

qui remonte à 1707, toute proposition relative à l'allocation d'une dépense nouvelle, à la modification ou à l'abolition d'une recette, doit, au préalable, avoir fait l'objet d'un examen en comité général.

Avant d'être soumis aux Chambres, les *bills* émanés, soit de l'initiative du gouvernement, soit de l'initiative parlementaire, sont examinés par un agent spécial du ministère de l'intérieur, nommé par ordonnance du conseil privé, lequel a pour mission de veiller à ce que la rédaction des dispositions de ces *bills* réponde bien aux vues et aux intentions de leurs auteurs, et en assure l'exécution pratique.

Ce travail achevé, l'auteur du *bill* demande la permission de l'introduire, c'est-à-dire fait connaître l'esprit, les motifs, les principales dispositions de son projet, ainsi que le but qu'il veut atteindre. Une fois la permission sollicitée obtenue, le *bill* est déposé sur le bureau. C'est en cela que consiste la première lecture. Postérieurement, la discussion s'engage sur les mérites généraux du *bill*; un des moyens les plus ordinaires d'en amener le rejet, c'est de demander que la seconde lecture n'ait lieu que dans six mois, c'est-à-dire à une époque où le parlement sera en vacances. Si le *bill* est adopté en principe, la Chambre en ordonne alors la seconde lecture. Le *bill* est ensuite examiné en comité, c'est-à-dire article par article. Le comité se compose de toute la Chambre; c'est, en réalité, une séance ordinaire; seulement le président (*speaker*) est alors remplacé au fauteuil par le président des comités (*the chairman of the committees*). Au lieu d'être examinés en comité général, les *bills* peuvent aussi l'être en comité spécial. Les membres désignés pour faire partie de ce comité doivent en avoir été avertis d'avance. Ce comité spécial siège à huis clos, mais il doit tenir un procès-verbal sténographique de ses délibérations; recueillir également de la même manière les dépositions des personnes étrangères à la Chambre (*witnesses*), dont il croit le témoignage nécessaire. Il doit être également tenu procès-verbal des votes divers auxquels chaque article a donné lieu, ainsi que des noms des membres de la majorité et de la minorité. Les *bills* qui ont été envoyés à l'examen d'un comité spécial ne sont mis en discussion, devant le comité général, qu'autant qu'il y a divergence entre la Chambre et le comité. On passe ensuite à la troisième lecture. A cette phase de la besogne législative, il peut encore être présenté des amendements; mais ces amendements ne peuvent porter que sur des mots à changer, des formules de rédaction à modifier, sans pouvoir affecter le *bill*, soit au fond, soit même dans l'une de ses dispositions. Le *bill* est ensuite envoyé à l'autre Chambre, où la discussion subit les mêmes phases. Si les deux Chambres arrivent à être en désaccord sur des points secondaires, elles les règlent au moyen d'une conférence. Le *bill* est ensuite soumis à la sanction royale, et devient ce qu'on appelle un acte du parlement.

Viennent ensuite les *bills privés*, qui se rapportent à des questions locales ou à des intérêts particuliers, ainsi que l'indique leur titre. L'examen de ces *bills* est déféré, en vertu du règlement de la Chambre, à un certain nombre de comités: le comité de règlement, le comité de choix, le comité des chemins de fer et canaux, le comité des divorces. Les formalités à remplir pour l'obtention d'un *bill* privé sont détaillées avec une très-grande minutie dans un règlement *ad hoc* (*private bills standing orders*).

