages ou un service public d'une Compagnie de transport ou de transmission et refusant d'approuver un engagement en suspens, ou exigeant une garantie supplémentaire comme il est prévu ci-dessous, un appel peut-être formé (avec les conditions raisonnables de temps, de procédure, de frais qui sont fixées par la loi) par la corporation dont les tarifs, frais, classification du trafic, horaire, facilités, avantages ou service sont touchés ou par toute personne se sentant lésée par cette décision, ou (si la chose est permise par la loi) par l'Etat. Jusqu'à ce qu'il en soit autrement ordonné par la loi, cet appel sera formé comme le sont les appels à la Cour Suprême contre les jugements des Cours de district, sauf que cet appel sera de droit.

SECTION 242. *Commission pour fixer les frais, engagements et salaires. Rapport annuel.* — La Commission déterminera et enregistrera, aussitôt que possible, les titres d'enregistrement, valant comme documents publics, le montant des sommes dépensées (par mile) dans la construction, l'aménagement des chemins de fer et autres sociétés de

services publics de l'Oklahoma, le montant des sommes dépensées pour obtenir les droits de passage, le montant des sommes nécessaires pour reconstruire l'infra-structure, les rails, les dépôts et facilités de transport, et pour remplacer tous les biens corporels appartenant à la Compagnie de chemins de fer ou autre service public. Elle déterminera aussi les obligations en circulation, le passif, leur montant pour chacun d'eux, le taux d'intérêt, l'objet de l'émission, pour quels objets ces dettes ont été assumées, l'emploi, les personnes auxquelles il est dû, il a été payé, et le prix en argent, biens ou travail s'il y a lieu, reçu en échange, ce que sont devenues les recettes, les créanciers, la dette flottante de la société, les créances, les biens appartenant à la Compagnie de chemins de fer ou autre service public, les ventes par justice ou autrement, le capital ou privilèges de la société, les sommes que l'on prétend avoir été payées et les objets pour lesquels elles ont été payées. La Commission déterminera aussi les sommes payées comme traitement aux agents de la Compagnie de chemins de fer ou d'autres services publics ainsi que les salaires payés à ses employés.

SECTION 245. *Devoir de la Commission de contrôler les tarifs. Pouvoir de faire des modifications et de notifier à la Commission du commerce entre Etats.* — La dite Commission aura le pouvoir et la présente section lui fait le devoir de contrôler tout tarif pour marchandises ou voyageurs sur les chemins de fer de cet Etat et lorsque ces tarifs sont dans l'opinion de la Commission, excessifs ou bien perçus ou établis en violation de la loi sur le commerce entre Etats ou aux ordonnances et règlements de la Commission du commerce entre Etats, les agents compétents des chemins de fer, devront recevoir notification de ces faits et injonction de les réduire, d'y apporter les modifications convenables suivant les cas. Si les tarifs ne sont pas modifiés ou si les modifications convenables ne sont pas faites conformément à la demande de la Commission, cette dernière aura le devoir de notifier le fait à la Commission du commerce entre Etats et de lui faire des propositions pour y remédier : l'*attorney general*, ou toutes autres personnes désignées par la loi, représenteront la Commission en ces matières.

SECTION 251. *Tarif de deux cents par mile.* — Nul individu, nulle compagnie ou corporation, nul receveur, nulle agence exploitant en tout ou en partie dans cet Etat un chemin de fer autre qu'un chemin de fer sur rue ou électrique, ne demandera ou ne recevra de chaque passager pour son transport en première classe, entre localités situées dans cet Etat sur la partie de la ligne exploitée dans cet Etat plus de deux *cents* par mile sauf dispositions légales contraires. Toutefois, la Commission des corporations aura le pouvoir d'exempter un chemin de fer de l'application de cette section après preuve suffisante qu'il ne peut gagner une indemnisation raisonnable pour les services qu'il rend au public s'il n'obtient pas la permission de percevoir plus de deux *cents* par mile pour le transport des voyageurs dans cet Etat.

SECTION 254. *Interdiction de verser des contributions pour les élections.* — Il est interdit à toute société organisée dans cet Etat ou y faisant des affaires, d'exercer une influence sur les élections ou les fonctionnaires au moyen de contribution d'argent ou de valeurs pécuniaires.