Les matières sur lesquelles les *bills* particuliers statuent sont assez ordinairement, dans les autres pays, du domaine de l'ordonnance beaucoup plus que de la loi. Ces *bills* se divisent en deux classes. La première se rapporte aux affaires suivantes: établissement, entretien, déplacement des cimetières; obtention et modification des chartes les bourgs et cités; établissement, construction, élargissement et réparation des églises; pavage, éclairage, police, embellissement des cités; établissement des taxes de comté, des maisons de comté; disposition et aliénation des propriétés domaniales, ecclésiastiques ou des corporations; disposition des autres propriétés possédées à titre de mandat pour services publics ou de bienfaisance; établissement des bacs; pécheries, prisons, cours de justice locale, marchés, drainage, brevets d'invention; traitement des magistrats de police locale; pouvoir d'ester en justice. La seconde classe comprend: les travaux publics, tels qu'aqueducs, canaux, égouts, fossés, conduits de drainage, routes à barrières, chemins de fer. Tous les avis au public, toutes les communications à des tiers, tous les dépôts de pièces et de fonds, toutes les oppositions à ces *bills*, tout l'examen préalable de l'accomplissement de ces conditions, doivent être accomplis avant le 1^{er} janvier. Ces formalités remplies, les *bills* sont distribués, selon leur nature, aux comités qui doivent en connaître. Les membres de ces comités certifient que ni eux ni leurs commentateurs n'ont aucun intérêt dans les *bills* qui leur sont soumis. Une fois que ces *bills* sont revêtus de la sanction royale, qui se donne en ces termes: *Soit fait comme il est désiré*, les personnes qui les ont obtenus sont armées pour leur exécution de toute la puissance de la loi. Le texte du règlement pour l'obtention d'un *bill* privé (*private bills standing orders*) est un document des plus curieux à consulter. C'est, à lui seul, tout un traité de *self-govern-*

ment; on y voit qu'en Angleterre, une providence gouvernementale ne veuille pas à donner aux villes les rues et boulevards dont elles ont besoin; aux localités, les chemins de fer, routes, canaux, ponts qui leur sont nécessaires. Chaque localité est en cela juge de ce qu'il lui faut. Ce règlement fait aussi comprendre comment, sans s'inquiéter de politique générale, un sujet anglais doté d'une certaine énergie peut trouver, dans la gestion des intérêts qui sont à sa porte, ample matière pour son intelligence et ses facultés.

— *Bill de réforme* (Reform bill). La langue politique désigne ordinairement sous ce nom l'acte voté par le parlement, le 7 juin 1832, et relatif à la réforme parlementaire. Des modifications dans le système suivi pour l'élection des membres de la Chambre des communes étaient réclamées depuis un demi-siècle. Il est difficile d'imaginer rien d'aussi confus, rien d'aussi contraire aux plus simples lois de l'équité, que le système de représentation nationale qu'il s'agissait de modifier. En principe, les comtés devaient envoyer au parlement deux chevaliers, les cités deux bourgeois, les bourgs deux membres; tels sont les noms divers sous lesquels était et est encore désigné le personnel dont se compose la Chambre des communes. Dans les comtés, le droit de suffrage reposait sur la propriété, et ne variait pas trop d'un comté à un autre. Il n'en était pas de même dans les bourgs et dans les cités. Là, ce droit était déterminé par la charte locale, et était exercé tantôt par les citoyens auxquels cette charte conférait le titre et les droits de bourgeois ou de *freeman*, tantôt par la corporation, c'est-à-dire par le conseil municipal. Dans quelques localités, le droit de choisir ceux qui devaient représenter le bourg au parlement était le privilège de certaines professions. La grande propriété était exclusivement maîtresse des votes des campagnes; un grand nombre des bourgs était aussi à sa disposition. En fait, la Chambre des lords nommait un tiers des membres de la Chambre des communes. Le gouvernement du pays se trouvait ainsi tout entier entre les mains d'une aristocratie ou plutôt d'une oligarchie, qui ne songeait qu'à maintenir ses privilèges.