SECTION 255. *Interdiction de posséder une partie du capital d'une autre société.* — Nulle société ayant reçu une charte ou une licence pour faire des affaires dans cet Etat, ne possèdera, détiendra, contrôlera de quelque manière que ce soit, les actions d'une société ou de sociétés concurrentes engagées dans le même genre d'affaires, à l'intérieur ou à l'extérieur de l'Etat, sauf pour les actions qui pourraient être engagées de bonne foi pour garantir, *bona fide*, les dettes acquises sur déchéance, vente sur saisie ou autrement, pour l'acquittement de la dette.

SECTION 256. *Aliénation des actions dans les douze mois. Sociétés de banques et trusts.* — Dans tous les cas où une société acquiert des actions d'une autre société, comme il a été dit, elle sera requise d'en faire emploi dans les douze mois, à compter de l'acquisition ; pendant le temps où elle possèdera ces actions, elle n'aura pas le droit de participer à l'administration de cette société, sauf permission expresse de la Commission des corporations. Aucune Compagnie de trust, aucune banque ou Compagnie de banque, ne possè-

dera, détiendra, ou contrôlera, de quelque manière que ce soit, les actions d'une autre Compagnie de trust, banque ou Compagnie de banque, à l'exception des actes qui pourraient être engagées de bonne foi pour garantir *bona fide* des dettes acquises sur déchéance, vente sur saisie ou autrement pour l'acquittement de la dette ; ces actions seront aliénées dans le temps et de la manière ci-dessus prescrits.

SECTION 257. *Arbitrage obligatoire.* — Toute licence délivrée, toute charte accordée à une Compagnie minière ou société de service public, étrangère ou nationale, contiendra une clause d'après laquelle cette Compagnie devra soumettre à l'arbitrage dans les conditions déterminées par la loi, tous différends qui pourraient s'élever entre elle et ses employés, touchant le travail.

SECTION 260. *Monopole. Interdiction d'établir des tarifs différentiels.* — Sauf disposition contraire de la loi, nul individu, nulle firme, association ou société ayant pour objet la production, la manufacture, la distribution ou la vente d'une marchandise d'usage général ne pourra, à l'effet de créer un monopole ou de supprimer la concurrence commerciale, établir des tarifs différentiels entre les personnes, associations, ou sociétés entre les sections, communautés ou cités de l'Etat, en vendant cette marchandise à un tarif moins élevé dans une section, communauté ou cité que dans une autre, en tenant compte toutefois de la différence, s'il en existe, dans les séries, quantités ou qualités et dans le coût effectif de transport à partir du lieu de production ou de manufacture.

ARTICLE X

Revenus et Impôts.

SECTION 271. *Exemptions ; établissements manufacturiers.* — La Législature peut autoriser toute cité ou *town* investis de la personnalité juridique, sur le vote de la majorité de ses électeurs, à exempter des impôts municipaux,

pour une période n'excédant pas cinq ans, des établissements manufacturiers ou de distribution collective, en vue d'amener leur établissement dans la localité.

SECTION 272. *Taxes pour améliorations locales.* — La Législature pourra autoriser les corporations de comtés et municipales à lever et percevoir des taxes d'améliorations locales sur les biens qui en profitent y compris les *homesteads*, sans tenir compte de leur valeur vénale.

SECTION 273. *Taxation des biens d'après leur juste valeur vénale ; pénalités.* — Tous biens pouvant être taxés d'après leur valeur, seront inscrits sur les rôles d'impôt à leur juste valeur vénale calculée au prix que les biens donneraient dans une vente volontaire normale. Tout agent ou personne autorisée à faire des évaluations fiscales, coupable d'erreur volontaire dans l'accomplissement de sa fonction, sera considéré comme coupable de délit *(malfeasance)* et après la condamnation, sera privé de son emploi et frappé des autres peines prescrites par la loi.

SECTION 281. *Interdiction de prêter le crédit de l'Etat.* — Le crédit de l'Etat ne sera donné, engagé ou prêté à aucun individu, compagnie, société ou association, municipalité ou subdivision politique de l'Etat ; l'Etat ne sera ni propriétaire ou actionnaire d'une Compagnie, association ou corporation et ne pourra lui faire de donation par libéralité, souscription aux actions, par impôts ou autrement.