Les inconvénients d'un mode de représentation nationale aussi défectueux avaient, dès le milieu du XVIII^e siècle, frappé bien des esprits, notamment celui du second Pitt. Cet homme d'Etat, qui croyait avec raison qu'une société a tout à gagner à ce que la base sur laquelle repose son gouvernement soit aussi large que possible, avait obtenu que la couronne donnât son adhésion à un plan de réforme parlementaire. Voici quelles en étaient les parties principales: on aurait augmenté l'influence des villes dans le parlement, en donnant le droit de suffrage à tous les propriétaires et principaux locataires de maisons, et on aurait enlevé le même droit à une quarantaine de ces localités qu'on appelait *bourgs pourris* (v. ce mot). Les abus que Pitt voulait réformer profitaient à des intérêts très-puissants; l'opinion publique ne s'était pas encore intéressée bien vivement aux questions de ce genre; aussi les projets de réforme, trois fois proposés, furent-ils trois fois rejetés. La Révolution française ayant éclaté, Pitt abandonna tous ses projets, ou du moins les ajourna indéfiniment. Pendant toute la lutte contre la Révolution française et l'Empire, la question de la réforme ne fut guère plus populaire dans le pays que dans le parlement. La paix devait y ramener les esprits. En 1819, lord John Russell prenait, sans succès il est vrai, l'initiative d'une mesure qui n'était qu'un commencement de réforme. Il s'agissait de donner à un certain nombre de grandes villes le droit de représentation au parlement. Le caractère partiel de cette mesure et son inopportunité, ce grand et éternel prétexte des résistances politiques, furent les motifs qu'on alléguait pour la repousser. Mais la question, dès cette époque, ne cessa de faire du chemin, et, au commencement de 1830, il était évident que le parti qui venait d'imposer à ses adversaires l'émancipation des catholiques et le rappel des lois contre les dissidents, serait bientôt assez fort pour arriver au gouvernement et faire voter la réforme parlementaire. Le pays, faisant de plus en plus cause commune avec les partisans de la réforme, un des chefs les plus éminents et les plus autorisés du parti tory dans la Chambre des communes, le marquis de Blandford, fils aîné du duc de Marlborough, crut qu'il y avait beaucoup plus d'avantage à diriger le mouvement qu'à persister dans une résistance dangereuse. Les propositions de réforme du marquis de Blandford échouèrent encore. Elles avaient contre elles l'obstination des hommes du pouvoir, qui s'étaient toujours énergiquement prononcés contre toute espèce de modification du parlement; elles soulevaient aussi la jalousie des chefs réformistes, qui tenaient beaucoup à ce que des mesures de cette importance s'accomplissent par leurs propres mains, et non par celles de leurs adversaires. La révolution de Juillet eut, en Angleterre, pour contre-coup le renversement du ministère Wellington. Le ministère qui lui succéda fit de la réforme le premier mot de sa devise: Réforme, diminution des dépenses et paix (*reform, retrenchment and peace*).

A cette époque, tous les problèmes que soulevaient les questions de représentation nationale étaient posés: le scrutin secret et le suffrage universel avaient déjà leurs parti-

sans. A ceux-ci, le ministère Grey déclara que les modifications dont il allait prendre la responsabilité s'éloigneraient autant de leurs idées que de celles des ennemis de toute atteinte portée au système établi.

Le projet de réforme fut apporté à la chambre le 1^{er} mars 1831 par lord John Russell, qui était alors ministre de l'intérieur. Selon lui, les réformateurs avaient pour eux le droit et la tradition historique; dans un pays libre, aucun homme ne pouvait être taxé pour les besoins de l'Etat que par lui-même ou par son représentant; cette doctrine politique avait été, dès le moyen âge, proclamée par le fameux statut *De Tallagio non concedendo*, qui déclarait illégales toutes les taxes non votées par le parlement. Au moment de son établissement, le mode d'élection actuel du parlement avait pu donner une représentation fidèle des divers intérêts du pays; mais aujourd'hui il n'en était plus ainsi. Que pouvait-on penser d'un système de représentation nationale où un monticule en ruine, un village réduit à trois maisons, un parc sans aucun habitant, donnaient à leurs propriétaires le droit de se faire représenter au parlement par deux membres, tandis que nombre de centres manufacturiers et industriels, parmi lesquels se trouvaient des villes de 50, 60, 80, 100 et 120 mille habitants, n'étaient pas représentés. Une réforme était donc nécessaire. Les défauts les plus criants reprochés au système représentatif étaient ceux-ci: 1^o un grand nombre de sièges parlementaires étaient à la disposition, non des électeurs, mais d'un petit nombre de familles aristocratiques, qui y faisaient nommer ou y nommaient qui bon leur semblait; 2^o dans un très-grand nombre de localités, les élections étaient entre les mains, non des habitants, mais de corporations (conseils municipaux) qui se recrutait d'elles-mêmes; 3^o enfin les frais d'élection étaient ruineux pour les candidats. Le projet ministériel se flattait de donner une satisfaction suffisante à ces trois griefs: premièrement, en enlevant le droit de représentation aux localités où l'élection ne pouvait pas se faire d'une manière vraiment libre, c'est-à-dire à toutes celles qui avaient moins de 2,000 habitants. Soixante bourgs étaient dans ce cas; vingt-six d'entre eux avaient moins de 1,000 habitants, et il s'en trouvait trois où l'on n'en comptait pas un seul. En second lieu, le droit d'élection était enlevé aux corporations et placé entre les mains des citoyens. Enfin, on diminuait les frais des candidats en réduisant à trois jours dans les bourgs et cités, et à quatre jours dans les campagnes le temps des opérations électorales.