SECTION 289. *Pouvoir de l'Etat de contracter des dettes ; limitation.* — L'Etat pourra contracter des dettes pour couvrir les déficits occasionnels ou permanents dans les recettes ou pour faire des dépenses imprévues. Toutefois, ces dettes directes et contingentes, isolément ou en bloc, ne pourront, à aucun moment, excéder 400.000 dollars : les fonds des emprunts créant ces dettes seront exclusivement affectés à l'objet pour lequel ils ont été obtenus ou pour remboursement des dettes ainsi contractées.

SECTION 290. *Dettes contractées pour repousser une invasion.* — En outre du pouvoir limité de contracter des dettes, comme il a été dit ci-dessus, l'Etat peut contracter des dettes pour repousser une invasion, réprimer une insurrection ou défendre l'Etat en temps de guerre. Mais les fonds

provenant des dettes ainsi contractées seront employés exclusivement à l'objet pour lequel ils ont été perçus et pour le remboursement de ces dettes.

SECTION 291. *Dettes, limitations, approbation par le peuple.* — A l'exception des dettes spécifiées dans les sections 23 et 24 de cet article, il ne sera point contracté ultérieurement de dette, par cet Etat ou en son nom, sauf autorisation expresse par une loi pour quelque ouvrage ou objet nettement spécifié dans la loi ; cette loi ordonnera l'établissement et règlera la perception d'un impôt direct annuel destiné à payer et suffisant pour payer les intérêts de cette dette à l'échéance, ainsi que pour payer et acquitter le principal de cette dette, en vingt-cinq années. Cette loi n'aura d'effet qu'autant que, à une élection générale, elle aura été soumise au peuple et aura été approuvée par la majorité de tous les suffrages émis pour et contre elle à cette élection. Au moment du vote final de cette loi dans chaque Chambre de la législature, la question sera résolue par oui et par non avec inscription sur le procès-verbal, dans les termes suivants : « Ce bill sera-t-il adopté et devra-t-il recevoir la sanction du peuple ? »

SECTION 292. *Pouvoir limité des cités, comtés, etc., de contracter des dettes ; approbation par le peuple ; fonds d'amortissement.* — Nul comté, nulle cité, nul *town*, *township*, district scolaire, nulle corporation politique ou subdivision de l'Etat, ne pourra contracter de dette de quelque manière que ce soit, pour quelque objet que ce soit, au-delà d'une somme représentant, une année quelconque, les recettes autorisées pour cette année, sans le consentement des trois quarts des électeurs votant à une élection spéciale ; dans les cas où ce consentement est requis, il ne pourra être contracté de dette pour une somme globale en y comprenant les dettes existantes excédant 5 0/0 de la valeur des biens imposables de la localité, calculée d'après la dernière répartition d'impôts pour des dépenses d'Etat et de comté, antérieure à l'engagement de cette dette. Toutefois, tout comté, toute cité, tout *town*, *township*, district scolaire ou toute autre corporation politique ou subdivision de l'Etat contractant une dette pour laquelle le consentement des

électeurs est requis dans les conditions indiquées ci-dessus devra, avant ou au moment de la contracter, prendre des mesures pour la perception d'un impôt annuel suffisant pour payer les intérêts de cette dette à l'échéance, ainsi que pour constituer un fonds d'amortissement destiné au remboursement du principal dans les vingt-cinq années.

SECTION 293. *Distributions d'intérêt collectif ; dettes, fonds d'amortissement.* — Toute cité, tout *town*, de cet Etat, investis de la personnalité juridique pourront, par une majorité des électeurs de la localité payant le *property tax*, votant à une élection spéciale, assumer une dette supérieure à celle spécifiée dans la section 26, à l'effet d'acheter, construire des ouvrages d'utilité publique ou de les réparer, mais à la condition que ces ouvrages seront la propriété exclusive de cette cité. Toutefois, toute cité, tout *town* assumant une dette de ce genre pour laquelle le consentement des électeurs est nécessaire comme il a été dit ci-dessus, aura le pouvoir d'établir, et avant ou au moment de contracter cette dette, aura le devoir de prendre des mesures pour la perception d'un impôt annuel en plus des autres impôts prescrits par cette Constitution, suffisant pour payer les intérêts de cette dette à l'échéance ainsi que pour constituer un fonds d'amortissement destiné à l'amortissement du principal en vingt-cinq ans.

ARTICLE XII

Homestead et exemptions.

SECTION 304. *Composition d'un Homestead.* — Le *homestead* dans cet Etat, non situé dans une cité, *town* ou *village*, ne comprendra pas plus de 160 acres de terre, lesquelles pourront former une ou plusieurs parcelles, à choisir par le propriétaire. Le *homestead* dans une cité, un *town* ou *village* possédé et occupé à titre de résidence seulement, ne comprendra pas plus d'une acre de terre à choisir par le propriétaire. Toutefois, le *homestead* n'excèdera pas en valeur

la somme de 5.000 dollars et, en aucun cas, le *homestead* ne sera réduit au-dessous d'un quart d'acre quelle que soit la valeur. De plus, au cas où il est fait usage du *homestead* à la fois pour résider et faire des affaires, la portion constituée en *homestead* n'excèdera pas en valeur la somme de 5.000 dollars. Rien dans les lois des Etats-Unis ou dans les traités avec les tribus indiennes dans cet Etat, ne privera un Indien ou autre titulaire de parcelle *(allottee)* du bénéfice du *homestead* et des lois d'immunité de l'Etat. De plus, toute location temporaire du *homestead* n'en changera pas le caractère quand aucun autre *homestead* n'aura pas été acquis.

Section 305. *Protection contre les ventes forcées ; consentement de la femme.* — Le *homestead* sera, et par les présentes est protégé contre toute vente forcée pour le paiement de dettes, sauf pour le prix d'achat du bien ou pour une partie de ce prix, pour les impôts dus à raison de ce bien, ou pour travaux et matériaux employés pour l'amélioration de ce bien. Le propriétaire, s'il est marié, ne pourra vendre le *homestead* sans le consentement de son conjoint donné de la manière prescrite par la loi. Rien dans cet article n'empêchera une personne d'hypothéquer son *homestead* avec le consentement de son conjoint s'il y en a un ; ni ne formera obstacle à la vente du *homestead* sur saisie pour réalisation de l'hypothèque.

Section 316. *Taux légal de l'intérêt.* — Le taux légal de l'intérêt n'excèdera pas 6 0/0 par an en absence d'un contrat sur le taux de l'intérêt ; par contrat les parties pourront convenir d'un taux d'intérêt ne dépassant pas 10 0/0 par an ; jusqu'à ce que la Législature les ait réduits, les dits taux de 6 et 10 0/0 seront respectivement le taux légal et le taux contractuel maximum d'intérêt.

Article XVIII

Corporations municipales.

Section 411. *Pouvoir de la Législature de les organiser.* — *Section* 1. Il ne sera pas créé de corporations municipales

par lois spéciales ; mais la Législature, par lois générales, prescrira les mesures pour la personnification et l'organisation des cités et *towns* et leur classification d'après la population, conformément aux dispositions de cet article.

Chartes.

SECTION 413. *Procédure pour obtenir une charte spéciale ; élection.* — Toute cité ayant une population de plus de 2.000 habitants peut rédiger une charte pour sa propre administration en conformité à la Constitution et aux lois de cet Etat ; à cet effet, une Commission de propriétaires *(Board of freeholders)*, à raison de deux par quartier, ayant la qualité d'électeurs de la cité, élus par les électeurs de la cité à une élection générale ou spéciale, aura pour mission, dans les quatre-vingt-dix jours de l'élection, de préparer et proposer une charte pour la cité, laquelle sera signée en double par les membres de la Commission et par la majorité ; un exemplaire de la dite charte sera envoyée aux principaux agents exécutifs de la cité et l'autre au *Register of deeds* du comté dans lequel est située la cité. Ce projet de charte sera alors inséré dans un ou plusieurs journaux publiés dans la dite cité et y ayant une circulation générale pendant au moins vingt-et-un jours s'il s'agit d'un journal quotidien, ou dans trois numéros consécutifs s'il s'agit d'un journal hebdomadaire. La publication aura lieu dans les vingt jours après la rédaction de la charte. Dans les trente jours, mais non avant le vingtième jour de la publication, le projet de charte sera soumis aux électeurs votants de la cité à une élection générale ou spéciale ; si alors la majorité des dits électeurs votants ratifie le projet, il sera soumis à l'approbation du gouverneur : ce dernier devra l'approuver si la charte n'est pas en contradiction avec la Constitution ni avec les lois de cet Etat. Une fois approuvée, la charte deviendra la loi organique de la cité et abrogera la charte existante, les amendements de cette charte et toutes ordonnances qui y seraient contraires. Un double exemplaire de la charte certifié par l'agent exécutif principal, authentiqué par le sceau de la cité, constatant