Quant à l'inégalité de répartition du droit de représentation entre les populations urbaines, voici comment on essayait d'y parer. En dehors des soixante bourgs auxquels le droit d'élection était retiré, ce droit devait être réduit dans quarante-sept bourgs ayant de 2,000 à 4,000 habitants. Le nombre des sièges supprimés s'élevait ainsi à 168; on proposait d'en disposer de la façon suivante: sept grandes villes, ayant une population de 35,000 à 100,000 habitants et plus, devaient avoir deux députés; vingt villes de moindre importance, dont la population variait de 10 à 30,000 âmes, obtenaient chacune un député; la représentation de Londres était doublée; celle des vingt-sept comtés anglais les plus peuplés était également doublée; d'autres changements produisaient encore quelques députés de plus; enfin, il restait 62 sièges dont on proposait la suppression.

Quant au droit de suffrage, il était différent pour les villes et pour les campagnes: dans les bourgs, en dehors du privilège des francs tenanciers à 40 schellings de revenu, auquel on ne touchait pas, le droit de vote était accordé à tout propriétaire ou locataire d'une maison produisant plus de 10 livres de revenu par an. Dans les comtés, était électeur quiconque possédait une propriété territoriale donnant le même revenu annuel, ou avait à bail pour vingt ans au moins une propriété d'un revenu de 50 livres. Le but de ces diverses conditions du suffrage était de n'établir aucun mélange politique entre les populations des villes et celles des campagnes, et de les faire toujours voter séparément.

En Ecosse et en Irlande, le droit de représentation était à peu près illusoire. Dans les comtés, la propriété ne suffisait pas pour donner le droit de voter; ce droit était le privilège des terres seigneuriales. Dans les cités et bourgs, les élections étaient aussi entre les mains de corporations (conseils municipaux) se recrutant elles-mêmes. A cet état de choses, on proposait de substituer le régime électoral anglais.

Ce projet, œuvre dit-on de M. Demnam, gendre de lord Grey, souleva, tant en dedans qu'en dehors du parlement, de violents orages. La discussion qui sert de préliminaire à la première lecture dura neuf jours; quatre-vingt-sept orateurs y prirent part. Sir Robert Inglis, représentant de l'université d'Oxford, prit tout d'abord la défense des bourgs pourris: ces bourgs permettaient, disait-il, aux jeunes gens de talent d'entrer dans la chambre. Les plus grands hommes d'Etat, les deux Pitt, Canning, Burke, Fox, avaient commencé par représenter des bourgs pourris. L'argument qu'il donnait pour combattre l'extension du droit de suffrage était assez singulier: « Ces villes, disait-il, n'éliront que des hommes rattachés à leurs intérêts par leur naissance, leur résidence et leur fortune. Si par hasard leur choix tombe sur des étrangers, ce ne pourra

être qu'au profit de ceux que la nature a doués de cette fatale et maudite éloquence, avec laquelle on soulève les passions des multitudes. »

M. Horace Twiss, que les Tories comptaient au nombre de leurs orateurs et écrivains distingués, accusa le *bill* de vouloir réformer tout ce qu'il y avait de monarchique et d'aristocratique dans la constitution. Quant aux radicaux, en général, ils se montrèrent satisfaits. L'un des plus éminents et des plus autorisés d'entre eux, M. Joseph Hume, déclara que, si le projet ne donnait pas satisfaction à tous ses vœux, il dépassait du moins ce qu'il avait attendu des ministres. La première lecture fut votée par 302 voix contre 301. Le ministère était tout d'abord disposé à considérer cette majorité d'une seule voix comme un échec. Dans les usages parlementaires anglais, la première lecture ne portant que sur les questions de principe, il était à craindre que dans les autres phases de la discussion, bon nombre des membres qui, tout en adoptant le *bill* en principe, en reprouvaient quelques-uns des détails, ne se ralliassent à la minorité. Heureusement pour le ministère et pour la cause de la réforme, l'opinion publique, qui avait suivi les débats avec une préoccupation ardente, vint à la rescousse. Le soir même du vote, la capitale et toutes les grandes villes furent illuminées. Des adresses de félicitation furent, les jours suivants, votées dans des réunions de 100 à 150 mille personnes. Les organisateurs de ce mouvement en recueillirent le fruit. Les tièdes partisans du *bill* se trouvèrent obligés à persévérer dans leur première résolution; et les plus intelligents de ses adversaires durent songer à en tirer le meilleur parti possible. C'est en effet ce qui eut lieu.