que la charte a été soumise aux électeurs et a été ratifiée par eux, sera, après l'approbation de la charte par le gouverneur, déposé l'un à l'office du secrétaire d'Etat, l'autre, après enregistrement à l'office du *Register of Deeds*, sera déposé aux Archives de la cité ; puis, tous les tribunaux devront prendre note, en tant que juges, de la dite charte. La charte ainsi ratifiée pourra être amendée par voie de propositions, soumise aux électeurs par l'autorité législative de la cité (ou par pétition comme il est prescrit ci-dessous), à une élection générale ou spéciale, ratifiée par la majorité des électeurs et approuvée par le gouverneur comme il a été prescrit ci-dessus pour l'approbation de la charte.

SECTION 414. *Commission des propriétaires chargés de rédiger la charte.* — Il pourra être procédé à l'élection de cette Commission de *freeholders*, à une époque quelconque, par l'autorité législative de la cité. Les convocations pour les élections seront faites par l'agent exécutif principal de la cité, dans les dix jours qui suivront la remise à lui faite d'une pétition réclamant l'élection, signée par un nombre d'électeurs résidant dans la cité égal à 25 0/0 du nombre total des suffrages émis lors de la dernière élection municipale générale. Cette élection devra avoir lieu, au plus tard, dans les trente jours de la convocation. A cette élection les électeurs seront appelés à décider la question de savoir si la procédure pour l'adoption d'une charte sera continuée ; si la majorité des électeurs votants décide de ne pas continuer la procédure, aucune suite ne sera donnée à la procédure et toute procédure antérieure sera de nul effet.

Initiative et Referendum.

SECTION 415. *Réserve de ces mesures à la municipalité.* — Les pouvoirs d'Initiative et de *Referendum* réservés par cette Constitution au peuple de cet Etat et aux comtés et districts de cet Etat, sont, par la présente, réservés au peuple de chaque corporation municipale existant actuellement ou qui sera créée dans cet Etat, en ce qui concerne l'autorité législative qu il peut exercer et les amendements

aux chartes administratives conformément aux dispositions de cette Constitution.

SECTION 416. *Pétition. Nombre requis.* — Toute pétition en vue de l'Initiative et du *Referendum* dans le gouvernement d'une corporation municipale devra être signée par un nombre d'électeurs résidant dans les limites territoriales de la dite corporation, égale à 25 0/0 du nombre total des suffrages émis lors de la dernière élection; cette pétition sera remise à l'agent exécutif principal de la dite corporation.

SECTION 417. *Initiative. Ordonnances.* — Au cas où cette pétition réclame la promulgation d'une ordonnance ou d'une mesure législative autre que l'octroi, l'extension ou le renouvellement d'une concession *(franchise)*, l'agent exécutif principal la soumettra au corps législatif de la dite corporation lors de sa prochaine réunion. Si la pétition est accordée plus de trente jours avant l'élection prochaine à laquelle doivent être élus les fonctionnaires de la cité, l'agent exécutif principal soumettra aux électeurs à la dite élection, la dite ordonnance ou mesure ainsi réclamée par pétition. Si la majorité des électeurs votants émet un vote favorable, la dite ordonnance ou mesure acquerra immédiatement pleine force et effet.

SECTION 418. *Referendum sur une ordonnance.* — Si la pétition réclame un *referendum* sur une ordonnance ou sur une mesure légale autre que l'octroi, l'extension ou le renouvellement d'une concession *(franchise)*, l'agent exécutif principal soumettra la dite ordonnance ou mesure aux électeurs de la dite corporation à la plus prochaine élection municipale générale ; au cas où, à la dite élection, la majorité des électeurs votants n'émettrait pas un vote favorable, la dite ordonnance ou mesure sera, de plein droit, abrogée.

SECTION 419. *Amendement à la charte.* — Au cas où la pétition réclame l'amendement d'une charte, l'agent exécutif principal soumettra l'amendement aux électeurs de la corporation municipale pour un fonctionnaire de la corporation ; si, à la dite élection, la majorité des électeurs votant émet un vote favorable, le dit amendement sera immédiatement adopté et fera partie de la charte dès qu'il aura été approuvé par le gouverneur et déposé dans les conditions

et formes requises par les dispositions de cet article pour l'approbation et le dépôt d'une première charte.

Concessions (franchises).

SECTION 420. *Vote par le peuple ; élection.* — Nulle corporation municipale n'accordera jamais, n'étendra, ne renouvellera une concession *(franchise)* sans l'approbation des électeurs résidant sur son territoire, lesquels voteront sur ce point, à une élection générale ou spéciale ; le corps législatif de cette corporation pourra soumettre une question de ce genre à l'approbation ou à la désapprobation des électeurs à une élection générale ou spéciale, ou pourra faire procéder à une élection spéciale pour cet objet, à tout moment, sur préavis de trente jours. Nulle concession ne sera accordée, étendue ou renouvelée pour une période supérieure à vingt-cinq années.

SECTION 421. *Pétition en vue d'une élection.* — Toutes les fois qu'une pétition signée d'un nombre d'électeurs d'une corporation municipale égale à 25 0/0 du nombre total des suffrages exprimés à la précédente élection municipale générale, réclamant l'octroi, l'extension ou renouvellement d'une concession, sera remise à l'agent exécutif principal de la dite corporation, cet agent, dans les dix jours qui suivront, fera procéder à une élection spéciale à laquelle il soumettra la question de savoir si cette concession sera ou non accordée, étendue ou renouvelée ; si, à la dite élection, la majorité des électeurs votants se prononce pour l'octroi, extension ou renouvellement de la dite concession, celle-ci devra être accordée par les autorités compétentes à la plus prochaine réunion régulière du corps législatif de la cité.

SECTION 422. *Pouvoir des corporations de se livrer à des exploitations.* — Toute corporation municipale de cet Etat aura le droit de s'engager dans toute affaire ou entreprise qui peut être exploitée par une personne, une firme ou une corporation, en vertu d'une concession de la dite corporation.

SECTION 423. *Contrôle sur les routes publiques. Réglementation des redevances. Prohibitions des concessions à titre exclusif.* — Aucun octroi, aucune extension, aucun renou-

vellement d'une concession ou autre permission d'user des rues, ruelles, ou autres terrains ou voies publics d'une municipalité, ne priveront l'Etat où ses subdivisions subordonnées de leur pouvoir d'en contrôler et réglementer l'usage et la jouissance.

Le pouvoir de réglementer les frais des services publics ne sera pas abandonné. Aucune concession à titre exclusif ne sera jamais accordée.

SECTION 435. *Journée de huit heures.* — Huit heures constitueront la durée de la journée de travail dans tous les cas d'emploi par l'Etat, un Comté, une municipalité ou pour leur compte.

Travail des condamnés.

SECTION 436. *Contrat.* — La location du travail des condamnés est prohibée.

Travail des enfants.

SECTION 437. *Prohibition d'employer des enfants.* — L'emploi des enfants au-dessous de 15 ans à toute occupation dangereuse pour la santé ou pour la moralité ou présentant des risques spéciaux de mort ou de blessures est prohibé.

SECTION 438. *Prohibition des travaux souterrains. Journée de huit heures.* — Les garçons au-dessous de seize ans ainsi que les femmes et filles ne seront pas employés sous terre dans l'exploitation des mines ; sauf les cas d'urgence, huit heures constitueront la journée de travail souterrain, dans toutes les mines de l'Etat.

SECTION 439. *Santé et sécurité des employés.* — La législature votera des lois pour protéger la santé et la sécurité des employés des manufactures des mines et des chemins de fer.

Négligence.

SECTION 440. *Exception.* — L'exception tirée de la négligence ayant contribué au dommage ou tirée d'un risque encouru sera, en toute circonstance, une question de fait et devra, à toute époque, être laissée au jury.

Dommages aux personnes.