Le marquis de Chandos, fils du duc de Buckingham, fit voter la fameuse clause à laquelle l'histoire a laissé son nom, celle qui donne dans les comtés un droit de vote à tous les fermiers ayant un bail d'une valeur de 1,250 fr. par an. Cette mesure, qui devait augmenter des deux cinquièmes le nombre des électeurs ruraux, électeurs que l'aristocratie territoriale faisait voter selon son bon plaisir, et qu'elle comptait bien toujours tenir à sa disposition, modifiait profondément le but que s'étaient proposé les auteurs du *bill*. La prépondérance des campagnes, qu'ils avaient voulu affaiblir, se trouvait ainsi presque rétablie. Aussi cette clause fut-elle énergiquement combattue. Mais le parti libéral comptant dans ses rangs presque autant de grands propriétaires que le parti tory, la clause passa.

Le général Gascoigne fit aussi voter la clause qui déclarait que le nombre des membres du parlement, attribué à l'Angleterre proprement dite, ne serait pas modifié. Cette mesure, inspirée par la jalousie que créait l'augmentation de la représentation donnée à l'Irlande et à l'Ecosse, obligea le ministère à revenir sur la suppression de soixante-deux sièges. Mais le parti tory n'a pas aussi bien profité de cette clause que de celle que fit insérer le marquis de Chandos; les sièges qu'elle fit conserver se sont trouvés remplis plutôt par des libéraux que par des conservateurs. Les autres dispositions sur la confection des listes électorales, la tenue des élections (v. les mots *ELECTIONS* et *POLL*), passèrent sans discussion; les deux partis s'accordèrent à les voter, et le *bill* fut en dernier lieu adopté par 345 voix contre 244. La majorité d'une voix, lors de la première lecture, s'était, à la troisième, transformée en une majorité de 101 voix.

Le *bill* fut immédiatement porté à la Chambre des lords. Ce jour-là, les places réservées dans les galeries aux membres de la Chambre des communes étaient occupées par les partisans les plus ardents du *bill*. Pendant la lecture qu'en donna le chancelier, ces messieurs appuyèrent d'une façon aussi significative que le permettaient les convenances, les dispositions du *bill* qu'ils savaient les plus antipathiques à l'assemblée qui les écoutait. Les réunions populaires, qui avaient peu d'illusions sur les sentiments de la pairie, se demandaient ce qu'il y aurait à faire si le *bill* était rejeté. « Si la Chambre des lords, disait le colonel Torrens, ne veut pas consentir à la suppression de ses bourgs pourris, eh bien, dans le prochain *bill*, la cédule *a*, au lieu de proposer la suppression des bourgs pourris, devra demander la suppression de la Chambre des lords elle-même. » Ce fut sous ces auspices que commença la discussion, qui fut presque aussi vive qu'elle l'avait été aux Communes. On y défendit les bourgs pourris tant comme une question de propriété que comme une question d'équilibre politique. Le comte de Warrick soutint que le droit de nomination servait de contre-poids aux élections populaires, qu'il n'y avait pas de meilleur moyen pour empêcher les grandes villes de prendre une trop grande part dans l'Etat, et pour ne pas donner à la Chambre des communes le caractère d'une simple réunion de délégués. Après cinq jours de débat, le *bill* fut repoussé à la première lecture par 199 voix contre 158. Deux des membres de la famille royale sur trois, et vingt-huit prélats sur trente votèrent contre. En somme, la majorité contre le *bill* était de 41 voix. « Il faut créer 82 pairs, s'écrièrent aussitôt les journaux libéraux et les réunions populaires. » L'énorme appui fourni par le banc des prélats fournit l'occasion de mettre en doute l'aptitude du clergé à comprendre les besoins nouveaux de la so-