SECTION 441. *Droits d'action ; dommages-intérêts.* — Le droit d'agir en indemnité pour dommage ayant entraîné la mort, ne sera jamais supprimé. L'indemnité pouvant être allouée ne sera jamais soumise par la loi à une limitation.

Renonciation à des Droits.

SECTION 442. *Nullité des contrats.* — Toute disposition d'un contrat exprès ou tacite, fait par une personne tendant à faire renoncer à l'un des bénéfices de cette constitution, sera nulle et de nul effet.

SECTION 443. *Nullité des dispositions dans un contrat.* — Toute disposition d'un contrat ou accord, exprès ou tacite, stipulant une notification ou une demande autres que celles prévues par la loi comme condition préalable pour une réclamation, une demande ou responsabilité, sera nulle et de nul effet.

Définition des races.

SECTION 447. *Convention. Referendum.* — Nulle convention ne sera convoquée par la législature en vue de proposer des modifications, révisions ou amendements à cette constitution ou de proposer une nouvelle constitution, qu'autant que la loi prescrivant cette convention aura d'abord été approuvée par le peuple, votant sur referendum à une élection régulière ou spéciale.

Tous amendements, revisions ou nouvelle constitution proposés par la dite convention seront soumis aux électeurs de l'Etat à une élection générale spéciale et devront être approuvés par la majorité des électeurs votants avant qu'ils puissent produire effet. Toutefois, la question de savoir s'il y a lieu de réunir cette convention sera soumise au peuple une fois au moins tous les vingt ans.

SECTION 448. *Initiative. Pétition. Section* 3. — Cet article ne porte aucune atteinte au droit du peuple d'amender cette constitution par un vote exprimé sur une pétition d'initiative à cet effet.

EXTRAIT DE LA CONSTITUTION DE L'ETAT DE CALIFORNIE

Voici quelques dispositions singulières de la Constitution de Californie adoptée en 1879.

Article XIX

Chinois.

Section 1. — La législature adoptera tous réglements nécessaires pour protéger l'Etat, ainsi que les Comtés, cités et *towns* contre les charges et périls provenant de la présence d'étrangers qui sont ou peuvent devenir vagabonds, indigents, mendiants, criminels ou invalides, affligés de maladies contagieuses ou infectieuses et contre les étrangers présentant tous autres dangers ou de nature à compromettre la prospérité ou la paix de l'Etat ; la législature déterminera les questions auxquelles ces personnes pourront résider et la manière de les expulser de l'Etat au cas où elles négligeraient de se soumettre à ces conditions. Rien dans cette section ne pourra être interprété comme restreignant ou limitant le pouvoir de la législature de voter des lois de police ou autres règlements qui sembleraient nécessaires.

Section 2. — Nulle corporation existante ou qui viendra à être formée en vertu des lois de cet Etat, n'emploiera directement ou indirectement, à quelque titre que ce soit, après l'adoption de cette constitution, de Chinois ou de Mongols. La législature votera les lois nécessaires pour assurer l'exécution de cette disposition.

SECTION 3. — Nul Chinois ne sera employé à un travail public de l'Etat, d'un Comté ou d'une ville ou à tout autre travail public, si ce n'est à titre de peine pour crime.

SECTION 4. — La présence d'étrangers non susceptibles de devenir citoyens des Etats-Unis est déclarée dangereuse pour la prospérité de l'Etat et la législature découragera leur immigration par tous les moyens en son pouvoir. L'emploi des coolies asiatiques est une forme d'esclavage ; il est à jamais prohibé dans cet Etat ; tout contrat relatif au travail des coolies sera nul. Toutes Compagnies ou sociétés constituées dans ce pays ou à l'étranger pour l'importation de travailleurs de ce genre encourront les pénalités que la législature pourra établir. La législature déléguera tous pouvoirs nécessaires aux cités et *towns* personnifiés de cet Etat en vue de l'expulsion des Chinois hors des limites des dites cités et *towns* et pour leur cantonnement dans des parties déterminées de ces limites ; la législature fera aussi les lois nécessaires pour prohiber leur introduction dans cet Etat après l'adoption de la Constitution. Des lois seront faites pour assurer l'exécution de cette section.

Imprimerie BUSSIÈRE. — Saint-Amand (Cher).